



REVISTA

# Educação em Questão

v. 42, n. 28, jan./abr. 2012

**Centro de Educação**

**Programa de Pós-Graduação em Educação**

**Universidade Federal do Rio Grande do Norte | ISSN 0102-7735**

# Revista Educação em Questão

Centro de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – ISSN | 0102-7735



Natal | RN, v. 42, n. 28, jan./abr. 2012

# Revista Educação em Questão

Publicação Quadrimestral do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Reitora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
**Ângela Maria Paiva Cruz**

Diretora do Centro de Educação  
**Márcia Maria Gurgel Ribeiro**

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação  
**Alda Maria Duarte Araújo Castro**

## Comitê Científico

Ana Maria Iorio Dias | UFC  
Antônio Gomes Ferreira | Universidade de Coimbra  
Arden Zylbersztajn | UFSC  
Betânia Leite Ramalho | UFRN  
Carlos Monarcha | UNESP | Araraquara  
Dalila Andrade Oliveira | UFMG  
Elizeu Clementino de Souza | UNEB  
João Ferreira de Oliveira | UFG  
João Maria Valença de Andrade | UFRN  
Lucíδια Bianchetti | UFSC  
Karl Michael Lorenz | Sacred Heart University | Fairfield | U.S.A  
Maria da Conceição Ferrer Botelho Sgadari Passégi | UFRN  
Mariluce Bittar | UCDB  
Marly Amarilha | UFRN  
Nadia Hage Fialho | UNEB  
Nelson de Luca Pretto | UFBA  
Nicholas Davies | UFF  
Telma Ferroz Leal | UFPE  
Valentín Martínez-Otero Pérez | Univ. Complutense de Madrid

## Conselho Editorial

Marta Maria de Araújo | Editora Responsável  
Arnon Alberto Mascarenhas de Andrade  
Antônio Cabral Neto  
Maria Arisnete Câmara de Morais  
Alessandra Cardozo de Freitas

## Bolsistas

Otávio José Oliveira Fideles  
Nilzete Moura Santos

## Capa

Vicente Vitoriano Marques Carvalho

## Colaborador Gráfico

Antônio Pereira da Silva Júnior

## Revisão de Linguagem

Magda Silva Neri  
Afonso Henriques da Silva Real Nunes

## Revisão de Normalização

Tércia Maria Souza de Moura Marques

## Editoração Eletrônica

Wilson Fernandes de Araújo Filho

## Indexadores

Bibliografia Brasileira de Educação  
| BBE | CIBEC | MEC | INEP  
EDUBASE | Universidade Estadual de Campinas  
Diadorim – Diretório de Informações da Política  
Editorial das Revistas Científicas Brasileiras  
Fundação Carlos Chagas | www.fcc.org.br  
WebQualis | www.qualis.capes.gov.br  
GeoDados | geodados.pg.ufrpr.edu.br  
Índice de Revistas de Educación Superior e  
Investigación Educativa | IRESIE | México D.F  
Sistema Regional de Información en Línea  
para Revistas Científicas da América Latina,  
el Caribe, España y Portugal | LATINDEX

## Política Editorial

A Revista Educação em Questão é um periódico quadrimestral do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN, com contribuições de autores do Brasil e do exterior. Publica trabalhos de Educação sobre a forma de artigo, relato de pesquisa, resenha de livro e documento histórico.

Divisão de Serviços Técnicos  
Catalogação da Publicação na Fonte | UFRN  
Biblioteca Setorial | CCSA

## Revista Educação em Questão

Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Campus Universitário | Lagoa Nova | Natal | RN  
CEP | 59072-970  
Fone | Fax | 084 | 3342-2270  
E-mail | eduquestao@ce.ufrn.br  
Site | www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br

Revista Educação em Questão, v. 1, n. 1 (jan./jun. 1987) – Natal, RN: EDUFRN – Editora da UFRN, 1987.

Descrição baseada em: v. 42, n. 28 (jan./abr. 2012).  
Periodicidade quadrimestral

ISSN – 0102-7735

1. Educação – Periódico. I. Departamento de Educação. II. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. IV. Título.

RN|BS|CE

CDD 370  
CDU 37 [05]



## Sumário

### Summary

Editorial	5	Editorial
Artigos		Articles
Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional <i>Antônio Cabral Neto</i>	7	Contextual change and new regulations: effects in the field of educational policy <i>Antônio Cabral Neto</i>
Reflexiones en torno a los posgrados en ciencias sociales en América Latina: desigualdad y privatización <i>Fernanda Saforcada</i>	41	Considerations about postgraduate studies in social sciences in Latin America: inequality and privatization <i>Fernanda Saforcada</i>
Quantidade/qualidade e educação superior <i>Maria de Lourdes de A. Fávero</i> <i>Valdemar Sguissardi</i>	61	Quantity/quality and higher education <i>Maria de Lourdes de A. Fávero</i> <i>Valdemar Sguissardi</i>
A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios <i>Stella Cecilia Duarte Segenreich</i> <i>Alda Maria Duarte Araújo Castro</i>	89	The insertion of distance education in higher education in Brazil: guidelines and regulatory frameworks <i>Stella Cecilia Duarte Segenreich</i> <i>Alda Maria Duarte Araújo Castro</i>
Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores <i>Andréia da Silva Quintanilha Sousa</i>	119	Open University of Brazil (UAB) as teacher education political <i>Andréia da Silva Quintanilha Sousa</i>
Marcos regulatórios nas políticas de formação e valorização docente pós-LDB <i>Olgaisés Cabral Maués</i> <i>Arlete Maria Monte de Camargo</i>	149	Regulatory inframeworks policies and teaching bring out post Law of Guidelines and Bases (LDB) <i>Olgaisés Cabral Maués</i> <i>Arlete Maria Monte de Camargo</i>
Marcos regulatórios e arquiteturas acadêmicas na expansão da educação superior brasileira: movimentos indutores <i>Maria Estela Dal Pai Franco</i> <i>Marília Costa Morosini</i>	175	Regulatory frameworks, academic architectures at the Brazilian undergraduate schools expansion: movements of induction <i>Maria Estela Dal Pai Franco</i> <i>Marília Costa Morosini</i>

Reforma da Educação Profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios <i>Celia Regina Otranto</i>	199	Professional Education Reform in Brazil: challenges and regulatory milestones <i>Celia Regina Otranto</i>	
Qualidade na educação básica: entre significações, políticas e indicadores <i>Elton Luiz Nardi</i> <i>Marilda Pasqual Schneider</i>	227	Quality in the basic education: among significations, policies and indicators <i>Elton Luiz Nardi</i> <i>Marilda Pasqual Schneider</i>	
A ampliação da jornada escolar nas regiões Nordeste e Sudeste: sobre modelos e realidades <i>Ana Maria Cavaliere</i> <i>Lucia Velloso Maurício</i>	251	Expansion of the school day journey in brazilian regions in the northeast and the southeast: models and reality <i>Ana Maria Cavaliere</i> <i>Lucia Velloso Maurício</i>	
Fundef e Fundeb: efeitos na matrícula e na remuneração dos professores municipais de Natal/Rio Grande do Norte (2005-2010) <i>Magna França</i> <i>Janaína Lopes Barbosa</i>	274	Fundef e Fundeb: the effects on the enrollments and on the local teacher's wages in the city of Natal/Rio Grande do Norte (2005-2010) <i>Magna França</i> <i>Janaína Lopes Barbosa</i>	
Relações entre o perfil comunicativo de crianças com síndrome de Asperger e estratégias de professores <i>Maria Cláudia Brito</i> <i>Débora Deliberato</i> <i>Kester Carrara</i>	309	Relationship between communicative profile of children with Asperger syndrome and teachers' strategies <i>Maria Cláudia Brito</i> <i>Débora Deliberato</i> <i>Kester Carrara</i>	
<b>Documento</b>		<b>Document</b>	
Oração da abertura do quarto curso da aula do comércio proferida pelo professor Alberto Jaquéri de Sales, em 15 de fevereiro de 1771	338	Prayer of the opening of the fourth course of the class of trade given by professor Alberto Jaquéri de Sales, at February 15, 1771	
Normas gerais para publicação na Revista Educação em Questão	342	General rules for publications in the Revista Educação em Questão normas	



## Editorial

### Editorial

Para que estudar português? Essa pergunta tem mobilizado reflexões por parte de especialistas na área da linguagem, tendo como elemento desencadeador as insatisfações externalizadas pelos aprendizes do Ensino Fundamental e médio, principalmente. Nesse quadro de insatisfações nos deparamos com uma situação que revela o distanciamento entre o discurso teórico (presente em documentos oficiais, como os Parâmetros Curriculares Nacionais) e as práticas de ensino, especificamente na disciplina de português. Isso porque, na atualidade, constatamos reflexões provenientes de investigações no campo da Linguística, Educação e Psicologia, que ressaltam a natureza sociointeracionista dos processos de aprendizagem e ensino da linguagem; a condição do aluno e do professor como sujeitos de discurso; o texto como unidade básica de ensino, a necessária articulação entre as práticas da oralidade, leitura, escrita e gramática, mediante a abordagem de diferentes gêneros textuais com fins e usos contextualizados, dentre outros aspectos. Não obstante, os avanços teóricos não se evidenciam no campo das práticas, havendo o predomínio da concepção estruturalista de língua, em que o ensino das regras gramaticais ganha primazia em detrimento das demais atividades de linguagem. Ensino pautado na memorização e na decodificação de textos de uso estritamente escolar, para fins de avaliação e classificação do desempenho do aprendiz pelo docente, por meio da atribuição de notas ou conceitos. A repetição dessa dinâmica, ano a ano, é motivo de insatisfação e rejeição do aprendiz pela disciplina de português, expressas inclusive em exames oficiais desenvolvidos pelo Ministério da Educação, que apresentam o desempenho insatisfatório dos nossos aprendizes nas práticas de linguagem, em especial nas atividades de leitura e produção textual escrita. Portanto, a indagação e a insatisfação dos alunos se tornam legítimas. Acolhê-las é uma necessidade, no sentido de conscientizá-los sobre a condição de seres de linguagem que são. Mobilizá-los a entender que a linguagem é constitutiva do pensamento e elemento primordial de interação social. Aprender a utilizá-la de modo competente nas práticas de leitura e escrita, materializadas em diferentes gêneros textuais, é uma condição essencial para a vida em sociedade. Importa, sobretudo, conscientizá-los de que a aprendizagem do português é fundamental em suas vidas, não somente na condição de aprendizes, mas de cidadãos.



Esse processo de conscientização pressupõe, por outro lado, mudanças no modo de planejar e desenvolver o ensino de português. Tais mudanças não são, apenas, de ordem procedimental, mas conceitual e atitudinal. Implicam, assim, processos de formação inicial e continuada que abordem essa triangulação entre conceitos, procedimentos e atitudes, tanto na perspectiva do sujeito aprendiz, quanto na do docente, no sentido da convergência de saberes e práticas entre o português da vida cotidiana e o português da escola, em direção aos movimentos de *continuidade-ruptura*. A escola precisa assumir essa direção que envolve a assunção de princípios pedagógicos, políticos, culturais e éticos com vistas ao processo de democratização das práticas de uso da linguagem, importantes de ser estudadas e ensinadas porque são necessárias à vida em comunidade.

*Alessandra Cardozo de Freitas*  
Conselho Editorial da Revista Educação em Questão



# Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional

Contextual change and new regulations: effects in the field of educational policy

Antônio Cabral Neto

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## Resumo

A análise realizada neste artigo tem por objetivo compreender o redesenho assumido pelo processo de regulação concebido nas últimas décadas, situando-os no contexto socioeconômico e político no qual eles são idealizados e ganham materialidade. Para dar concretude a esse objetivo, o artigo organiza-se em três partes. Na primeira, procura-se delinear as principais mudanças econômicas e políticas que se operaram no padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas do século XX e seus desdobramentos na primeira década do século XXI. Na segunda parte, discute-se como as mudanças ocorridas nesse cenário (re)configuram as bases do processos regulatórios conferindo-lhes novos significados. Na terceira parte discutem-se as repercussões das novas regulações no campo da educação. As conclusões esboçadas neste artigo evidenciam que, no jogo das relações globalizadas, os países de maior poder econômico e político exercem uma hegemonia em todos os campos (econômico, político, cultural, educacional), de modo que os países em desenvolvimento se inserem, de forma subordinada, nessa nova dinâmica. Ocorre uma tendência do fortalecimento de instâncias supranacionais que procuram criar os ordenamentos jurídicos e políticos para orientar o desenvolvimento do capitalismo nessa nova fase. Constata-se, todavia, que os estados nacionais, mesmo tendo perdido certa autonomia no âmbito da economia globalizada, ainda detêm papel importante na definição de sua agenda política, econômica e educacional. Especificamente na educação se verifica uma complexa relação entre as regulações transnacional, nacional e local. Esses três tipos de regulação se articulam e estão presentes simultaneamente no campo da política educacional. Realça-se, entretanto, que, de fato, em nível local, cada vez mais, se esmaece a capacidade das instituições educacionais no que concerne a sua autonomia para definir normativas que orientem os sistemas de ensino

Palavras-chave: Globalização neoliberal. Novas regulações. Política educacional.



## Abstract

The analysis in this article aims to understand the redesign made by the regulatory process designed in recent decades, placing them in the socioeconomic and political context in which they are idealized and gain materiality. To give concreteness to this goal, the article is organized into three parts. At first, tries to outline the major economic and political changes that have taken place in the pattern of capitalist accumulation in the last decades of the twentieth century and its aftermath in the first decade of this century. The second part discusses how the changes in this scenario (re)shape the foundations of the regulatory processes by giving them new meanings. The third section discusses the impact of new regulations in the field of education. The conclusions outlined in this article show that, in the game globalized relations, the countries of greatest economic and political power exercise hegemony in all spheres (economic, political, cultural, educational), so that the developing countries insert themselves, in a subordinate way, in this new dynamic. There is a tendency of strengthening of supranational bodies seeking to create the legal and political framework to guide the development of capitalism in this new phase. It appears, however, that the national states, despite having lost some autonomy within the globalized economy, still retain an important role in setting the political agenda, economic and educational. Specifically in education there is a complex relationship between the current transnational, national and local levels. These three types of regulation are articulated and are simultaneously present in the field of educational policy. It is emphasized, however, that, in fact, at the local level, increasingly, dims the capacity of educational institutions with respect to their autonomy to define the rules that guide the education systems.

8

Keywords: Neoliberal Globalization. New regulations. Educational policy.



A discussão realizada neste artigo parte do pressuposto de que para compreender o redesenho dos processos de regulação concebido, nas últimas décadas, precisa-se, necessariamente, situá-lo no contexto socioeconômico e político no qual eles são idealizados e ganham materialidade. Considera-se, ainda, que a natureza e o conteúdo assumidos pela regulação, nesse novo contexto, decorrem da crise do padrão de acumulação capitalista fundado nas teses do keynesianismo/fordismo<sup>1</sup> que se inicia no final da década de 1960 e ganha maior visibilidade a partir dos anos 1970.

Para atender a esses pressupostos, o artigo organiza-se em três partes. Na primeira, faz-se uma incursão mais geral na literatura, procurando delinear as principais mudanças econômicas e políticas que se operam no padrão de acumulação capitalista nas últimas décadas do século XX e seus desdobramentos na primeira década do século XXI. Na segunda parte do artigo, discute-se como as mudanças ocorridas nesse cenário (re)configuram as bases do processos regulatórios atribuindo-lhes novos significados. Na terceira parte, discutem-se as repercussões das novas regulações no campo da educação.

## **1. O processo de mudança nas últimas décadas: elementos contextuais**

9

A situação de crise do capitalismo configurada mais intensamente a partir dos anos 1970 demanda a formulação de estratégias políticas e econômicas no sentido de superá-la. O neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva constituem, nesse momento, ações articuladas para engendrar uma arquitetura capaz de reorganizar uma nova fase do capitalismo – o capitalismo global. O neoliberalismo defende a necessidade de prover reformas em todas as áreas, redimensionar o papel do Estado e reduzir os gastos públicos na área social. Na prática, o neoliberalismo vai se consolidar no contexto das transformações econômicas em escala mundial, durante o final dos anos 1970 e anos 1980, períodos marcados por uma aguda crise econômica no mundo capitalista avançado e pela crise do socialismo real (na Alemanha e na União Soviética). O colapso das economias socialistas ocorrido sob uma forte intervenção do Estado, assim como a crise das economias de países de orientação social-democrata, os quais, no período pós-segunda Guerra Mundial, defenderam maior controle do Estado sobre o mercado,



contribuíram, de forma marcante, para o fortalecimento das teses que atribuíam ao mercado papel fulcral na regulação das relações econômicas e sociais. Nessa dinâmica, consolida-se a base intelectual do neoliberalismo, fornecendo uma justificativa ideológica do mercado como uma preciosa forma de ordem social. (ANDERSON, 1995; HILARY, 1998; HARVEY, 2008).

No capitalismo “pós-moderno”, como escreve Zizek (2011, p. 13), a própria economia consagra a lógica do mercado e da concorrência e se impõe, cada vez mais, como ideologia hegemônica. Em razão disso, argumenta o autor, vivemos numa época pós-política de naturalização da economia: “[...] em regra, as decisões políticas são apresentadas como questões de pura necessidade econômica; quando medidas de austeridade se impõem, dizem-nos [...] que isso é simplesmente o que deve ser feito.”

A desqualificação política constitui-se em um dos ingredientes estruturantes da conjuntura que marca a hegemonia do ideário neoliberal, considerando que a pretendida onipotência das leis de mercado coloca a política em uma posição secundária no contexto das relações sociais. A política neoliberal, como diz Bourdieu (2001), recorrendo ao léxico da liberdade, do liberalismo, da desregulamentação, visa conferir um predomínio fatal aos determinantes econômicos, liberando-os de todo o controle, e submeter os governos e os cidadãos às economias assim “liberadas”.

O neoliberalismo configura-se, portanto, como uma superestrutura ideológica e política que acompanha a transformação histórica recente do capitalismo moderno. Segundo Zizek (2011), firma-se, nesse contexto, um tipo de Estado de emergência econômica, que necessita de todos os tipos de medidas de austeridade (corte de benefícios, redução dos serviços gratuitos de saúde e educação etc.), e que está permanentemente em transformação, e vem tornando-se um modo de viver.

Na concepção neoliberal, o Estado deve favorecer os direitos individuais à propriedade privada, permitir o regime de direito e favorecer as instituições de mercado o livre funcionamento e o livre comércio. O arcabouço legal deve incluir obrigações contratuais livremente negociadas entre indivíduos juridicamente configurados no âmbito do mercado. De acordo com Harvey (2008), o Estado, para assegurar essa dinâmica, usa o monopólio dos meios de violência para preservar a todo custo essas liberdades. Por extensão,



considera-se um bem fundamental a liberdade de negócios e corporações para operar nesse arcabouço institucional de livres mercados e livre comércio.

Assim, a competição é considerada uma virtude primordial. Defende-se que a privatização e a desregulação (ou novas regulações), combinadas com a competição, eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos – tanto os custos diretos ao consumidor (graças a mercadorias e serviços mais baratos) quanto, indiretamente, mediante a redução da carga de impostos. O Estado neoliberal deve “[...] buscar reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global.” (HARVEY, 2008, p. 76).

Lembra, ainda, o citado autor, que a liberdade pessoal e individual no mercado deve ser garantida a cada indivíduo, que é julgado responsável por suas próprias ações e por seu próprio bem-estar, do mesmo modo como deve responder por eles. Esse princípio é aplicado, por exemplo, aos domínios do bem-estar social, da educação e da assistência à saúde. O sucesso e o fracasso individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais (como não investir em seu próprio capital humano por meio da educação), em vez de serem atribuídos à própria lógica do sistema capitalista.

O Estado concebe legislação e estruturas regulatórias que favorecem as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócio etc. Os Estados neoliberais facilitam a difusão da influência das instituições financeiras por meio da desregulação. No plano internacional, por exemplo, os Estados neoliberais centrais deram ao FMI e ao Banco Mundial, em 1982, plena autoridade para negociar o alívio da dívida, o que significou, na verdade, proteger da ameaça de falência as principais instituições financeiras internacionais. (HARVEY, 2008).

O Estado neoliberal, contraditoriamente, como afirma o autor, precisa de alguma espécie de nacionalismo para sobreviver.

Obrigado a operar como agente competitivo no mercado mundial e buscando estabelecer o clima mais favorável possível aos negócios, ele mobiliza o nacionalismo em seu esforço de sobrevivência. A competição produz vencedores e perdedores efêmeros na luta global por uma posição, e isso pode ser em si uma fonte de orgulho nacional ou de busca da essência nacional. (HARVEY, 2008, p. 95).



Os acordos internacionais entre países, para garantir o regime de direito e as liberdades de comércio – como os incorporados às normas da Organização Mundial do Comércio – são, na avaliação de Harvey (2008, p. 76), vitais para o avanço do projeto neoliberal no novo cenário global. “A competição internacional é tida como algo saudável, considerando que melhora a eficiência e a produtividade, reduz os preços e, dessa maneira controla as tendências inflacionárias.”

Na era da globalização neoliberal, evidencia-se que o Estado-nação, no geral, perde importância porque novos espaços são desenhados, novas redes de poder são articuladas, novas racionalizações são elaboradas, novas dialéticas surgem – o nacional, o regional e o local são colocados a serviço do novo modelo econômico global transnacional e transcultural.

O Estado nacional tende a se enfraquecer nessa dinâmica para ceder lugar ao que Gamboa (2001) denomina de Proto-Estado-Global, o qual representa os interesses da nova divisão de classes da sociedade global. O Grupo G-7, a OTAN, o GATT, o FMI e o BM constituem elementos constitutivos do Proto-Estado-Mundial que tem cumprido funções normativas e de imposição repressiva dos interesses transnacionais em nível planetário.

Entretanto, Jameson (2001) diz que permanece, na globalização, um destacado e crescente poder de influência dos Estados Unidos, expressa no poderio econômico e militar, e que, quando nos referimos ao enfraquecimento dos Estados-nação, estamos, na verdade, caracterizando a subordinação dos demais Estados-nação ao Estado americano, quer pela via do consentimento e da colaboração, quer pelo uso da força e da ameaça econômica. No entanto, Teodoro (2011) chama a atenção para o fato de que a crise desencadeada, em 2008, nos Estados Unidos da América, pode representar um declínio desse país como potência mundial, porque estão surgindo outras regiões e países como atores importantes na esfera global. Essa afirmação parece carecer de uma melhor explicitação porque já nos anos seguintes (2009/2012) o referido país tem adotado estratégias que reafirmam a sua hegemonia política em âmbito global e, é pouco provável que, embora os tigres asiáticos ganhem importância econômica, venham sobrepor-se ao poderio político americano.

Como assinala Ianni (1995, p. 34), a soberania do Estado-nação “[...] não está sendo simplesmente limitada, mas abalada pela base. Em função das novas relações estabelecidas, em nível internacional, as organizações



multilaterais passam a exercer as funções de estruturas mundiais de poder. (FMI, BIRD, G-7, OTAN)."

Pode-se afirmar, todavia, que os Estados nacionais vêm perdendo poder na era da globalização neoliberal, notadamente aqueles de menor importância econômica; mas esse ente jurídico não deixou de cumprir funções essenciais no processo de globalização. Como argumenta Castells (2001, p. 115), "[...] a tese da globalização, em sua versão simplista, ignora a persistência do Estado-nação e o papel do governo na definição da estrutura e na dinâmica da nova economia." Segundo o autor, a regulamentação e as políticas governamentais afetam as fronteiras internacionais e a estrutura da economia global.

Por causa da persistência das nações e governos nacionais e devido ao papel dos governos que usam a concorrência econômica como ferramenta de estratégia política, é provável que fronteiras e separações entre as principais regiões econômicas continuem a existir por muito tempo, estabelecendo uma diferenciação regional da economia global. (CASTELLS, 2001, p. 117).

Há uma contradição essencial na lógica do livre comércio delineada nesse contexto. Para que se consolide um sistema com características de livre comércio, independente da ação de governo, torna-se necessária uma intervenção desses governos e uma concentração de poderes. "O livre comércio não se instala naturalmente; precisa ser criado por uma legislação firme e por outros meios de intervenção." (JAMESON, 2001, p. 144).

Entretanto, reafirma-se que, além dos limites nacionais, se amplia um mercado único e global, e o espaço delimitado das nações tornou-se cada vez mais fragilizado. A tendência geral predominante, como preleciona Castells (2001), indica uma crescente interpenetração dos mercados, em particular, após o razoável sucesso da Rodada do Uruguai do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), a criação da Organização Mundial do Comércio, a unificação europeia, a assinatura do Acordo norte-americano de Livre Comércio, a intensificação dos intercâmbios econômicos com a Ásia, a incorporação gradual da Europa Oriental e da Rússia na economia global e o papel cada vez mais importante desempenhado pelo comércio e pelo investimento estrangeiro no crescimento econômico de todos os lugares. Além



disso, a integração quase total dos mercados de capital confere a todas as economias uma interdependência global.

No contexto da globalização econômica, o sistema de câmbio internacional e o fluxo de capital financeiro emanciparam-se do controle dos bancos nacionais<sup>2</sup>. Não se trata de importação e exportação de bens de consumo ou investimentos entre diversas economias nacionais, senão de uma nova divisão do trabalho entre as empresas multinacionais. "A norma é produzir onde os salários são mais baixos, investir onde as leis são mais generosas e usufruir lucros onde os impostos são menores." (GAMBOA, 2001, p. 97).

Embora a economia assuma características globais, ela se expressa, também, na formação de blocos regionais<sup>3</sup>. A ideia de uma economia global regionalizada não representa, em essência, uma contradição conceitual.

Há, de fato, uma economia global porque os agentes econômicos operam em uma rede global de interação que transcende as fronteiras nacionais e geográficas. Mas essa economia é diferenciada pelas políticas, e os governos nacionais desempenham um papel importante nos processos econômicos. No entanto, a unidade da contabilidade econômica é a economia global, pois é nessa escala global que ocorrem atividades estratégicas produtivas e comerciais, bem como acumulação de capital, geração de conhecimentos e gerenciamento da informação. (CASTELLS, 2001, p. 120).

A diferenciação política desse sistema global define, na interpretação do referido autor, os processos econômicos e determina as estratégias dos agentes da concorrência. Nesse sentido, a regionalização interna é um atributo sistemático da economia informacional/global.

Como parte desse mesmo movimento, observa-se, nesse contexto, uma intensa reorganização do processo de trabalho, materializado mediante a articulação de um conjunto de estratégias para estruturá-lo em novas bases, objetivando atender às novas demandas do padrão de acumulação e de reprodução capitalista, pautado na integração e na flexibilização. Essa dinâmica foi sendo viabilizada, dentre outras medidas, pelo investimento maciço na produção de conhecimentos científicos e de sua aplicação tecnológica no sistema produtivo. Nesse contexto, observa-se o desenvolvimento da microeletrônica, especialmente da informática (base material das grandes descobertas desse momento), da biotecnologia (potencializadora da agricultura de forma



intensiva) e dos novos materiais (a combinação das novas fibras sintéticas permite ultrapassar limites impostos pelos recursos naturais).

A acumulação flexível é fundada em um padrão produtivo avançado organizacional e tecnologicamente, e estruturado a partir da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho referente à fase informacional (utilização de computadores no processo produtivo e de serviços) do desenvolvimento do capitalismo. Os paradigmas produtivos centrados na acumulação flexível criam novos mecanismos de expansão do capital, assim como propiciam a intensificação das condições de exploração da força de trabalho.

Em relação ao mercado de trabalho, constata-se que ele tem passado por uma reestruturação intensa resultante de fatores, tais como: excessiva volatilidade do mercado, aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, enfraquecimento do poder sindical e quantidade excessiva de mão de obra excedente composta por desempregados ou subempregados. (HARVEY, 2009).

Ao se apropriarem das vantagens advindas desse cenário, os empresários passaram a impor contratos de trabalho mais flexíveis (novas regulações) de modo que as necessidades específicas de cada empresa sejam atendidas. Uma das estratégias que tem sido comum em determinadas empresas é fazer com que o empregado trabalhe “[...] bem mais em períodos de pico de demanda, compensando com menos horas em períodos de redução da demanda.” (HARVEY, 2009, p. 143).

A reestruturação do mercado de trabalho, nesse contexto, no geral, coloca em segundo plano os direitos dos trabalhadores. Os direitos de pensão, coberturas de seguro, níveis salariais dignos e estabilidade no emprego têm sido rebaixados ao segundo plano no quadro geral de reestruturação do mercado de trabalho, intensificando ainda mais a precarização e a exploração da classe trabalhadora pelo capital. Nesse cenário, acelera-se a tendência do mercado de trabalho em “[...] reduzir o número de trabalhadores centrais e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins.” (HARVEY, 2009, p. 144). Exige-se, cada vez mais, uma reduzida parcela de trabalhadores com alta qualificação e o aumento acentuado de trabalhadores dotados de capacidades mais simples para operar em atividades que não demandam maiores conhecimentos.



A classe trabalhadora é atingida por essa lógica porque ela tem contribuído de forma acentuada para o aumento no número de trabalhadores que compõem o quadro do desemprego estrutural. Frigotto (2005) chama a atenção para o aspecto de que as políticas neoliberais e a hegemonia do capital especulativo, assim como o desenvolvimento produtivo focalizado na incorporação da ciência e tecnologia contribuíram para a propagação do desemprego estrutural e do trabalho precarizado.

Esse contexto gerou uma situação em que as relações entre capital e trabalho se desenvolveram com características limitadoras de direitos para a grande maioria dos trabalhadores que, pelas condições políticas impostas pelas estratégias neoliberais, não construíram alternativas políticas para o enfrentamento com o capital, inclusive, para manter conquistas já asseguradas.

As medidas políticas e econômicas concebidas, nessas últimas décadas, embora tenham assumido dimensão hegemônica, não se implementaram sem que houvesse uma reação de setores da sociedade que, mesmo pouco articulados, em decorrência da sua desmobilização e despolitização, respondeu às suas investidas. Entretanto, as diversas formas de resistência social a esse projeto não foram capazes de criar uma alternativa suficiente para o enfrentamento mais orgânico ao neoliberalismo; nem mesmo de impedir a implementação de estratégias limitadoras de direitos já conquistados.

O neoliberalismo, mesmo trazendo em seus pressupostos a ideia de que os indivíduos sejam livres para escolher, não supõe que eles optem por organizar instituições coletivas fortes, como sindicatos combativos. A liberdade está circunscrita à criação de associações voluntárias, politicamente frágeis e dependentes do Estado.

Como diz Harvey (2008, p. 80), diante de movimentos sociais que buscam intervenções coletivas, o Estado neoliberal intervém, por vezes, repressivamente, negando assim as próprias liberdades de que supõe ser o defensor. Nessa situação, ademais, a competição internacional e a globalização podem ser usadas “[...] para disciplinar os movimentos opostos ao programa neoliberal em Estados individuais. A liberdade das massas teria de ser restringida em benefício da liberdade dos poucos.”

Em uma visão de síntese, pode-se afirmar que os acontecimentos que se configuram a partir do final da década de 1980 do século passado, e se aprofundam nos anos subsequentes se apresentam como sinais incontestes



da insuficiência das estratégias neoliberais para superação da crise, que se propunha resolver, principalmente, no campo econômico, embora não se possam desconsiderar os avanços no campo ideológico. Da leitura de Anderson (1995), pode-se concluir que, embora todas as condições institucionais tenham sido criadas em favor do capital, a taxa de acumulação, ou seja, da efetiva inversão em um parque de equipamentos produtivos, não cresceu durante os anos oitenta; ao contrário, caiu em relação aos níveis médios alcançados nos anos setenta. Isso porque a desregulamentação financeira – dimensão essencial do programa neoliberal – criou condições mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva; durante os anos oitenta, aconteceu uma verdadeira explosão dos mercados de câmbio internacionais, cujas transações, puramente monetárias, acabaram por diminuir o comércio mundial de economias reais.

Chesnais (1995) assinala que esse momento inaugura um novo regime mundial de acumulação, cujo funcionamento dependeria das prioridades do capital privado altamente concentrado – o capital aplicado na produção de bens e serviços, mas também, de forma crescente, do capital financeiro centralizado, mantendo-se sob a forma de dinheiro e obtendo rendimento como tal. Trata-se, segundo o autor, de acumulação predominantemente rentista e parasitária, sendo que o seu caráter rentista envolve também o capital produtivo.

A crise econômica anunciada por Anderson (1995), na década de 1990, assume, hoje, contornos mais claros com os acontecimentos verificados nos Estados Unidos (2008) e mais recentemente em alguns países da Europa (Grécia, Portugal e Espanha, por exemplo). Em face dessa situação de crise, coloca-se a agenda a necessidade de reorganizar o papel do estado de modo que ele reassuma função mais firme diante da desordem gerada pelas leis de mercado.

Tem-se observado que o Estado vem atuando, nessa dinâmica, como ator importante no gerenciamento e na busca de resolução dos problemas econômicos e financeiros e, nessa direção, tem realizado investimentos maciços (inclusive públicos) para a superação da crise. As medidas tomadas nesses países estão associadas às reformas restritivas dos direitos dos trabalhadores, uma diretriz constitutiva do corpus das teses neoliberais. Os ajustes propostos, nesse contexto de crise, vêm propiciando as condições para o rearranjo de novas regulações com nítidas indicações de uma intervenção mais ordenada do Estado na economia, mas, sobretudo, com medidas restritivas em relação aos avanços sociais. Porém a atuação do Estado não se encaminha na direção de



uma retomada daquele padrão concebido no pós-guerra e que traduzia uma intervenção mais forte do estado na economia e edificação de políticas públicas de caráter universalista.

O cenário atual indica que deverão ser criados mecanismos/ações para a manutenção de “níveis aceitáveis de desigualdade social”, portanto, devem ser propostos mecanismos de redução da concentração de renda que atingiu níveis expressivos no auge de implementação do neoliberalismo. No campo das ideias, ganha realce a defesa do denominado estado neossocial. A sua defesa sustenta-se no argumento de que a volta ao Estado de bem-estar social ou mudanças no padrão de Estado regulador neoliberal não seriam mais plausíveis. O Estado neossocial seria repolitizado, de modo que os imperativos econômicos, orientados para o crescimento da riqueza e para os rendimentos agregados, dariam lugar a preocupações centradas numa redistribuição mais equitativa da riqueza gerada pelo mercado, e, também, a imperativos de legitimidade política ou de legitimação substantiva do regime democrático.

Estado neossocial distingue-se do Estado regulador neoliberal pela relativa valorização dos imperativos de ordem social e política em face dos imperativos de estabilidade macroeconômica, embora dele herde características como: a indispensabilidade do mercado competitivo na geração da riqueza, a rejeição do paternalismo de Estado, que, por vezes, acompanhou o modelo social, e a devolução de algumas das responsabilidades pelo bem-estar das populações para outros níveis que não o estatal. (SILVA, 2009).

O estado neossocial, tal como está configurado, parece não deixar dúvidas de que o mercado continua a exercer papel definidor na regulação das relações econômicas e sociais e que o Estado não é mais o único ente jurídico promotor dos direitos sociais na medida em que indica outras arenas possíveis para a promoção do bem-estar do cidadão. Essa defesa de um estado com esse perfil conserva características muito próximas das teses neoliberais que preconizavam a redistribuição de responsabilidade entre esse ente jurídico e a sociedade na oferta de serviços à população.

Essa influência parece reforçar a argumentação proposta por Anderson (1995) que, ao analisar a crise dos anos 1900, afirmava que o fracasso econômico do neoliberalismo no capitalismo avançado<sup>4</sup>, não repercutia com a mesma ênfase no seu desenvolvimento ideológico. Na década de 1990, de acordo com a sua argumentação, a agenda política prosseguia sendo orientada pelos



parâmetros do neoliberalismo, mesmo quando seu momento de atuação econômica enfrentava uma crise com efeitos ainda não previsíveis naquela época. Destaca-se que, ainda hoje, muitas das estratégias políticas do neoliberalismo, no que se refere ao papel do Estado, continuam sendo referência para governos, ainda que com outras características assumidas diante do contexto da atual crise do capitalismo. Nesse momento, ocorrem ajustes no papel do Estado que se coloca como agente importante na administração da crise, criando mecanismos de intervenção em novos patamares. Isso implica ajustes no processo de regulação tendo em vista adequá-lo às novas demandas contextuais.

## **2. Os processos regulatórios e sua adequação às mudanças contextuais**

As mudanças econômicas e políticas decorrentes da organização no novo padrão de acumulação capitalista, que se edificam nessas últimas décadas, têm impactado, sobremaneira, na definição dos novos formatos regulatórios que se propõem a normatizar as relações econômicas, políticas e sociais. Elas tendem a promover e a reforçar uma perspectiva de mudanças mais global das políticas econômicas, sociais e cultural.

Historicamente, a regulação econômica é considerada como necessária para ordenar as relações de mercado com vistas a corrigir as falhas próprias desse mecanismo e prevenir a possibilidade de uma situação de desordem que provoque uma crise de efeitos duradouros. Entretanto as formas de regulação econômica variam de acordo com os contextos em que se desenvolvem e ganham materialidade.

Como assinala Avritzer (2002), a globalização econômica opera a partir de uma complementaridade entre a autonomia dos mercados e os “Estados facilitadores” orientada para a liberalização, a privatização, a desregulamentação da economia, a retração dos gastos com bens públicos e dos encargos com o bem-estar social, a plena mobilidade dos capitais em simultâneo com um estrito controle internacional e uma total flexibilidade nacional.

A globalização econômica implica o redesenho da relação entre estado e mercado. Esse processo é caracterizado, conforme conjectura Avritzer (2002), pela existência de um conjunto de atividades econômicas que se concretizam em nível global propiciando as condições para a organização



de instituições reguladoras em nível internacional. Todavia, esse não se constitui em um fenômeno de todo novo porque, desde o pós-segunda Guerra Mundial, foram organizadas instituições em nível global tanto de natureza técnica (a União Postal Universal, a União Internacional de Telecomunicações e a Organização Meteorológica Mundial) quanto política (Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e um conjunto de outras organizações internacionais ligadas às Nações Unidas).

Desse modo, a partir do pós-segunda Guerra Mundial, com a criação dessas instituições, a assimetria estabelecida entre os Estados fortes e os Estados fracos assume um novo formato. A soberania dos Estados mais fracos passa a ser ameaçada, não tanto pelos Estados mais poderosos, como historicamente vinha ocorrendo, mas, sobretudo, por agências financeiras internacionais e outros atores transnacionais privados, tais como as empresas multinacionais. (SANTOS, 2001).

Avritzer (2002), recorrendo às análises de Held (1995), destaca que o problema em relação a essas organizações é que elas exercem um papel regulador externo, isto é, elas não têm capacidade de *enforcement* e sim capacidade de pressão. Desse modo, segundo o autor, estabelece-se uma assimetria entre os países que não são capazes de resistir à agenda das organizações internacionais e os países que sequer necessitam recorrer a tais agências.

Nessa dinâmica existem, por um lado, países que não têm outra alternativa senão aceitar

[...] os programas de ajustamento estrutural do Fundo Monetário Internacional, que passam a constituir uma forma de 'auto-regulação' imposta de fora; e por outro lado, existem países como os Estados Unidos, que ainda conseguem se auto-regular através dos mecanismos clássicos de uma economia nacional, devido à hegemonia da sua própria moeda. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que temos a emergência de uma institucionalidade pós-nacional, tal institucionalidade apresenta assimetrias profundas. (HELD apud AVRITZER, 2002, p. 113-114).

Existe uma série de instituições multilaterais com capacidade de influenciar decisivamente os Estados nacionais, mas ao mesmo tempo, e fazendo parte desse mesmo movimento, temos, também, "[...] um conjunto de Estados nacionais fortes que podem se opor ou simplesmente ignorar a dinâmica



política pós-nacional, tal como os Estados Unidos fizeram com o tratado Anti-Minas e com o Protocolo de Kyoto.” (AVRITZER, 2002, p. 107-108).

O cenário mundial marcado pela presença de novos atores institucionais multilaterais imprime relações diversas das até então existentes, ao mesmo tempo que criam as condições necessárias à organização dos mercados em novos formatos que são, por sua vez, determinantes para a formulação de diretrizes políticas visando orientar os novos modelos de regulação.

No ordenamento econômico que se configura, nesse momento, as regulações procuram criar as condições para formatar estratégias, objetivando promover a competição e a livre concorrência.

A regulação de mercados é uma atividade inerente ao Estado moderno, que assume formas muito distintas segundo o contexto histórico. Melo (2001) identifica quatro tipos principais de ação regulatória do Estado na economia. No primeiro tipo, verifica-se a propriedade pública de firmas ou setores inteiros da economia, como ocorreu na maior parte dos países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) no pós-guerra, ou no Brasil do pós-guerra até meados da década de 80. O segundo tipo compreende o exercício de atividades regulatórias diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva, em um contexto em que o regime de propriedade é privado, situação em que os órgãos reguladores ficavam sob o comando direto dos governos. O terceiro tipo abarca as várias formas de autorregulação por meio de arranjos corporativistas. E finalmente, a regulação pública com regime de propriedade privada, tipicamente americana, baseada em uma forma institucional peculiar: a agência regulatória dotada de graus crescentes de autonomia. Esse último tipo de regulação difundiu-se de forma enfática após o processo de privatização que atingiu a Europa e a América Latina nas últimas três décadas.

A vantagem do modelo de “agência reguladora”, como afirma Souto (2002, p. 10), é a substituição do controle político e burocrático pelo controle técnico, assegurado pela escolha de seus membros calcada no mérito e submetida à aprovação parlamentar, com direito a mandato fixo. A função regulatória deve ser exercida de forma equidistante dos interesses, com vistas a um ponto ótimo, que concilie os interesses de consumidores, fornecedores e do Poder Público. “A agência não é um órgão de defesa do consumidor, mas uma entidade que busca o equilíbrio entre os interesses nos setores regulados



(mercado específico), devendo ficar equidistante de consumidores, fornecedores e do poder público.”

No ordenamento social, as regulações se propõem a viabilizar mecanismos para que o setor privado forneça bens e serviços indispensáveis à sociedade, de maneira a torná-los acessíveis à coletividade. Busca-se a preservação de determinados bens e serviços tidos como relevantes por conta da lei, porém, não necessariamente providos pelo Estado (educação e saúde são exemplos mais claros dessa dinâmica). (SOUTO, 2002).

No Brasil, o Estado regulador foi constituído basicamente a partir do Estado Novo getulista, cuja ação foi marcada pela centralização das decisões políticas sobre regulação de setores da economia na figura do presidente da República. Nesse contexto, os partidos políticos e o Congresso, como evidencia Mattos (2004), são esvaziados como canais de circulação de poder político, ficando o processo de formulação de políticas públicas centralizado na burocracia estatal interna ao Poder Executivo de forma fechada e pouco pública, resultando em decisões administrativas tomadas de forma não procedimentalizada.

22

Dessa forma, decisões sobre a regulação de setores da economia brasileira passam a ser revestidas de um caráter “apolítico”, como se decisões técnicas não implicassem escolhas de ordem política. E, na ausência de controles democráticos institucionalizados sobre a atuação dessa burocracia estatal, decisões discricionárias acabam por revelar decisões arbitrárias. (MATTOS, 2004, p. 2).

Isso fez com que o modelo de Estado regulador se constituísse, no Brasil, com déficits de legitimidade democrática. Eram poucos os grupos de interesse que tinham acesso aos processos decisórios em matéria de políticas públicas, e os mecanismos institucionalizados de controle democrático das decisões tomadas eram quase inexistentes. Os déficits de legitimidade se apresentavam, assim, “[...] tanto no que diz respeito às formas de controle no plano da separação de poderes, como no plano das relações entre Estado e sociedade civil.” (MATTOS, 2004, p. 2).

No contexto do regime civil militar, consolidou-se, no Brasil, uma perspectiva tecnocrática de atuação do estado, bem como foram desenvolvidas fortes relações entre a burocracia e setores privados sem que houvesse transparência nesse arranjo. A burocracia se preparou para exercer o seu papel em



um Estado intervencionista, centralizador e com uma ideologia própria, encontrando condições para consolidar um comportamento autônomo em relação aos atores sociais. (GOUVÊA, 1994).

O regime civil militar agravou essa situação, produzindo uma crise de legitimidade que assumiu feição mais clara a partir do início do processo de redemocratização, na segunda metade da década de oitenta. Como assinalam Pó e Abrucio (2006), a crise do regime militar, na década de 1980, colocou na agenda o debate sobre a democratização do Estado e de seu aparelho burocrático. Nesse momento, busca-se trilhar caminhos para a democracia, no país, criando vários mecanismos que possibilitassem a sociedade monitorar o poder público, que, embora tenham sido incorporados à Constituição de 1988, não foram devidamente regulamentados e aplicados.

Destaca-se que, do ponto de vista da burocracia, o princípio do mérito tornou-se, pelo menos constitucionalmente, universal a partir desse momento. Ademais, formas de *accountability* horizontal e vertical fortaleceram-se, e a ação burocrática tornou-se, no geral, mais transparente do que nos períodos anteriores. Todavia, os legados do corporativismo e do insulamento continuaram influenciando o comportamento da burocracia e o seu relacionamento com o sistema político e com a sociedade. (PÓ; ABRUCIO, 2006).

No contexto da redemocratização, as relações entre o Poder Executivo central e os outros dois poderes, e entre o Estado e a sociedade civil, assumem nova arquitetura. Temas relevantes em matéria de formulação de políticas públicas passam a compor “[...] a pauta do dia da imprensa e dos meios de comunicação de massa. Novos canais de circulação de poder político são constituídos.” (MATTOS, 2004, p. 3).

O modelo de agências reguladoras autônomas (de inspiração americana) adotado no Brasil no contexto da reforma do Estado, na década de 1990, insere-se nesse cenário, estabelecendo uma nova dinâmica política para a ação regulatória do Estado. A formulação de políticas setoriais, como diz Mattos, que antes

[...] estava restrita aos gabinetes ministeriais, aos conselhos institucionalizados no interior da burocracia estatal da Administração Direta, subordinada às decisões políticas do presidente da República e ao jogo de barganhas políticas com o Congresso, passou a ser formulada de forma mais insulada por técnicos



especializados, porém supostamente aberta ao público afetado pelas normas editadas pelas agências. (MATTOS, 2004, p. 3).

Como argumenta o referido autor, as agências reguladoras se constituíram em um novo locus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas ao Poder Executivo na regulação de setores da economia brasileira e as condições de barganha política entre esse Poder e o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, as agências, teoricamente, teriam potencial de serem assumidas como uma nova arena política de participação de atores da sociedade civil na elaboração de políticas públicas.

Essa nova arquitetura desenhada pelo estado (novo estado regulador) vai assumir uma feição mais desenvolvida a partir das reformas da década de 1990 e tem características bastante distintas do modelo até então vigente no país. As Agências Reguladoras surgem como uma possibilidade de “[...] descentralização da ação regulatória do Estado em um contexto de valorização da sociedade civil e da esfera pública como elementos constitutivos da democracia e, assim, das condições de legitimidade de políticas públicas.” (MATTOS, 2004, p. 3).

24

Segundo a avaliação de Pó e Abrucio (2006), a principal reforma administrativa recente do país foi formulada durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado gestado, nesse momento, tinha como propósito alterar as bases do Estado brasileiro, a fim de melhorar o seu desempenho e propiciar as condições para democratizá-lo. Para materializar essa orientação, propugnava que as atividades que não fossem consideradas essenciais deveriam ser repassadas à iniciativa privada e reguladas pelo Estado, ao mesmo tempo que se implantaria a “administração pública gerencial”. Nessa lógica, destacava-se a criação de agências autônomas, divididas em reguladoras e executivas. O plano diretor, embora destacasse essas últimas, na prática, o que prevaleceu, no país, foi a criação de agências reguladoras.

As motivações que orientaram a criação das agências reguladoras podem ser assim sumariadas:

[...] a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo,



possibilitando seu acompanhamento e avaliação. As noções de controle e *accountability* ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas à avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação. (PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 682).

Como informam Pó e Abrucio (2006), essas noções estão de acordo com as motivações elencadas por Mueller e Pereira (2002) para a criação de agências reguladoras. Os autores citados por Pó e Abrucio (2006), destacam como principais motivos para a criação das agências reguladoras: promover a flexibilidade administrativa além da já existente na estrutura do serviço público; conceder incentivos aos reguladores para que eles se especializem e diminuam as incertezas dos resultados de cada setor; buscar *ablame-shifting*, transferindo parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e, por fim, a necessidade de credibilidade regulatória, ou seja, a estabilidade das regras, resguardando-as de ações oportunistas de políticos eleitos.

Assim, temos, hoje, no país, uma diversidade de órgãos que atuam nas mais variadas áreas e com tipos de regulação distintos, desde a regulação econômica (que se refere a preços, tarifas, condições de entrada e saída em mercados, etc.) a regulação social (relacionada a temas como educação, saúde e segurança).

No contexto das políticas neoliberais, verifica-se que as políticas regulatórias têm como fito, em áreas estratégicas, “[...] transferir o poder de regulação do Estado para o mercado, como parte de um processo amplo marcado por várias formas de produzir a privatização do público.” (FREITAS, 2005, p. 3). Isso, segundo o referido autor, compreende tanto a instituição da regulação por intermédio do mercado como o seu complemento, a desregulação do público pelo Estado, com o propósito de propiciar a ação de regulação do mercado. Desenvolve-se, ademais, na situação das políticas sociais, “[...] o conceito de *quase-mercado*, mas, mesmo nesse caso, a regulação feita pelo Estado não é contraposta ao mercado, pois a criação e manutenção do mercado dependem do Estado”. (AFONSO, 1998, p. 160).



### 3. As "novas" regulações e sua influência na definição de uma agenda para a educação

Na fase atual de desenvolvimento do capitalismo, foram criadas as condições propícias para a elaboração de uma agenda global para a educação, sob a coordenação de organizações bilaterais e multilaterais de desenvolvimento, tendo como premissa a necessidade de formular diretrizes para orientar a definição da política educacional no que concerne, particularmente, ao currículo, às práticas pedagógicas, ao financiamento, aos padrões organizacionais (gestão), à formação docente, e à avaliação.

Nesse cenário, são definidas novas bases conceituais para orientar a formulação das políticas educacionais associadas ao paradigma econômico centrado no novo sistema tecnológico (base microeletrônica), que cria as bases para um novo tipo de organização socioprodutiva. Os organismos internacionais, ao defenderem que o conhecimento situa-se, na atualidade, como um dos eixos fundantes da atividade produtiva, colocam a educação como uma das condições indispensáveis para que os países se integrem, favoravelmente, no processo de competitividade, característico da economia global.

26

As mudanças verificadas nessa dinâmica, guardadas as suas particularidades, têm produzido alterações substanciais nos sistemas educacionais em todos os países que buscam adequar a educação às novas demandas contextuais edificadas nessa nova fase de desenvolvimento capitalista.

Evidencia-se, nesse momento, a intensificação (ou a criação) de instituições e fóruns internacionais que procuram formular diretrizes políticas para orientar (ou impor) aos Estados nacionais concepções e práticas educativas que estejam em articulação com os interesses globais. Segue-se uma trilha que procura limitar o papel dos Estados nacionais na formação de políticas e estratégias para o campo da educação, mais voltadas para o atendimento das características e particularidades internas dos países. Embora eles não deixem de exercer uma função nacional, perdem importância diante das investidas das organizações internacionais que procuram orientar os novos destinos da política educacional.

Como advertem Morrow e Torres (2004), o Estado manteve historicamente uma considerável autonomia para construir sistemas públicos de educação



em massa e fiscalizar empreendimentos privados orientados para o lucro de forma ampla, mas, nesses últimos anos, vem se enfraquecendo nessa função.

No contexto da globalização neoliberal, as organizações internacionais têm se sobressaído, como assinala Seixá (2003), como instâncias privilegiadas na elaboração e difusão de uma ideologia de desenvolvimento e de uma ideologia educativa em nível mundial, sobretudo, das organizações diretamente implicadas no desenvolvimento e implementação de políticas no domínio da educação e da cultura, com o Banco Mundial, a Unesco e a OCDE. Nesses termos, pode-se considerar que as permanentes iniciativas, estudos e publicações oriundos das organizações internacionais desempenham papel de importância na organização e regulamentação das políticas educativas em nível dos Estados nacionais, estabelecendo “[...] uma agenda que fixa não apenas prioridades, mas igualmente as formas como os problemas se colocam e equacionam, e que constituem uma forma de fixação de um mandato, mais ou menos explícito conforme a centralidade dos países.” (TEODORO, 2006, p. 192).

Mas como preleciona Dale (1994), o poder das organizações internacionais nos tempos atuais vai além do importante papel de fixação da agenda global da educação. A influência das organizações internacionais se situa não apenas no poder de definir a agenda, mas, sobretudo, no poder de controlar as regras do jogo e de formatar preferências.

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais, como diz Barroso (2005), está presente nas múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, e também por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Como assinala Barroso

Este ‘encorajamento do mercado’ traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica (‘globalização’); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a ‘modernização’ do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização. (BARROSO, 2005, p. 741).



Nesse sentido, cabe evidenciar que uma das temáticas que surge nos debates no âmbito do General Agreement on Trade in Services ou Acordo Geral sobre Serviços (GATS)<sup>5</sup> refere-se à concepção de educação que deve orientar os sistemas educacionais. Nas negociações do GATS, a educação, assim como a saúde e os transportes, são consideradas um mero serviço que pode ser comercializado de acordo com as leis do mercado e, ao assumir essa feição, perde, por conseguinte, a sua dimensão de direito humano que lhe é imanente. Nessas circunstâncias, reforça-se, no campo neoconservador, o entendimento de que o setor público é “[...] ineficiente para enfrentar as demandas da sociedade no setor da educação e assumem a hegemonia das diretrizes políticas traçadas pela OMC que tem por meta legitimar a crescente mercantilização de serviços educacionais.” (SANTOS; CABRAL NETO, 2010, p. 31).

Dale (1994, p. 112) chama a atenção para o fato de que, quando se fala em mercadorização da educação, esse fenômeno está associado essencialmente à implementação “de mecanismos de liberalização no interior do sistema educativo, ou da introdução de elementos de “quase-mercado”. O que está em questão, como afirma o citado autor, “[...] são novas formas de combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação, diferentes das formas tradicionais exclusivamente assumidas pelo Estado.”

Como conjectura Dale (1998), a globalização muda os parâmetros e a direção das políticas estatais no campo educacional, mas isso não significa que ela tenha de se sobrepôr, ou mesmo de eliminar as particularidades nacionais (ou setoriais) dessas políticas. Primeiro porque a globalização não resulta, necessariamente, de uma imposição de um país sobre o outro; antes, decorre de uma construção supranacional negociada entre os países. Em segundo lugar, porque os efeitos nas políticas educacionais são indiretos, e, por conseguinte, mediados pelos Estados nacionais, o que significa que regras podem ser interpretadas diferentemente, ocorrendo, em geral, em função da localização de cada país no sistema mundial e de suas particularidades.

Nessa dinâmica, como diz Barroso (2006, p. 11), tem-se evidenciado a importância da regulação nos processos de recomposição do papel do Estado e na alteração dos seus modos de intervenção governativa. Essa importância resulta, por um lado, pela busca de o Estado continuar a exercer um papel relevante na “[...] definição, pilotagem e execução das políticas e da ação públicas, mas, por outro lado, ele passa a ser obrigado a partilhar



esse papel com a intervenção crescente de outras entidades, e atores, que se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos.”

As reformas educacionais, nesse momento, incorporam um discurso que realça a liberdade individual, a diversidade, a competição, a descentralização como mecanismos importantes para incrementar a eficiência e a qualidade dos sistemas educacionais e, ao mesmo tempo, acentua o papel regulador e regulamentador do Estado. “A utilização da avaliação enquanto mecanismo simultâneo de regulação e de desregulação social expressa bem a aparente contradição das políticas educativas neoliberais e neoconservadoras da década de 1980.” (SEIXAS, 2003, p. 22), e que permanecem em vigor por toda a década de 1990 e com ajustes (mas sem alterar a sua essência) nas décadas iniciais do presente século.

○ Estado avaliador, como assinala Seixas (2003, p. 24), traduz uma “[...] mudança entre um sistema de coordenação assente e do controle do Estado e dos acadêmicos (profissional control) para um novo sistema baseado numa combinação do Estado e do mercado.”

Para uma compreensão da natureza e dimensão do processo de regulação no sistema educacional e as imbricadas relações e mediações que se estabelecem entre os níveis global, nacional e local, considera-se útil recorrer às contribuições formuladas por Barroso (2006a). Esse autor se refere a três instâncias reguladoras que se distinguem, nomeadamente pelo lócus de sua produção (hierarquia) e pela extensão e capacidade que elas têm de se impor ao conjunto das relações que se materializam entre os vários níveis de concepção de políticas educacionais. O autor registra três níveis de regulação: o transnacional, o nacional e o local.

A regulação transnacional é considerada um conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e de consulta internacionais, no domínio da educação, e que são, quase sempre, tomados, pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigação ou legitimação para adotarem decisões em nível do funcionamento do sistema educativo.

Ela tem origem em países centrais e fazem parte do sistema dependência em que se encontram os países periféricos ou semiperiféricos, nomeadamente no quadro de diferentes constrangimentos estruturais de natureza política, econômica, geopolítica, que integram os



chamados efeitos da globalização. Resulta, também, da existência de estruturas supranacionais – que mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão em matéria educativa – controlam e coordenam, por meio das regras e dos sistemas de financiamento, a execução das políticas nesse domínio. (BARROSO, 2006a, p. 44-45).

O Brasil, assim como a grande maioria dos países da América Latina, tem sido alvo de pressões no campo das políticas educacionais, dos organismos internacionais, com destaque para uma atuação mais enfática do Banco Mundial, que vem influenciando esse campo por meio do financiamento e do apoio técnico a países da referida região. Essa imposição das instituições transnacionais no campo da educação não se limita ao continente latino-americano. Ela está presente, como lembra Cabrito (2011), em todas as regiões, em especial naquelas onde não há capacidade econômica e política para se contrapor as orientações advindas dessas instituições. O autor diz que em Portugal, por exemplo, na década de 1980, essa influência ficou evidente quando elas aconselharam as autoridades portuguesas a abrirem o ensino superior, que, até então, era ofertado apenas pelo setor público, à iniciativa privada.

30 A influência dessas organizações no campo da educação se faz presente nas reformas empreendidas em nível dos Estados nacionais, nas últimas décadas, e vem se expressando em uma diversidade de medidas reguladoras assim resumidas por Cabrito (2011): a diversificação de mecanismos de controle; o reforço da regulação pelo mercado; a intensificação da avaliação externa das instituições e dos docentes; a erosão da profissionalidade docente e do poder dos sindicatos; a desresponsabilização financeira dos Estados; a abertura do ensino superior à iniciativa privada; a promoção da concorrência por meio dos quase-mercados; ou a abertura da universidade pública à sociedade civil, nomeadamente por meio de conselhos gerais, conselhos de curadores etc., que representam as “forças vivas da sociedade civil” (em outras palavras, o mundo empresarial).

A regulação nacional refere-se ao modo como as autoridades públicas (neste caso, o Estado e a sua administração) exercem a coordenação e o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando mediante as normas, as injunções e os constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados. “Se constitui nas formas institucionalizadas de



intervenção do Estado e de sua administração na coordenação do sistema educacional.” (BARROSO, 2006a, p. 50).

Cabe destacar que embora exista uma influência de organizações internacionais que limita, em certa medida, as liberdades dos estados nacionais, notadamente aqueles de menor poder econômico e político, existem espaços de liberdade em nível de cada país que propiciam a formulação de uma regulação nacional, embora, às vezes, com características muito próximas das orientações internacionais. Isso significa que os governos, ao definirem os seus marcos regulatórios, em nível dos estados nacionais, em todos os domínios, inclusive na educação, embora se respaldem nas diretrizes internacionais, procuram, em cada conjuntura política, recontextualizá-las para atender às demandas e às particularidades daquele momento. Argumenta-se que o poder público nacional necessita aperfeiçoar suas condições para o exercício da função regulatória do sistema educacional, realizando-a, em concomitância a função de avaliação.

A regulação local está relacionada ao complexo jogo de estratégias, negociações e ações, de vários atores, pelo qual as normas, injunções e constrangimentos da regulação nacional (ou internacional) são (re)ajustadas localmente. Ela pode ser definida como o “[...] processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias entre administradores e administrados e entre os diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência.” (BARROSO, 2006a, p. 56-57).

Nesse processo, embora existam agências e normativas nacionais, registram-se, também, espaços locais de definição de regras para orientar as ações políticas e administrativas das instituições. No caso do ensino superior, as universidades, mesmo estando subordinadas ao sistema nacional, em função de sua autonomia, pode, por meio de seus colegiados, estabelecer normativas para orientar as suas ações políticas, administrativas e pedagógicas e criar sistemas de avaliação interna. Na situação brasileira, cada vez menos, as universidades têm tido autonomia para definir mecanismos regulatórios e de avaliação, se limitando, muitas vezes, a reproduzir com poucas adaptações as definições centralizadas em nível nacional.

Como assinala Cabrito (2011), se referindo a situação de Portugal, é, também, no “local” que se forjam as ligações entre os diversos corpos



universitários. É a universidade que se autorregula, no quadro da sua autonomia, criando seus órgãos de governo ou suas unidades orgânicas, unidades de pesquisa, etc. No caso brasileiro, esses espaços são, cada vez mais, restritos porque, em relação à pós-graduação, por exemplo, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a principal agência reguladora da área dita as regras do jogo (elabora portarias, normas) e procede à avaliação de forma impositiva sem considerar as particularidades da área e das instituições. Em relação à graduação, temos, hoje, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) que regula e avalia esse nível educacional. Mas existem nas universidades os órgãos internos (colegiados superiores) que também exercem papel nesse processo de regulação local (interno às instituições). Todavia o papel assumido, atualmente, por essas instâncias locais tem se restringido, nomeadamente, a adaptar as orientações nacionais às circunstâncias locais e, em alguns casos, propor normativas para orientar processos internos à instituição.

#### 4. Considerações finais

32

O neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva são dimensões de um mesmo processo e vão configurar um novo estágio do desenvolvimento capitalista. Embora essas dimensões façam parte do cenário mundial, as formas como elas afetam os diversos países são variadas. No jogo das relações globalizadas, os países de maior poder econômico e político exercem uma hegemonia em todos os campos (econômico, político, cultural, educacional), de modo que os países em desenvolvimento se inserem, de forma subordinada, nessa nova dinâmica.

Ocorre uma tendência do fortalecimento de instâncias supranacionais que procuram criar os ordenamentos jurídicos e políticos para orientar o desenvolvimento do capitalismo nessa nova fase. Essas instâncias têm o propósito de reduzir o papel dos estados nacionais e criar uma nova lógica global para direcionar as decisões políticas e econômicas.

Os agentes multilaterais assumem ares de um "estado supranacional", o que tem fragilizado a atuação dos Estados como ator articulador de políticas de caráter nacional, limitando-se, muitas vezes, apenas a conceber estratégias para acomodar-se às regras estabelecidas internacionalmente. Constata-se,



todavia, que os estados nacionais, mesmo tendo perdido certa autonomia no âmbito da economia globalizada, ainda detêm papel importante na definição de sua agenda política e econômica. Esse nível de autonomia é infinitamente bem superior em países de capitalismo desenvolvido do que naqueles em via de desenvolvimento.

Em uma visão de síntese, pode-se afirmar que o arcabouço jurídico e as estratégias neoliberais funcionaram como uma força motriz para intensificar o processo de globalização; particularmente, no que concerne ao livre mercado. Em nome do livre mercado, a globalização e o neoliberalismo estão criando uma “nova pobreza”, aumentando as desigualdades sociais e ampliando a precarização do trabalho. A globalização, nas formas como vem se materializando na atualidade, exclui grande parte da população mundial. Trata-se de uma polarização social vinculada à concentração de renda, à desigualdade social e ao desemprego, e de polarização como desigualdade internacional crescente. (JAMESON, 2001; HARVEY, 2009; CHESNAIS, 1995). Nessas circunstâncias, parece sensato crer que essa dinâmica é contrária ao desenvolvimento de uma sociedade em que os avanços da ciência sejam socializados para a edificação de melhores níveis de vida para o ser humano.

No âmbito das políticas neoliberais, criam-se as condições para que o Estado vá progressivamente redimensionando a sua atuação e se desobrigando da oferta de uma série de serviços (processo crescente de privatização) que, antes, era de sua responsabilidade, transferindo, inclusive, o seu controle para os mecanismos de “regulação do mercado”. Esse controle, como preleciona Freitas (2005), tem por objetivo retirar do Estado uma eventual capacidade de intervenção sobre tais serviços, deixando que sejam afetados preferencialmente pelas leis de mercado.

As novas regulações, como diz Oliveira (2005), vêm ratificando, de maneira geral, a tendência de retirar progressivamente do Estado seu papel executor de políticas, transferindo para a sociedade – esta muitas vezes traduzida de forma simplificada como o mercado – a responsabilidade pela gestão executora dos serviços, alterando a relação com o público atendido.

Especificamente em relação à educação, pode-se afirmar que a globalização vem afetando as políticas e práticas educacionais em todo o mundo. Ela tem repercussões sobre a autonomia e a soberania dos Estados nacionais na organização de seus sistemas educacionais. É evidente que a forma como



esse processo atinge os diversos países é variada, de modo que os países de menor poder econômico e político se inserem de forma subordinada nessa dinâmica de reorganização dos sistemas educacionais.

Procura-se construir o entendimento de que o setor público/estatal não é o único, tampouco o mais forte regulador junto às políticas de provimentos sociais, pois as entidades supranacionais ou multilaterais preponderam cada vez mais na condução da educação. Essas organizações, como assinalam Silva; Gonzales; Brugier (2008), dotam as instâncias nacionais de preceitos, diretrizes e políticas de financiamento e, por conseguinte, ditam, consensualmente ou não, a entrada de práticas mercantis ou quase mercantis nos países signatários dessas organizações internacionais.

As novas formas de gestão e financiamento da educação que foram se configurando, nas últimas décadas, se apresentam como medidas políticas e administrativas de regulação dos sistemas educacionais. Tais medidas, implantadas em contexto de reformas que, muitas vezes, extrapolam o setor educacional, como assinala Oliveira (2005), surgem como supostas soluções técnicas e políticas para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares ou da busca por racionalização dos recursos existentes para a ampliação do atendimento.

Embora se observe uma atuação dos organismos internacionais na definição de diretrizes políticas para o campo da educação e a procura incessante de fornecer as bases para o funcionamento dos sistemas educacionais em escala global, não se pode desprezar o papel e a mediação que os Estados nacionais continuam a exercer na definição de suas políticas para o campo da educação. Nesse sentido, são oportunas as formulações apresentadas por Green (1997) e sistematizadas por Seixas (2003) sobre essa intrincada relação entre Proto-Estado-Global (GAMBOA, 2001) e os estados nacionais na formulação das políticas na área da educação. Green (1997), ao analisar os impactos dos processos de globalização nos sistemas educativos nacionais, põe em evidência que a interpenetração das políticas educativas que se configura, no atual momento, não significa o fim dos sistemas educativos nacionais, tampouco uma diminuição do controle estatal, mas sim uma crescente internacionalização parcial dos sistemas educativos e uma mudança na forma de regulação estatal, detendo, ainda, o estado um controle estratégico sobre os sistemas educativos nacionais. Chama atenção, entretanto, que não se podem



desconsiderar os efeitos que o processo de globalização teve nas relações entre o Estado e os sistemas educativos.

Em síntese, pode-se afirmar que, no atual contexto, se verifica uma complexa relação de entrelaçamento entre as regulações transnacional, nacional e local atinente às definições no campo das políticas educacionais. Esses três tipos de regulação se articulam de tal forma que existe entre eles uma dinâmica e estão presentes, simultaneamente, no campo da educação. Segundo Cabrito (2011), isso mostra como a realidade desenhada é percorrida por um conjunto de regulações, permitindo, assim, fazer referência a um quadro de multirregulação da educação. Nessa lógica, as instâncias locais são permanentemente estrangidas por uma regulação nacional e esta, por sua vez, pela regulação transnacional que vem orientando as reformas da educação em escala global, em todos os níveis, particularmente, no ensino superior.

Realça-se, entretanto, que, de fato, em nível local, cada vez mais, se esmaece a capacidade das instituições educacionais no que concerne a sua autonomia para definir normativas que orientem o seu projeto educacional. Elas estão, permanentemente, submetidas aos marcos regulatórios nacionais que imprimem uma dinâmica na qual as instituições procuram se adaptar aos novos cenários definidos nacionalmente, em articulação com as orientações oriundas dos organismos internacionais.

## Notas

- 1 A crise do padrão de acumulação capitalista engloba as dimensões econômica, social e a organização do estado. Na dimensão econômica, a crise incluía recessão, baixa taxa de crescimento, altas taxas de inflação e excessivos gastos sociais. No âmbito da interpretação neoliberal da crise, o fator preponderante para a sua instauração teria sido a organização do movimento operário que, em função de seu poder político, havia acumulado ganhos econômicos que estavam corroendo as bases do sistema capitalista. Na dimensão social, configura-se uma crise do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), modelo que havia sido edificado particularmente nos países do capitalismo avançado e que pressupunha a produção de políticas públicas universalistas para suprir as necessidades básicas da população (educação, saúde, previdência, e habitação, por exemplo). Em relação à organização do Estado, constatava-se o esgotamento do Estado intervencionista que propugnava a ativa intervenção estatal na economia, o pleno emprego e o investimento em ações estratégicas para o desenvolvimento (telecomunicações e petróleo, por exemplo). Esse modelo de Estado, para os neoconservadores, havia chegado a uma situação de plena ingovernabilidade, significando, portanto, o fracasso da estratégia de recomposição do capitalismo engendrada, principalmente, a partir da Segunda Guerra Mundial. (ANTUNES, 2007; HARVEY, 2009; ANDERSON, 1995; OFFE, 1984).



- 2 Um especulador (megainvestidor) pode operar em dólares ou em euros no Japão ou no México. Uma empresa japonesa pode obter empréstimos em marcos nos Estados Unidos e as mercadorias podem ser produzidas em Cingapura ou no Brasil, montada em Hong Kong, exportada por alguma agência situada no Caribe e aparecer como exportação do México e vendida no Uruguai. (GAMBOA, 2001).
- 3 A diversificação interna da economia global é, hoje, representada por três regiões principais de influência: América do Norte (inclusive Canadá e México, depois do NAFTA); União Europeia; Região do Pacífico Asiático, concentrada em torno do Japão, mas com peso crescente da Coreia do Sul, da Indonésia, de Taiwan, de Cingapura, e da China. Essa última região parece ser a mais dinâmica, porém a mais vulnerável devido a sua dependência da abertura dos mercados das outras regiões. Alguns países foram incorporados de forma gradativa à economia global, geralmente por intermédio das regiões dominantes que são seus vizinhos geográficos: a América do Norte para a América latina; a União Europeia para a Europa Oriental, Rússia e Sul do Mediterrâneo; o Japão e a região do Pacífico Asiático para o restante da Ásia, bem como para a Austrália e Nova Zelândia e, talvez, para a região Russa do Pacífico, Sibéria Oriental e Cazaquistão; a África continua dependente de ex-redes de economias coloniais e parece cada vez mais marginalizada da economia global; o Oriente Médio, no geral, está integrado nas redes globais financeiras e de fornecimento de energia, embora altamente dependente dos avatares da geopolítica mundial. (CASTELLS, 2001).
- 4 A crise, que se instaura na década de 1990, fez com que todos os índices econômicos se tornassem muito sombrios nos países da OCDE; naquela época, havia cerca de 38 milhões de desempregados, aproximadamente duas vezes a população total da Escandinávia. Nessas condições de crise muito aguda, pela lógica, era de se esperar uma forte reação contra o neoliberalismo nos anos 1990. Isso não ocorreu; ao contrário, ele ganhou um segundo alento, principalmente na Europa, seu berço natal, expresso nos seguintes fatos: a eleição de Major na Inglaterra, em 1992; na Suécia, a social democracia, que havia resistido ao avanço neoliberal nos anos 1980, foi derrotada por uma coalizão unida de direita em 1991; o socialismo francês saiu bastante desgastado na eleição de 1993; na Itália, Berlusconi chega ao poder apoiado por uma frente na qual um dos integrantes era um partido oficialmente fascista até recentemente; na Alemanha, o governo Kohl continuou no poder. (ANDERSON 1995).
- 5 O GATS (General Agreement on Trade in Services – ou Acordo Geral sobre Serviços) é um acordo da Organização Mundial do Comércio, administrado pelo Conselho para o Comércio de Serviços, cujo fim é estabelecer um quadro de regras e princípios para o comércio de prestação de serviços, visando à expansão do setor de serviços mundial sob condições de transparência e liberalização progressiva e como forma de promover o crescimento de todos os parceiros comerciais e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

## Referências

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Políticas educativas e avaliação educacional**. Braga: Universidade do Minho, 1998.



ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Globalização e espaços públicos: a não regulação como estratégia de hegemonia global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Belo Horizonte, n. 63, p. 107-121, out. 2002.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 26 out. 2010.

BARROSO, João. Introdução. In: BARROSO, João (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.

BARROSO, João. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João (Org.). **A regulação das políticas públicas de educação**. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006a.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafocos2**: por um movimento social europeu. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CABRITO, Belmiro. Políticas de regulação e mudanças recentes no ensino superior em Portugal. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (Org.). **Política de expansão da educação superior no Brasil**: democratização às avessas. São Paulo: Xamã, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 5, p. 1-30, dez. 1995.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade & Cultura**, Porto (Portugal), n. 2, p. 109-139, 1994.

DALE, Roger. The State and the governance of education: an analysis of the restructuring of the State-Education relationship. In: HALSEY, A. H.; LAUDER, H.; BROWN, P; WELLS, A, Stuart (Eds.). **Education, Culture, Economy, and Society**. Oxford: Oxford University Press, 1998.



FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, p. 911-933, out. 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Concepções e mudanças no mundo do trabalho e o ensino médio. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise (Org.). **Ensino médio integrado: concepções e contradições**. São Paulo: Cortez, 2005.

GAMBOA, Silvio Sanchez. A globalização e os desafios da educação no limiar do novo século: um olhar desde a América Latina. In: LOMBARDI, José Carlos (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas: Autores Associados, 2001.

GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

HARVEY, David. **A condição Pós-moderna**. Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Loyola, 2009.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HILARY, Wainwright. **Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

JAMESON, Fredric. Globalização e estratégia política. In: SADER, Emir (Org.). **Contracorrente: o melhor da New Left Review em 2000**. Tradução Maria Alice Máximo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. Potenciais democráticos do novo estado regulador no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 4., 2004, Madrid (Espanha). **Anais...** Madrid, España: Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. p. 1-22.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

MORROW, Raymond A; TORRES, Carlos Alberto. Estado, globalização e políticas educacionais. In: BURBULES, Nicholas. C; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Globalização e educação: perspectivas críticas**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004.



OFFE, Claus. A ingovernabilidade: sobre o renascimento das teorias conservadora da crise. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução Barbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas públicas educacionais na América Latina e suas consequências para o trabalho docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, p. 753-775, out. 2005.

PÓ, Vinícius Marcos; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In:\_\_\_\_\_. (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** 3. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2001.

SANTOS, Joseneide de Sousa Pessoa dos; CABRAL NETO, Antônio. O público e o privado na educação superior: uma negação da democratização como direito. In: CABRAL NETO, Antônio; REBELO, Maria da Piedade Pessoa Vaz (Org.). **O ensino superior no Brasil e em Portugal: perspectivas políticas e pedagógicas**. Natal: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (EDUFRN), 2010.

SILVA, Crosso Camila; GONZALEZ, Marina; BRUGIER, Yana Scavone. OMC em foco: a comercialização da educação na América Latina. In: HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Felipe Carreira. Metamorfoses do Estado: Portugal e a emergência do Estado neo-social. In: CARMO, Renato Miguel do; RODRIGUES, João (Org.). **Onde pára o Estado?** Políticas públicas em tempos de crise. Lisboa: Coleção Pensar-Navegar, 2009. (n. 2).

SEIXAS, Ana Maria Magalhães. **Políticas educativas e ensino superior em Portugal**. Coimbra: Quarteto, 2003.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Função regulatória. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 11, p.1-10, fev. 2002. Disponível em: <<http://www.Direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

TEODORO, António. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: TEODORO, António; TORRES, Carlos Alberto (Org.). **Educação crítica & utopia: perspectivas para o século XXI**. São Paulo: Cortez, 2006.

TEODORO, António. **A educação em tempos de regulação neoliberal: os novos modos de regulação das políticas educacionais**. Brasília: Liber Livro, 2011.



ZIZEK, Slavoj. **Primeira como tragédia, depois como farsa**. Tradução Maria Beatriz de Medina. São Paulo: Boitempo, 2011.

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação  
E-mail | cabraln@ufrnet.br

Recebido 04 jun. 2012

Aceito 25 jun. 2012



# Reflexiones en torno a los posgrados en ciencias sociales en América Latina: desigualdad y privatización

Considerations about postgraduate studies in social sciences in Latin America: inequality and privatization

Fernanda Saforcada  
Universidad de Buenos Aires  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | CLACSO

## Resumo

Los posgrados en el campo de las ciencias sociales se han expandido de manera notable durante las últimas décadas en América Latina. Como no podría haber sido de otra forma, esta expansión ha estado fuertemente asociada a los procesos de desarrollo y a los avances y retrocesos de las políticas universitarias en una región marcada, durante la segunda mitad del siglo XX, por la inestabilidad, los quiebres en la institucionalidad democrática y las políticas de educación superior orientadas hacia una creciente privatización. Este artículo analiza este proceso y las características que fueron asumiendo los posgrados en su expansión, refiriendo particularmente a las profundas desigualdades que se observan en los sistemas de ciencia y técnica así como a la privatización de la oferta y de las fuentes de recursos.

Palavras-chave: Posgrados. Privatización. Desigualdad.

## Abstract

Postgraduate studies in the field of social sciences have been expanded significantly during the last decades in Latin America. Naturally, this growth has been strongly associated with the development processes and the advances and setbacks of university policies in a region which has been influenced during the second half of the twentieth century by instability and breaks of democratic processes of institutionalization, as well as by policies in higher education which were oriented towards an increasing privatization. The article analyzes this process and the features developed by postgraduate studies during their expansion, focusing mainly on the profound inequalities shown by the science and technology systems and the privatization of the offer and sources of resources.

Keywords: Postgraduate studies. Privatization. Inequality.



## Introducción

En América Latina, la existencia de una significativa variedad y cantidad de posgrados en ciencias sociales y humanidades es un fenómeno relativamente reciente. De hecho, a fines de los años 60 y principios de los 70, la falta de opciones de formación de este nivel y la necesidad de crear posgrados en estos campos de conocimiento era un tema de preocupación y de debate. Desde las perspectivas desarrollistas, hegemónicas en aquel contexto histórico, la falta de posgrados latinoamericanos en ciencias sociales era identificada como un problema en función de la necesidad de contar con recursos humanos altamente calificados en temas de política pública y planificación del desarrollo. Desde otras perspectivas, diversos científicos sociales críticos también reconocían un problema en la ausencia de oferta para la formación de posgrado en estos campos de conocimiento, pero por razones distintas, vinculadas con la realidad de que, quienes querían continuar su formación y realizar una maestría o un doctorado, debían hacerlo en universidades de países del norte. La preocupación, en estos casos, era por el colonialismo en los modos de abordar y pensar lo social, y las implicancias a futuro del hecho de no disponer de profesores e investigadores sociales latinoamericanos formados en sus propios contextos, genuinamente involucrados en las problemáticas regionales y capaces de generar un pensamiento autónomo e independiente. (GRACIARENA, 1973).

42

Sin embargo, la sucesión de golpes de Estado y los gobiernos dictatoriales que asolaron la región en aquel momento, interrumpieron estos debates, que quedaron en suspenso en las dos décadas siguientes. Los problemas identificados se profundizaron y las probabilidades de que se conformara una oferta de formación de posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades (CSH) con perspectivas críticas y rigurosas se volvieron nulas.

Hoy, 50 años después de aquellos primeros debates acerca de la necesidad de crear maestrías y doctorados latinoamericanos en CSH y pasadas entre dos y tres décadas de democracia en gran parte de nuestros países, la cantidad de posgrados en estos campos de conocimiento no para de crecer.

Paradójicamente, fue en las décadas de los años 80 y 90 cuando se produjo el despegue, en un contexto que resultaba desalentador para la educación superior. La hegemonía de la Nueva Derecha y el predominio de gobiernos neoliberales significaron, en la mayor parte de América Latina, la



reducción de los recursos públicos destinados a las universidades y al desarrollo de la ciencia y la tecnología; una profunda segmentación y diversificación institucional; la acentuada privatización de la educación universitaria así como la mercantilización del nivel, sea por la construcción de verdaderos mercados como por la introducción de lógicas y dispositivos propios del mercado en el ámbito público (CRESALC/UNESCO, 1996); Gentili e Saforcada (2011); García Guadilla (2003); Burbano López (1999). Como sostiene Leher,

[...] actualmente, la educación superior se encuentra fuertemente tensionada por la mercantilización de la educación en general. Esta realidad puede constatarse tanto por la vertiginosa expansión del sector privado-mercantil en toda la región como – en el caso de las públicas – por una aireada porosidad entre lo público y lo privado que viene redefiniendo la función social de las instituciones y el ethos académico. (LEHER, 2010, p. 8-9).

La multiplicación de propuestas, la ampliación de la oferta y la expansión de la matrícula en diplomaturas, especializaciones, maestrías, doctorados y postdoctorados en CSH, resulta asombrosa. A pesar de la envergadura de este fenómeno, así como del significativo impacto que está teniendo tanto en relación con las propias universidades y sus profesores e investigadores como con las dinámicas del mundo profesional y la inserción en el mercado de trabajo, la producción escrita, las investigaciones en marcha y el grado de debate sobre este proceso y sus implicancias en términos sociales y políticos son aún limitados.

Entendiendo que es necesario comenzar a estudiar los sistemas de posgrado en la región y la expansión de este nivel en el campo de las CSH, en el presente artículo nos proponemos analizar algunos aspectos de este proceso de expansión y plantear algunas reflexiones en torno a las características que asumió este sector de la educación superior en CSH, en América Latina.

## **La expansión de los posgrados en CSH y el estado de la ciencia en América Latina**

En 1996 se llevó a cabo, en Cuba, la Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe. Los análisis que allí tuvieron lugar, reunidos en



el informe producido por el Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC), permitieron en aquel momento hacer un balance y aún hoy constituyen una referencia para pensar la educación superior en nuestra región, en el cambio de siglo. El Informe señalaba:

En las últimas décadas se han venido sucediendo profundas transformaciones en los distintos sectores económicos y sociales de los países de la región y el educativo no escapa a esos cambios. Aunque las relaciones entre los cambios ocurridos y sus repercusiones en la enseñanza superior aún no han sido suficientemente estudiadas, el panorama que ofrecía la educación terciaria en la primera mitad del siglo XX se ha modificado de manera sustancial. Entre las transformaciones más importantes acaecidas a partir de la década de los años cincuenta, se destacan: i) la gran expansión cuantitativa del sector; ii) su notable diversificación institucional; iii) el aumento de la participación del sector privado; iv) el incremento de la internacionalización; v) el cambio de actitud de los gobiernos y vi) los esfuerzos de transformación de algunas universidades. (CRESALC/UNESCO, 1996, p. 70).

44

Estas transformaciones se reflejan también, y de manera particularmente aguda, en el nivel de los posgrados.

Como dijimos, los posgrados en Ciencias Sociales y Humanidades (CSH) se han multiplicado de manera asombrosa a partir de las décadas de los años 80 y 90. De acuerdo con algunos datos preliminares relevados en el año 2010, en el marco de la Red de Posgrados del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, entre 144 maestrías y doctorados dictados en universidades de América Latina<sup>1</sup>, el 80 % de los mismos fueron creados desde 1985 en adelante. Esto implica que de 1985 al 2010 prácticamente se quintuplicó el número. Si bien se trata de cálculos hechos sobre la base de un conjunto muy reducido en relación con el total de posgrados existentes en la región – motivo por el que debemos tomar esos datos de manera muy provisoria<sup>2</sup> –, sí nos permiten dimensionar la magnitud de este crecimiento.

Hablamos de una verdadera explosión, que se refleja no sólo en la cantidad de programas de posgrados, sino también en la cantidad de estudiantes y de graduados/as. Veamos, a modo de ejemplo, la cantidad de graduados en maestrías en CSH de algunos países latinoamericanos, comparando los años 1996 y 2006:



<b>Graduados en maestrías en ciencias sociales y humanidades</b>		
<b>País</b>	<b>Maestrías</b>	
	<b>1996</b>	<b>2006</b>
Argentina	739	1 331
Brasil	3 849	12 897
Chile	188	1 852
Costa Rica	198	2 595
Guatemala	105	811
México	7 556	25 384
Paraguay	4	149*
<b>TOTAL PARA ALC</b>	<b>14358</b>	<b>52354</b>

Fuente | elaboración propia a partir de información obtenida del portal de Ricyt

\*Las cifras corresponden al año previo

Como podemos apreciar, en todos los países considerados se observa un crecimiento significativo, que va del 80% en el caso de Argentina, hasta el 885% en Chile, el 1.211% en Costa Rica y el 3.625% para Paraguay. Hay diferencias importantes entre los países, pero, si tomamos en cuenta que se está considerando un período de 10 años, en todos la tasa de crecimiento fue extremadamente pronunciada. Para el total de América Latina y el Caribe, de acuerdo con los indicadores de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), el incremento de graduados de maestrías es del orden del 265 %.

Veamos los graduados y las graduadas de doctorados (se toman algunos países en función de la información disponible):

<b>Graduados en doctorados en ciencias sociales y humanidades</b>		
<b>País</b>	<b>Doctorados</b>	
	<b>1996</b>	<b>2006</b>
Argentina	97	221
Brasil	773	3010
Chile	52	163
Cuba	71	313



México	398	1510
TOTAL PARA ALC	1364	5709

Fuente | elaboración propia a partir de información obtenida del portal de RICYT

\*Datos correspondientes al año anterior

Para el caso del nivel de doctorado, hablamos de una expansión que va desde una tasa de crecimiento del 128 % en Argentina al 341 % en el caso de Cuba.

Es decir, en esos 10 años hubo una tasa de crecimiento en los graduados y graduadas del orden del 265 % para las maestrías en CSH y de 319 % para los doctorados. Sin dudas, se trata de un crecimiento vertiginoso.

Ahora bien, ¿en qué condiciones se produce esta expansión? Por un lado, en el marco de las transformaciones de la educación superior en general que mencionáramos más arriba, a partir del informe de la CRESALC: la gran expansión cuantitativa de toda la educación superior, la diversificación institucional, el aumento de la participación del sector privado, entre otras. Por otro lado, en el contexto de las políticas de ciencia y técnica desarrolladas por los gobiernos neoliberales y de las desigualdades regionales y mundiales en esta materia.

A partir de lo anterior, queremos detenernos en tres cuestiones que, junto a otras, impactan de forma particular en los sistemas de posgrados:

1. La expansión de la educación superior en general.
2. Las desigualdades y las deficiencias en el financiamiento del sector de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología (I+D).
3. Las desigualdades en las cantidades de investigadores e investigadoras, así como en las condiciones de trabajo.

Respecto del primer punto, la expansión general de la educación superior en los últimos 60 años, todos los autores coinciden en señalar que se trató de un proceso de gran envergadura. Los números atribuidos a este proceso difieren, pero todos lo caracterizan como una expansión espectacular. De acuerdo con el informe ya referido del CRESALC, en el período comprendido entre 1950 y 1994, el número de estudiantes en instituciones de educación superior se multiplicó por 27, el número total de docentes de educación superior se multiplicó por 28 y la región pasó de contar con aproximadamente 70 universidades a superar las 800, es decir, un crecimiento de más del 1.000% (CRESALC/UNESCO, 1996).<sup>3</sup>



Seguramente este crecimiento de la educación superior en general y de estudiantes en las carreras de grado tuvo como resultante una presión en una formación posterior, a partir de una demanda por la continuación de los estudios en niveles posteriores a la formación de grado. Esta situación evidencia un proceso interesante de analizar tanto desde la perspectiva de inflación de títulos como de los procesos de distinción social, en términos bourdianos.

En cuanto al segundo punto, las desigualdades y deficiencias en el financiamiento del sector, si bien la situación ha tendido a modificarse en los últimos años, hemos pasado por tres décadas de políticas neoliberales que, bajo las premisas del Consenso de Washington, desfinanciaron la educación pública y, en la mayor parte de América Latina, debilitaron los sistemas nacionales de ciencia y tecnología.

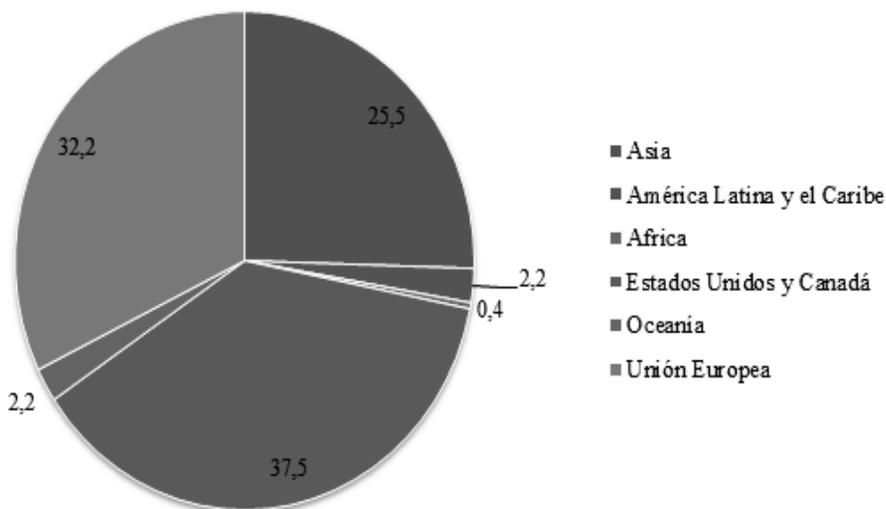
A partir del 2004, esta tendencia ha comenzado a revertirse. De acuerdo con el Estado de la Ciencia 2010 (RICYT, 2010, p. 27), “[...] el gasto en I+D de los países de América Latina y el Caribe ha tenido un fuerte crecimiento en términos nominales luego de la crisis regional, pasando de alrededor de 9.500 millones de dólares en 2002 a poco más de 26.800 en 2008. De esta forma, el gasto estuvo cerca de triplicarse en seis años.” Este crecimiento en los recursos destinados a I+D acompañó la expansión económica de varios países latinoamericanos, de tal modo que se explica por la conjunción del incremento del Producto Bruto Interno (PBI) y de políticas orientadas a fortalecer o recomponer en alguna medida el sector. No obstante, esta mejora en el financiamiento se explica fundamentalmente por el esfuerzo de Brasil: “[...] el principal motor del crecimiento fue Brasil, pasando de invertir 4.900 millones de dólares en 2002 a cerca de 18.000 en 2008 (más de 358% durante este período). México y Argentina también han aumentado su gasto en I+D durante los mismos años, aunque su ritmo fue más lento y a niveles que representan un menor peso sobre el total regional.” (RICYT, 2010, p. 27).

Más allá de la evidente mejora de la región en conjunto, la situación aún dista de estar a la altura de las necesidades. Tanto en el año 2008, como en el 2009, sólo Brasil contaba con una inversión en I+D que alcanzaba (y superaba) el 1% del PBI; todos los demás países de América Latina y el Caribe estaban por debajo del 0,6% o sobre ese guarismo. Si comparamos con países del norte, veremos que la diferencia es notoria. En 2008, Canadá realizó una inversión en I+D equivalente al 1,84% de su PBI; Estados Unidos, 2,79%; Japón, 3,45%, Alemania, 2,68%<sup>4</sup>.



Como puede apreciarse en el gráfico que sigue, para el año 2009, la inversión en I+D de América Latina y el Caribe constituía el 2,2% del total mundial<sup>5</sup> (RICYT, 2011), mientras que Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea concentraban casi el 70% del total de los recursos destinados al sector.

**Distribución de la inversión en I+D - año 2009\***

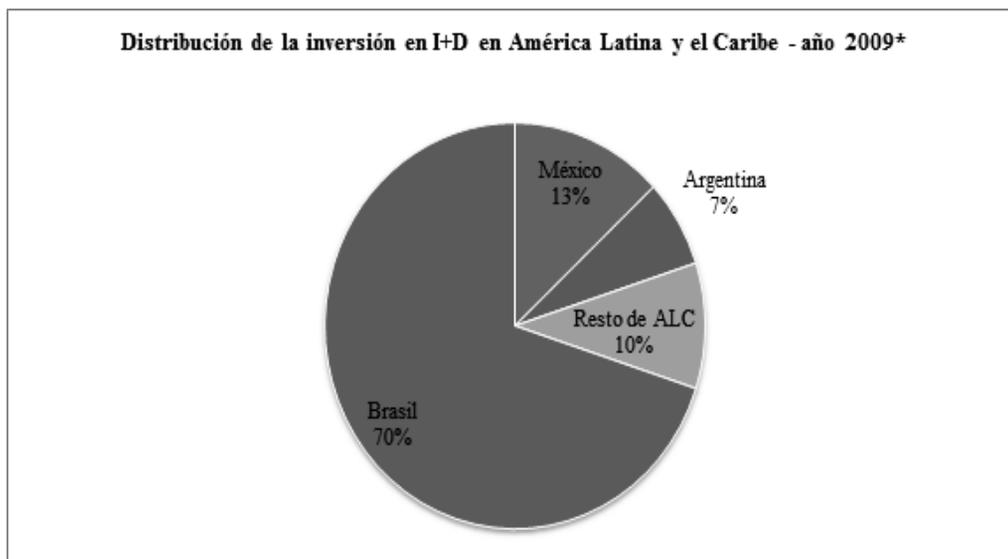


48

Fuente | Estado de la Ciencia 2011, Ricyt

\* En dólares corrientes

Esta situación resulta aún más preocupante cuando se mira cómo es la distribución hacia el interior de la región, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

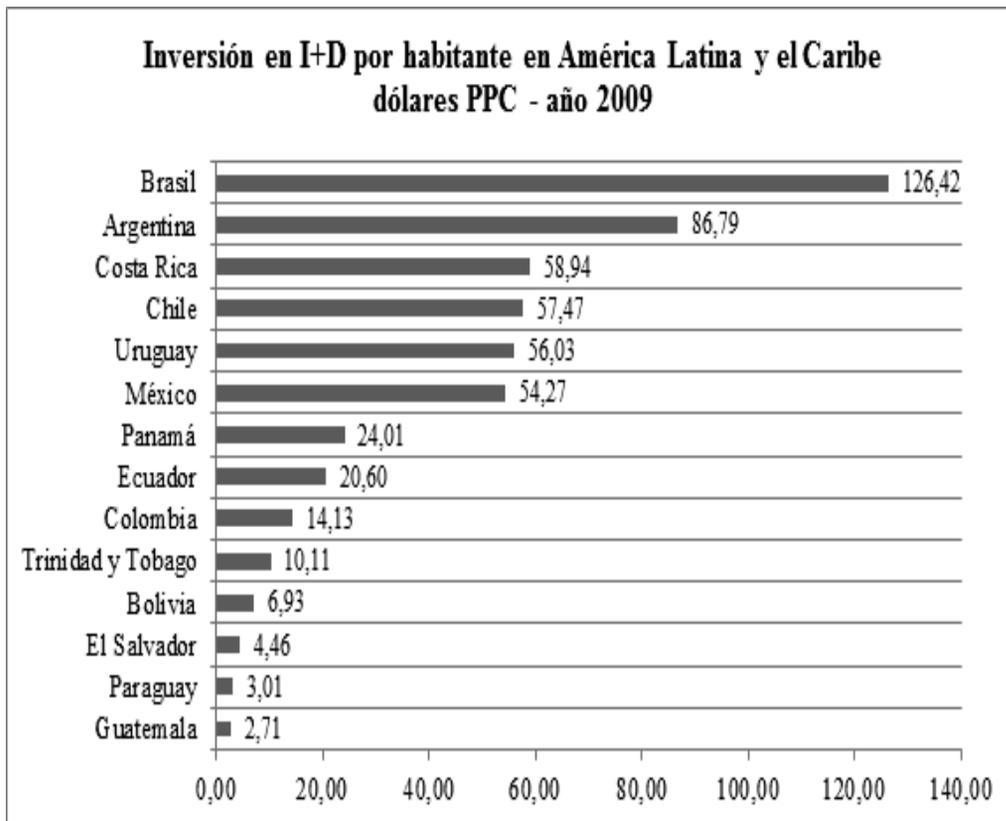


Fuente | Estado de la Ciencia 2011, Ricyt

\* En dólares corrientes

Como podemos ver, la inversión de Brasil representa el 70% de la inversión regional en I+D; México concentra el 13% y Argentina, el 7%. Estos tres países (que entre ellos presentan grandes disparidades) concentran el 90% de los recursos destinados a I+D en toda América Latina y el Caribe, lo que pone en evidencia una enorme desigualdad regional.

Dadas las diferencias significativas que existen en las dimensiones poblacionales de los países que integran la región, es preciso tomar en consideración el gasto en I+D por habitante, lo que nos permite calibrar la situación de algunos países como Uruguay, Chile y Costa Rica, cuyo esfuerzo relativo de inversión en el sector es significativo. No obstante, las desigualdades continúan siendo marcadas:



Fuente | elaboración propia con información obtenida del portal de Ricyt  
 En el caso de Ecuador, se consignan los datos correspondientes a 2008  
 I+D | Investigación y desarrollo  
 PPC | Paridad poder de compra

Brasil invierte en I+D por habitante un 46% más que el país que le sigue, Argentina; un 114% más que el tercero, Costa Rica; y un 4.665% más que Guatemala.

Si la comparación se establece con los países del norte de este mismo continente, la desigualdad se vuelve un abismo. Estados Unidos invierte en I+D 1.389,7 dólares PPC por habitante y Canadá, 731. Así, Estados Unidos supera en casi un mil por ciento la inversión de Brasil, en 1.500% la de Argentina y en más de 46.000% las de Paraguay o Guatemala, los países con menor inversión por habitante.



Las desigualdades que venimos observando, tanto entre países latinoamericanos y países del norte como al interior de la región, se expresan también en relación con los investigadores, lo que nos lleva a nuestro tercer punto, es decir, las desigualdades en las cantidades de investigadores e investigadoras, así como en las condiciones de trabajo de los/as profesores/as. Veamos, a modo de ejemplo, los datos de algunos países de América Latina:

<b>Investigadores de tiempo completo en América Latina</b>		
<b>Año 2008</b>		
	<b>Cant. de investigadores de tiempo completo</b>	<b>Investigadores de tiempo completo por millón de habitantes</b>
Argentina	38.681*	980*
Brasil	133.266	694
Colombia	5.570*	126
Ecuador	924*	67*
Guatemala	389*	29*
México	37.930*	353*
Panamá		144*
Uruguay	1.158	346

Fuente | elaboración propia a partir de información del Instituto de Estadística de UNESCO

\*Datos correspondientes al año anterior

Como resulta claro en el cuadro, existen grandes disparidades entre los países de nuestra región, aún considerando la cantidad de investigadores de tiempo completo en relación con la población. Argentina, Brasil, México y Uruguay presentan una diferencia sustantiva respecto de los países centroamericanos y Ecuador.

Veamos algunos datos correspondientes a Europa:

### Investigadores de tiempo completo en Europa occidental

Año 2008

	Cant. de investigadores de tiempo completo	Investigadores de tiempo completo por millón de habitantes
Alemania	290.853*	3.532*
Bélgica	36.382	3.435
Dinamarca	30.945	5.670
Francia	215.755*	3.496*
Italia	96.303	1.616
Noruega	26.062	5.468
España	130.986	2.944
Suecia	48.220	5.239

Fuente | elaboración propia a partir de información del Instituto de Estadística de UNESCO

\*Datos correspondientes al año anterior

52

Las desigualdades entre las regiones son evidentes. La existencia de profundas desigualdades entre países del norte y América Latina no puede sorprender a nadie, pero mensurar esas disparidades permite mostrarlas con crudeza. Ningún país de América Latina alcanza los 1.000 investigadores de tiempo completo por millón de habitantes, mientras que ningún país de Europa occidental cuenta con menos de 1.600, y la mayoría supera los 3.000. ¿Qué expectativas de equidad puede tener Guatemala, con 29 investigadores por millón de habitantes, respecto de países centrales que cuentan entre 3.500 y 5.600 investigadores por millón de habitantes?

Esto se conjuga con las condiciones de trabajo de los docentes en las universidades. La expansión de la educación superior en contextos de reducción del financiamiento en ámbitos públicos se tradujo en una reducción de los salarios y/o de las dedicaciones de los docentes e investigadores, y consiguientemente un aumento del porcentaje de profesores contratados *part-time* en las universidades públicas, que es donde se desenvuelve la mayor parte de la investigación en ciencias sociales en nuestros países. Como señalaba en 1996 el informe del CRESALC, “[...] la significativa reducción de los salarios hace que la mayor parte de los profesores trabaje a tiempo parcial, en varias



instituciones, disminuyendo así el tiempo dedicado a la enseñanza y reduciendo a niveles mínimos la posibilidad de efectuar investigación." (CRESALC, 1996, p. 71). En el caso de los posgrados, las condiciones para desarrollar investigación – que dependen tanto de los recursos específicos para la investigación como de la posibilidad de contar con académicos con dedicaciones exclusivas en las universidades – impactan en forma directa en las posibilidades de formación de nuevos investigadores, ya que inciden en la existencia de equipos de pesquisa en los que puedan incorporarse los y las estudiantes, en el desarrollo de proyectos en los que puedan formarse y en la disponibilidad de directores de tesis.

Si bien en algunos países, en los últimos años, se observan mejoras en estos aspectos, los avances aún no permiten reponer lo que se fue debilitado en el contexto de hegemonía neoliberal. Mientras tanto, en otros países la situación se sostiene tal como se describía en 1996.

Como podemos ver por lo analizado hasta aquí, el contexto de expansión de los posgrados en ciencias sociales está atravesado por el débil financiamiento en la mayor parte de nuestros países, la escasa cantidad de investigadores y las condiciones adversas para el desarrollo de la investigación en CSH, y las profundas desigualdades. En este contexto, nos preguntamos por qué se produjo una expansión tan significativa de los posgrados en ciencias sociales y humanidades en nuestra región y qué características asumió ese crecimiento.

53

## **La expansión de los posgrados en CSH en América Latina: privatización y desigualdad**

Como ya hemos señalado, este proceso de multiplicación de los posgrados, en la mayor parte de nuestros países, adquiere fuerza en los años 80 y 90, y se sostiene desde entonces. Si bien las políticas de ciencia y tecnología se han modificado en varios países en esta última década, el débil financiamiento y, en muchos casos, la precariedad del trabajo de profesores e investigadores en la educación superior son características que acompañaron al sector desde hace más de cuatro décadas, producto de las dictaduras primero y de gobiernos formalmente democráticos de orientación neoliberal/neoconservadora luego.



Si durante los '90 los sistemas de ciencia y técnica de la mayor parte de nuestros países se vieron profundamente afectados por la significativa reducción de recursos para las universidades y si, en el nuevo siglo, algunos de los gobiernos actuales han incrementado el esfuerzo pero, como hemos visto, aún resulta insuficiente, ¿cómo se explica la multiplicación de posgrados – muchos de ellos de orientación académica para la formación de investigadores – en un contexto aparentemente tan poco propicio?

En primer término, como hemos señalado, es posible pensar que se debe a la propia expansión de la educación universitaria. El incremento de graduados en las carreras de grado se tradujo en una presión por la formación de posgrado.

Pero también debe pensarse que, en contextos de reducción de los recursos de las universidades públicas, en el marco de las orientaciones eficientistas y de los procesos de reforma del Estado encarados por los gobiernos neoliberales/neoconservadores desde fines de los años 70, los programas de posgrado se volvieron una fuente de recursos para las instituciones públicas y privadas, y para sus profesores. Aún con escasas reglamentaciones (en los 80 y principios de los 90) y débiles mecanismos de control por parte de los Estados, la proliferación y multiplicación de la oferta de diplomaturas, especializaciones, maestrías y doctorados fue asombrosa.

El contexto problemático que hemos visto respecto del financiamiento impactó e impacta en forma directa y de muchas maneras en los posgrados. Una de ellas es que los sistemas de posgrados se han constituido en un campo particularmente fértil para el desarrollo de procesos de privatización y de mercantilización.

Privatizar implica delegar responsabilidades públicas en entidades privadas. Geoff Whitty (2000) y Pablo Gentili (1999) sostienen que, para el caso de la educación, cuando se hace referencia a los procesos de privatización es necesario distinguir dos dimensiones: quién financia y quién provee. Privatización en la provisión no es novedad. Sabemos que la educación universitaria privada viene creciendo en Latinoamérica, justamente porque resulta rentable. El informe del CRESALC al que hemos hecho referencia sostiene que:

[...] se ha comprobado un desarrollo sin precedentes de los establecimientos privados. Durante la década de los ochenta se crearon varias de estas instituciones y comenzaron a instalarse en la mayor



parte de los países latinoamericanos cursos, programas o filiales de IES de fuera de la región. De este modo la proporción de la matrícula privada en el total pasó de 5.8 por ciento en 1970 a alrededor del 30 por ciento en 1994. (CRESALC, 1996, p. 72).

Sin embargo, resulta particularmente interesante analizar, en relación con los posgrados, los procesos de privatización de la educación en términos de quién financia: en la mayor parte de los países, el financiamiento es compartido entre fondos públicos y recursos particulares. En la mayoría de nuestros países, una alta proporción de recursos de los posgrados provienen del pago de matrículas por parte de los particulares o a través de becas otorgadas por fundaciones empresariales. Esto supone un proceso de privatización, en la dimensión del financiamiento, al interior de instituciones públicas.

Introducir aranceles comporta, para algunos países, romper con una tradición muy fuerte: la de la universidad pública gratuita. En la década del '90, cuando el Banco Mundial recomendaba arancelar la educación superior, en muchas universidades públicas estudiantes y profesores llevaron adelante importantes acciones de protesta y resistencia. Sin embargo, mientras se defendía la gratuidad de los estudios en las carreras de grado, comenzaban a multiplicarse los posgrados en ciencias sociales pagos. Estos posgrados se transformaron en una fuente de ingresos muy valorada, tanto por las propias facultades y universidades, como por los profesores, que encontraron en ellos la posibilidad de complementar salarios que se habían depreciado de manera sustancial, sea de manera directa, por "horas extras" pagas de manera suplementaria al salario correspondiente al cargo en las carreras de grado, o indirecta, por permitir una mejor calificación como investigador o como profesor que, en el marco de las políticas de incentivos que se desplegaron a partir de esos años, se traducía en acceso a otros recursos.

Observamos, así, como en el caso de los posgrados debemos referir a profundos procesos de privatización tanto en la oferta (incremento de instituciones privadas) como en las fuentes de financiamiento (pago de aranceles por parte de los particulares).

Los posgrados constituyen hoy el principal ámbito de producción de conocimiento y el punto de confluencia más directa entre investigación y formación. Entonces, cuando hablamos de quién financia, no sólo debemos pensar



en el financiamiento de la gestión y de los profesores, sino también en el financiamiento de la investigación que se lleva adelante.

A nadie escapa que el grueso de la investigación es definida y orientada por profesores e investigadores formados, pero llevada a cabo por estudiantes de maestrías y doctorados. Los costos de esas investigaciones que desarrollan los estudiantes son, en una muy importante proporción, financiados por los propios estudiantes.

Muchos maestrandos y doctorandos (en varios países, la gran mayoría) asumen los costos de la investigación que desarrollan, tanto en el tiempo no pago que destinan a llevarla a cabo como en la obtención de los recursos materiales necesarios (viajes, papeles, impresiones, libros, grabadoras, etc.). Es cierto que existen sistemas de becas de investigación, pero no en todos los países y, en los que existen, cubren una pequeña proporción del estudiantado de posgrado. Por otro lado, las becas cubren el equivalente del salario, pero no los costos materiales de la investigación.

Se trata de un proceso de privatización en el que debemos fijar la mirada, porque implica el corrimiento del Estado y la responsabilización de los individuos de un modo casi totalmente naturalizado. Sin embargo, el trabajo de estos investigadores en formación es parte de lo que acredita como producción la universidad y el sistema de ciencia y tecnología.

Así, los posgrados se volvieron una fuente de recursos económicos y humanos para las universidades por el pago de matrículas, por tiempo de trabajo no remunerado dedicado a la investigación y porque recae en los particulares aportar un porción de los recursos necesarios para el desarrollo de la pesquisa.

La importancia que adquieren en términos económicos hizo que, en muchos casos, impere la lógica de mercado en cuestiones académicas. La creación de posgrados en ciertos temas o campos de conocimiento, en no pocas ocasiones, responde más a criterios de marketing que a razones epistemológicas o socio-políticas. Abundan las maestrías en temas atractivos en términos de capital simbólico para posicionarse en el mercado de trabajo (los conocidos *Master in Business Administration* (MBA) o escuelas de negocios), pero también abundan los posgrados en temas que se vuelven atractivos por la configuración de los campos disciplinares o por "modas".

Escapa a esto Brasil, y sólo para el caso de las universidades públicas, donde, en el marco de políticas más sostenidas de desarrollo del sistema



científico y técnico, la lógica que prima en las instituciones públicas es la disciplinar y con programas integrados de maestría y doctorado.

Esta forma de evolución de los posgrados ha generado un verdadero mercado, en el que se compite por la captación de recursos en forma de pagos de matrículas de alumnos, de becas, de subsidios, de intercambios, etc. En la medida en que, en la mayor parte de nuestros países, no hay una política clara de desarrollo para el campo de los posgrados en CSH, los programas se multiplican por los patrones que establece la potencial demanda.

Como no podía ser de otro modo, las desigualdades ya existentes en términos de formación superior, se profundizaron tanto al interior de los países, como entre países dentro de la región y entre países del norte y del sur. Basta observar las siguientes cifras para dimensionar la situación (presentamos datos de algunos países, a modo de referencia):

<b>Graduados en doctorados en ciencias sociales y humanidades</b>		
<b>Año 2008</b>		
<b>País</b>	<b>Cantidad de graduados por país</b>	<b>Porcentaje de graduados por país en relación al total regional</b>
Argentina	287	4,28 %
Brasil	3.426	51,15 %
Chile	82	1,22 %
Colombia	25	0,37 %
El Salvador	1	0,01 %
Guatemala	8	0,12 %
México	2.258	33,71 %
Uruguay	8	0,12 %
<b>TOTAL ALC</b>	<b>6.698</b>	<b>100 %</b>

Fuente | elaboración propia con información obtenida del portal de RICYT  
ALC | América Latina y el Caribe

Brasil concentra más de la mitad de todos los doctores graduados en el año 2008 para toda la región. Por su parte, México concentra un tercio.



Estos dos países juntos reúnen el 85% de doctores graduados en un año. En el otro extremo se encuentra El Salvador, con el 0,01%, Uruguay y Guatemala, con el 0,12%, y muchos otros países que, por no contar con datos sobre ellos, no aparecen representados.

Para poder ponderar esto en función de las dimensiones poblacionales, veamos la relación entre la cantidad de graduados de posgrados y los habitantes:

<b>Cantidad de graduados de doctorados en ciencias sociales y humanidades</b>		
<b>Tasa neta y por millón de habitantes</b>		
<b>Año 2008</b>		
<b>País</b>	<b>Cantidad de graduados por país</b>	<b>Graduados de doctorado por millón de habitantes</b>
Argentina	287	7,22
Brasil	3.426	18,07
Chile	82	4,88
Colombia	25	0,56
El Salvador	1	0,14
Guatemala	8	0,58
México	2.258	21,16
Uruguay	8	2,42

Fuente | elaboración propia con información obtenida del portal de RICYT

Nuevamente, los datos son elocuentes por el grado de desigualdad, con dos países – Brasil y México – con 18 y 21 graduados doctores en CSH por millón de habitantes frente a 7,22, es decir menos de la mitad, en Argentina; el 0,58 de Guatemala o el 0,14 de El Salvador, por llamar la atención sobre sólo algunos de los casos. La diferencia se explica, muy probablemente, por los sistemas de becas para posgraduandos, mucho más extendidos en Brasil y México que en los otros países.



## Algumas reflexiones finales

De acuerdo con todo lo desarrollado hasta aquí, el paisaje de la formación de posgrado en CSH, en América Latina hoy, tiene algunas características que es importante comenzar a mirar y a discutir. Entre ellas:

La gran expansión de los posgrados que, en términos de sus graduados y en el período 1996-2006, representa un crecimiento del orden de un 265% para las maestrías y de 319% para el doctorado.

Las grandes, enormes desigualdades existentes en las posibilidades de la formación de posgrado entre América Latina y los países de Norteamérica y Europa, pero también al interior de la región, particularmente entre Brasil y México, y el resto de los países.

El desarrollo de profundos procesos de privatización, tanto en términos de las fuentes de recursos como en la delegación de responsabilidades en los particulares.

El desenvolvimiento y la naturalización de prácticas fuertemente competitivas y de disputa entre los programas de posgrado, entre los profesores y entre los estudiantes.

Esta modalidad de desarrollo y funcionamiento de los posgrados se inscribe, a su vez, en un contexto en el que las políticas en educación superior se han orientado a la introducción de lógicas "eficientistas" en los ámbitos académicos, con afán de medición, ranqueamiento y asociadas a la implementación de incentivos a la productividad, lo que ha tenido fuertes consecuencias en relación con la producción de conocimiento y muy especialmente con la formación teórica y metodológica en el campo de las ciencias sociales.

En este contexto, se vuelve fundamental instalar, como tema de agenda pública, el debate sobre las políticas de posgrados y las políticas de conocimiento en ciencias sociales y humanidades para y desde América Latina. Para ello, resulta impostergable tanto generar conocimiento crítico riguroso sobre los posgrados en la región como abrir la discusión sobre las dinámicas y los procesos que han dado forma a los sistemas de posgrados actualmente existentes en los países de nuestra región.



## Notas

- 1 Los países fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. El relevamiento consideró sólo maestrías y doctorados reconocidos, dictados en universidades públicas y privadas de relevancia tanto por la formación que brindan como por la envergadura de sus centros de investigación.
- 2 Actualmente, la Red CLACSO de Posgrados en Ciencias Sociales se encuentra desarrollando un estudio que permitirá dimensionar con exactitud este proceso.
- 3 Considerando el total de instituciones de educación superior (no sólo las universidades), esta expansión significó, para la región, pasar de 75 instituciones en 1950 a 6.000 en 1994 (CRESALC/UNESCO, 1996).
- 4 Información obtenida de la base de datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO, disponible en <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>
- 5 Esta cifra corresponde a dólares corrientes. En dólares PPC (paridad poder de compra) representaba el 3%.



# Quantidade/qualidade e educação superior

Quantity/quality and higher education

Maria de Lourdes de A. Fávero  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Valdemar Sguissardi  
Universidade Federal de São Carlos

## Resumo

O artigo mostra que, para se pensar a relação quantidade/qualidade e educação superior, faz-se necessário ter um projeto político-acadêmico articulado, em que se estabeleça o tipo de universidade e de instituições de ensino superior de que o país necessita. Observa-se que a expansão da educação superior deve ser entendida como um processo, no qual a quantidade se transforma em qualidade e vice-versa e, para que isso se efetive, é necessário primeiro estabelecer tipos e modelos de instituições e depois como devem ser ampliados. Discute concepções, finalidades e funções da universidade, produção do conhecimento e qualidade do trabalho acadêmico. Apoiando-se em dados de 1999 a 2010, mostra que, nos últimos anos, a expansão tem sido marcada por interesses privado/mercantis que em geral dificultam a existência de instituições universitárias requeridas pelo desenvolvimento democrático e soberano do país.

Palavras-chave: Quantidade. Qualidade. Educação superior.

## Abstract

This paper shows that in order to ponder the relationship quantity/quality and higher education it is necessary to have an articulated academic/political project, defining the kind of universities and higher education institutions are needed by the Nation. It calls the attention to the fact that the expansion of higher education should be understood as a process, in which quantity is turned into quality and vice versa. To this end before anything it is necessary to establish the types and models of institutions and later how they should be enlarged. The paper analyses concepts, goals and functions of the university, knowledge production and quality of academic work. Building upon data gathered from 1999 to 2010, it shows that in the last years the expansion has been characterized by private and market oriented interests that make it difficult the existence of the kind of university institutions demanded by the democratic and independent development of the Nation.

Keywords: Quantity. Quality. Higher education.



## 1. Esboçando o contexto do estudo: quantidade/qualidade

Partimos da premissa de que não é possível pensar a relação entre as categorias quantidade/qualidade e educação superior na ausência de um projeto político acadêmico-científico articulado eficazmente para as instituições universitárias; sem se estabelecer criteriosamente o tipo de universidade e de instituições de ensino superior que se pretende e de que a realidade brasileira necessita, verificando-se depois em que medida essas instituições poderão ser ampliadas. Esse tipo ou modelo deverá ser pensado, tendo-se presente suas relações concretas com as reais e efetivas necessidades sociais, políticas, econômicas, culturais e educacionais do país, que se constituem elas mesmas em variáveis do *modelo*. Nessa linha, a expansão da educação superior deve ser entendida como um processo pelo qual a quantidade se transforma em qualidade e vice-versa.

62 Sobre a questão da qualidade e a educação superior, Durmeval Trigueiro Mendes, já nos anos 1960, tece importante comentário: "A questão não é só de número de vagas nas escolas superiores; ela implica, além e acima disso, a consciência que o país adquire de si mesmo e de suas novas necessidades." (TRIGUEIRO MENDES, 1968, p. 27). Assim, não podemos pensar quantidade/qualidade e educação superior apenas pela soma ou justaposição de instituições e aumento de vagas. Equacionada dessa forma, a questão tende a refletir um enfoque cartorial, uma atitude formalista. Para superá-lo, é necessário articular dialeticamente quantidade/qualidade como partes de um mesmo processo, já que, essas duas categorias nada mais são do que dois elementos mutuamente inclusivos de um mesmo processo, a ser pensado e revisto numa perspectiva abrangente, como parte de um todo.

Observamos, ainda, que o crescimento das instituições de educação superior no país "[...] impõe-se, certamente, mas não qualquer crescimento, como se os números valessem por si mesmos, porém aquele em que é a qualidade que se transforma em quantidade e esta naquela, indefinidamente." (TRIGUEIRO MENDES, 1968, p. 28).

Ou seja, para que a relação quantidade/qualidade na educação superior ocorra efetivamente, faz-se necessário estabelecer primeiro os tipos e modelos de instituição e, depois, como devem eles ser ampliados e multiplicados. Embora pareça uma questão óbvia, nem sempre essa relação esteve



presente, ontem como nos dias atuais, quando se pensa a expansão das instituições de educação superior no país.

Em face de tal situação, cabe-nos, enquanto partícipes do universo acadêmico, também lutar para “[...] superar a oposição entre a forma e o conteúdo, entre o racional e o real, e descobrir um novo movimento de pensamento, [capaz] de mergulhar no real abandonado e nele encontrar raízes e alimentos; que pudesse estabelecer o real com todas suas características [...].” (LEFEBVRE, 1979, p. 171). Essa será uma das grandes tarefas da universidade na atualidade brasileira.

Nesse sentido, a universidade deve ser o lugar onde se desenvolva um processo teórico-crítico de ideias, de opiniões, de posicionamentos e também um espaço capaz de gestar propostas concretas, visando ao desenvolvimento efetivo da sociedade. No momento em que se vive uma grande crise institucional no país, em que muitas instituições da sociedade civil vivem ou estão à beira de um colapso, por não atenderem aos interesses da velha ordem e, ao mesmo tempo, não assumirem feições que satisfaçam as aspirações emergentes, urge que a comunidade científica e, de modo especial, a comunidade universitária, retome o movimento do pensamento, através da discussão e da investigação; confronte opiniões e pontos de vista; focalize diferentes aspectos dos problemas referentes à quantidade/qualidade em suas instituições, ponderando os pontos positivos e contradições.

Quando falamos em discussão, a entendemos no sentido adotado por Lefebvre (1979, p. 171) “[...] um diálogo livre e vivaz, que se move entre teses contraditórias, mas que é direcionado para uma percepção verdadeira por um pensamento seguro e leal.” Nessa linha, um projeto para a universidade não é apenas algo a ser colocado no papel; é, sobretudo, uma práxis em contínua elaboração e reelaboração aliada ao firme compromisso de busca de propostas concretas sempre avaliadas e renovadas.

## 2. Concepção, finalidades e funções da universidade

Entre as instituições de educação superior, a universidade deve se projetar como centro de criação de conhecimento, multidisciplinar e aglutinador de produção de conhecimento novo, de produção de ciência, de tecnologia e



cultura, cuja disseminação deve ser feita através do ensino, da extensão e da difusão por todos os meios possíveis, científicos ou não.

Embora não haja uma visão unívoca da concepção de universidade, de suas finalidades e funções no país, lembramos que, já nos anos de 1920, o debate em torno do problema universitário adquire expressão graças, sobretudo, à atuação da Associação Brasileira de Educação (ABE) e da Academia Brasileira de Ciências (ABC). Entre as questões recorrentes nas discussões de então, destacamos: concepção e funções da universidade; autonomia universitária e a questão relativa ao modelo de universidade a ser adotado no Brasil: se deveria seguir um padrão único ou se poderia a universidade ser organizada de acordo com suas condições peculiares e as da região onde estivesse localizada. Outra posição, podendo constituir-se em desdobramento da primeira, era que, para a universidade merecer essa denominação, deveria tornar-se um núcleo de cultura, de disseminação de ciência adquirida e de criação de ciência nova. (ABE, 1929). Em defesa dessas questões, na 1ª Conferência Nacional de Educação, realizada em Curitiba, em 1927, o matemático Amoroso Costa apresenta trabalho sobre “As universidades e a pesquisa científica”, no qual propõe:

64

- a) as Faculdades de Ciências das Universidades devem ter como finalidade, além do ensino da ciência feita, a de formar pesquisadores em todos os ramos dos conhecimentos humanos;
- b) esses pesquisadores devem pertencer aos respectivos corpos docentes, mas com obrigações didáticas reduzidas, de modo a que estas não perturbem os seus trabalhos originais;
- c) devem ser-lhes assegurados os recursos materiais os mais amplos: laboratórios para pesquisas biológicas e físico-químicas, observatórios astronômicos, seminários matemáticos, bibliotecas especializadas, facilidades bibliográficas, publicações periódicas para divulgação de seus trabalhos, aparelhamento para explorações geográficas, geológicas e mineralógicas, biológicas, etnográficas;
- d) deve ser-lhes assegurada uma remuneração suficiente para que eles dediquem todo o seu tempo a esses trabalhos. (AMOROSO COSTA apud Labouriau, 1929, p. 12).

Trata-se de um professor-pesquisador que defende uma universidade que tenha como princípio fundamental a pesquisa científica. No entanto, a



institucionalização da pesquisa na universidade não chega a se concretizar nos anos de 1920.

Na década de 1930, a questão é retomada com a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, sobretudo com a instituição de sua Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e, em 1935, com a criação da Universidade do Distrito Federal (UDF). Nessa linha, Anísio Teixeira, idealizador e principal responsável pela criação da UDF, em discurso proferido na solenidade de inauguração solene dos Cursos da Universidade, em 31 de julho de 1935, assinala:

A função da Universidade é uma função única e exclusiva. Não se trata somente de difundir conhecimentos. O livro também os difunde. Não se trata, somente, de conservar a experiência humana. O livro também a conserva. Não se trata, somente, de preparar práticos ou profissionais, de ofícios ou artes. A aprendizagem direta os prepara, ou em último caso, escolas muito mais singelas do que as universidades.

Trata-se de manter uma atmosfera de saber para se preparar o homem que o serve e o desenvolve. Trata-se de formular intelectualmente a experiência humana, sempre renovada, para que a mesma se torne consciente e progressiva. (TEIXEIRA, 2010, p. 33).

65

Com essas palavras, Anísio Teixeira chama a atenção para um problema fundamental: umas das características da universidade é ser um *locus* de investigação e de produção de conhecimento. E é incisivo ao afirmar: “Não terá ela nenhuma ‘verdade’ a dar, a não ser a única possível, que é a de buscá-la eternamente.” (TEIXEIRA, 2010, p. 41).

Anísio volta ao tema das funções da universidade, em 1968, convidando “[...] a refletir, uma vez mais, sobre os fins e funções da universidade [...]”, que a seu ver “[...] são quatro as suas funções fundamentais, que, nas universidades brasileiras, se cumprem de modo fragmentado, incerto e às vezes acidentado.” (TEIXEIRA, 2010, p. 170).

E, observa:

Destas grandes funções, consideraremos primeiro a da formação profissional. As universidades de modo geral, salvo algumas exceções, têm como objetivo preparar profissionais para as carreiras de base intelectual, científica e técnica. [...]



Não é fácil de caracterizar a segunda grande função. Seria a do alargamento da mente humana, que o contato com o saber e a sua busca produzem nos que frequentam a universidade. É algo mais que cultura geral. É a iniciação do estudante na vida intelectual, o prolongamento de sua visão, o ampliar-se de sua imaginação, obtidos pela sua associação com a mais apaixonante atividade humana: a busca do saber. [...]

A terceira função é a de desenvolver o saber humano. A universidade não só cultiva o saber e o transmite, como pesquisa, descobre e aumenta o conhecimento humano. Esse objetivo não é o mesmo daquele alargamento mental da inteligência. A universidade faz-se centro de elaboração do próprio saber, de busca desinteressada do conhecimento, de ciência e saber fundamental básico.

Por último, mas não menos importante, a universidade é a transmissora de uma cultura comum. Nisto é que a universidade brasileira mais falhou. Além de profissional, a universidade brasileira, relativamente desinteressada pelo Brasil, não logrou constituir-se transmissora de uma cultura nacional. [...]

A universidade [deve ser] assim um centro de saber, destinado a aumentar o conhecimento humano, um noviciado de cultura capaz de alargar a mente e amadurecer a imaginação dos jovens para a aventura do conhecimento, uma escola de formação de profissionais e instrumento mais amplo e mais profundo de elaboração e transmissão da cultura comum brasileira. Estas são as ambições da universidade. (TEIXEIRA, 2010, p. 170-171).

Sem a universidade com tais funções, já proclamava Anísio Teixeira, no discurso proferido em 1935:

A universidade é, pois, na sociedade moderna, uma das instituições características e indispensáveis, sem a qual não chega a existir um povo. Aqueles que não as têm também não têm existência autônoma, vivendo, tão somente, como um reflexo dos demais. (TEIXEIRA, 2010, p. 32).

Partindo desses princípios, defendemos uma concepção de universidade como instituição dedicada a promover o avanço do saber e do saber-fazer; espaço de invenção e descoberta, produção de teoria e divulgação de novos conhecimentos, sem a preocupação com sua aplicação



imediate; deve ser o lugar da inovação, do desenvolvimento de novas tecnologias e de encaminhamento de soluções para problemas da realidade social, econômica e cultural. Nessa perspectiva, a concepção de universidade implica uma estreita relação entre ensino, pesquisa e extensão nos mais variados campos. Eximi-la de tal papel poderá contribuir para a desqualificação da qualidade do trabalho universitário. (FÁVERO, 2003).

Nessa perspectiva, não é demais, ainda, insistir que a universidade, por suas próprias funções, deve se constituir em um espaço de investigação científica e de produção do conhecimento. Assim, não é possível pensar a relação quantidade/qualidade nas instituições universitárias sem ter explícito um projeto acadêmico-científico que trate do conhecimento a ser produzido, em contínua aproximação do real, o que implica que esse conhecimento pode ser revisto e até substituído por novos conhecimentos. É preciso, também, que aquele que se dedica à pesquisa discuta além dos “[...] fundamentos do seu tema em estudo, o valor e os limites do método que utiliza, as possibilidades explicativas das teorias que elabora, das leis que descobre [...] da lógica que utiliza.” (VIEIRA PINTO, 1979, p. 302). Sabemos que isso nem sempre se faz no trabalho de pesquisa na universidade. O que ocorre, muitas vezes, é a falta de discussão e reflexão sobre questões científicas, como: a) os fundamentos dos temas de estudo e de como se dá a construção do objeto de pesquisa, tendo presente que, para se intervir na realidade, é necessário dominar um conteúdo teórico; b) o valor e os limites do método que utiliza, reduzindo às vezes o trabalho daqueles que se iniciam à aplicação de técnicas – não que elas sejam pouco importantes, ainda que, em geral sejam insuficientes; c) as possibilidades explicativas das teorias que elabora e das leis que descobre, o significado da lógica que utiliza e os procedimentos de raciocínio de que se vale, não esquecendo o conhecimento que produz; d) a importância dos alicerces sociais em que se apoia o trabalho científico a que se dedica e dos fins também sociais a que serve. (VIEIRA PINTO, 1979).

Uma reflexão sobre esses pontos retoma questões já assinaladas: qual o conhecimento produzido pelas universidades? Como ele é produzido? Para que e para quem esse conhecimento é necessário? E, acrescentaríamos, ainda:

A qualidade no ensino, na pesquisa, no fazer universitário, não é algo novo nem alheio à vida universitária, nunca tendo deixado de ser objeto de cuidados, em especial das boas universidades através do tempo. E isto sempre se traduziu na imagem pública



que foram construindo, enquanto respondiam às necessidades do Estado (em seus pólos público e privado) e das elites hegemônicas; na proeminência de seus alunos ou na relevância de suas descobertas científicas. (SGUISSARDI, 2009, p. 261).

Entretanto, “[...] nas últimas décadas, um fato novo chama atenção: a frequência com que o termo e a noção de qualidade se fazem presentes, tanto em planos, programas e documentos oficiais, quanto em posicionamentos de organizações não governamentais ou simplesmente comerciais.” (SGUISSARDI, 2009, p. 261-262).

Essa observação vai ao encontro e reforça a posição de Miriam Limoeiro Cardoso sobre a concepção de qualidade da universidade:

A rigor, não há uma definição unívoca e universalmente aceita do que seja qualidade da Universidade. Pelo contrário, existem definições diferentes; algumas se opõem inclusive nos seus fundamentos.

A noção de qualidade que respalda o que tenho chamado de proposta oficial de avaliação tem um caráter nitidamente empresarial, identifica-se com eficiência e produtividade e encaminha a concentração da formação e da produção de ponta em algumas poucas instituições, tratadas como ‘centro de excelência’.

Concepção essencialmente distinta é a que identifico como acadêmico-crítica. Toma como referência o 3º grau enquanto um conjunto, de forma a integrar ensino e pesquisa em cada uma das Universidades que o constituem. Nesta concepção de qualidade, o que é central e decisivo se situa além da mera produtividade como medida do desempenho de cada instituição, mas, diferentemente, toma como eixo norteador a capacidade de produção, intrinsecamente considerada, da instituição universitária. Trata-se menos de quanto se produz, a que velocidade e a que custo, mas principalmente do que se produz. [...] Trata-se aí de avaliar a importância acadêmica, científica, tecnológica, sociopolítica ou econômica da produção universitária. (CARDOSO, 1991, p. 18-19).

Reiterando observações anteriores, consideramos não ser suficiente discutir apenas em termos genéricos o descompasso entre o conhecimento produzido na universidade e as exigências científicas, tecnológicas e culturais do país. Analisando-se a concepção de universidade, suas funções, tendo-se presente as categorias quantidade/qualidade, é pertinente mais uma vez



indagar: que tipo de conhecimento a universidade está produzindo ou poderá vir a produzir? Esse conhecimento serve a que e para quem? A que interesses e necessidades a universidade deve atender por meio dos conhecimentos por ela produzidos? São conhecimentos e tecnologias a serem utilizados no processo de construção de uma sociedade mais democrática? Ou são conhecimentos e tecnologias adequados à produção de um modo de pensar e de agir na sociedade que faça valer e prevalecer os interesses de indivíduos e grupos? (FÁVERO, 1999).

Entre as instituições de ensino superior, distinguimos a Universidade, cuja

*Finalidade primordial [...] e de seus institutos, seu primeiro princípio, é a criação de conhecimento novo. A pesquisa científica, a procura dos princípios e mecanismos que conduzam à [inovação] tecnológica, os estudos literários e as especulações filosóficas, a criação artística, a investigação em todos os domínios da ciência e da cultura são os objetivos primeiros, os postulados da universidade no mundo contemporâneo. Todo o resto decorre daí: a formação dos cidadãos aptos a exercer funções especializadas em todas as áreas das humanidades, da ciência, da tecnologia, das profissões liberais [...] serão atividades fundamentais da Universidade. (LEITE LOPES, 1985, p. 103, grifos do autor).*

69

Essa formação deve se processar pelo ensino, pela comunicação das bases necessárias às atividades profissionais, num processo de transmissão do essencial em termos culturais e científicos. Mas, o ensino num ambiente onde não se faz pesquisa, numa universidade sem laboratórios, com bibliotecas precárias e, sobretudo, sem o indispensável pessoal qualificado para a produção do conhecimento, tende a se tornar deficiente e ultrapassado. Não passará, em geral, de um ensino livresco, de uma repetição daquilo que outras pessoas produziram ou escreveram.

Eliminada a criação do conhecimento, do saber novo, como característica básica da universidade, esta poderá tornar-se uma instituição onde se oferece um ensino muitas vezes rotineiro, uma educação sem vitalidade. Assim sendo, como afirma Leite Lopes (1985, p. 105): é “[...] fundamental reconhecer que a democratização da educação universitária não pode ser equivalente a uma *massificação desfiguradora*, a uma criação desordenada de faculdades sem uma política do ensino superior baseada na competência do pessoal docente.”



Isso posto, uma questão se coloca: o que fazer para que as instituições universitárias no país tenham qualidade como instâncias efetivamente de produção de conhecimento e credibilidade social? Não há respostas prontas, como não existem soluções mágicas. Entendemos que recuperar a credibilidade das universidades é tarefa complexa e exige tempo. Demanda que se penetre na instituição e se examinem concretamente quais são as saídas em face das dificuldades e problemas existentes. Exige que se questione de forma consequente, e não apenas em termos de discurso, sua função na produção e disseminação do conhecimento e sua competência para formar profissionais em diferentes áreas de conhecimento, procurando-se alternativas, estabelecendo-se prioridades num projeto acadêmico-científico de ensino, pesquisa e extensão voltado para a realidade e necessidades do país.

Em face do exposto, não é possível refletir sobre as finalidades e funções da universidade sem nos remeter à pesquisa e seu significado, vista como a “[...] busca de um novo cogito instaurador.” (TRIGUEIRO MENDES, 1975, p. 16).

### 70 **3. Produção de conhecimento na universidade e qualidade do trabalho acadêmico**

Entre as instituições de ensino superior, devemos entender, como já assinalado, a universidade como centro de criação de conhecimento novo, de produção de ciência, de tecnologia e de cultura, cuja marca deverá ser a qualidade. Mas, na realidade, nem todas as instituições universitárias no país se aproximam ou possuem as condições básicas para o alcance desse objetivo, como veremos adiante.

Se a finalidade primordial da universidade e de suas unidades é, ou deverá ser, a criação do conhecimento novo, por sua vez, a disseminação desse conhecimento deve ocorrer por meio do ensino, da extensão e de outras formas de divulgação. Essa concepção de universidade implica uma efetiva relação entre ensino, pesquisa e extensão nas diversas áreas do conhecimento. Todavia, não desconhecemos que nem sempre a relação essencial ensino/pesquisa é efetivamente parte integrante do projeto das universidades no país.

Mesmo sem entrar mais profundamente nas discussões relativas à relação ensino/pesquisa, chamamos a atenção para um aspecto importante,



visando compreender essa relação: a integração, na universidade, entre essas funções não se faz no abstrato, deve ser fruto de um projeto institucional e não apenas de grupos e indivíduos isolados. Ou seja, se a universidade não assumir a pesquisa como projeto institucional, dificilmente assumirá, como uma de suas funções básicas – e não somente de algumas de suas unidades e institutos – a produção de conhecimento nas diversas áreas do saber que contribua para a construção e desenvolvimento de uma sociedade democrática. Sabemos que as universidades no país vivem sérios problemas, motivados, em grande parte, pelos cortes orçamentários ou pelos atrasos na liberação de recursos, no caso das públicas, e por diversas outras razões, sobretudo financeiras tanto as privadas sem fins lucrativos, como as particulares, com fins lucrativos. No entanto, isso não lhes tira a responsabilidade de se repensarem e de se organizarem a fim de poderem contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico de que o país necessita.

Julgamos pertinente lembrar, ainda, a diferenciação das instituições de ensino superior, tal como se apresentam. Esse é um dado de natureza histórica e social que deve ser tomado como um ponto de partida e não como um ponto de chegada. Reconhecer que historicamente as instituições universitárias no país tiveram e têm projetos diferentes, propostas de criação e formas de existir também diferentes, é tomar a diferenciação como um dado de realidade cuja importância não pode ser desprezada. Mas isso não deve ser usado como argumento para justificar, reforçar ou legitimar os desníveis e a ausência de qualidade em termos acadêmico-científicos no desempenho de muitas dessas instituições. E acrescentaríamos: se, por um lado, o conhecimento da realidade histórica de como foi criada e produzida uma instituição universitária oferece subsídios para se entender o porquê da não existência de um modelo único de universidade no país; por outro, a preservação das diferenças institucionais não pode prescindir de critérios do que seja uma instituição universitária, suas finalidades e funções.

Lembramos ainda: assim como a universidade deve voltar-se para a produção do saber, de conhecimentos, necessita também pensar como disseminar de forma competente os conhecimentos produzidos. Mas, antes de nos preocuparmos em conhecer o que a universidade tem feito ou deixado de fazer, é pertinente indagar: que tipo de ciência, de tecnologia e de cultura a universidade está produzindo ou deve produzir? Que interesses deve ajudar a afirmar? São saberes científicos e tecnológicos de diminuição de desgaste



ou de reposição dos agentes humanos e materiais envolvidos na construção de uma sociedade mais democrática? Ou são conhecimentos e tecnologias para a produção de um modo de pensar e de agir na sociedade adequado a fazer valer interesses e direitos negados à maioria? Para que o primeiro caso se verifique – dado que fundamental no modelo de universidade que aqui interessa afirmar – é preciso que a universidade seja a consciência crítica da sociedade, isto é, seja a questionadora permanente da forma como a sociedade produz (com exploração da força humana de trabalho, principalmente) e como distribui (via de regra, de modo extremamente desigual) os resultados do trabalho humano. É necessário que se invertam as prioridades hoje dominantes na universidade e nos órgãos estatais e para-estatais que dela se ocupam. Pelo exame das políticas e programas oficiais de supervisão, financiamento, controle e regulação da pós-graduação e da pesquisa, assim como do funcionamento interno dessas instituições verificamos, que, enquanto muitas universidades – em especial particulares ou privado/mercantis – dedicam-se quase exclusivamente a atividades de ensino, com baixa qualidade, e não adotam a pesquisa como efetiva atividade-fim, há crescente hipertrofia na produção da ciência, tecnologia e inovação. Em geral, suas atividades estão voltadas para o setor produtivo, vinculado a empresas nacionais e transnacionais; ao lado de significativa atrofia da função universitária, não se leva em conta o atendimento às necessidades básicas da população. Visando aquilatar o que isso significa para o presente e para o futuro da universidade, devemos considerar que:

*As amarras históricas do conhecimento, de sua produção e socialização, que estão no centro da associação ensino, pesquisa e extensão, devem ser objeto de exame de todo cidadão, mas cabe a todos os atores universitários jamais permitir a submissão do conhecimento a uma determinada racionalidade social, pois nessa condição seriam negados a identidade universitária e todos os princípios dela decorrente. (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2005, p. 21, grifos nossos).*

Em suma, em face do exposto, torna-se claro que a socialização do conhecimento produzido nas instituições universitárias é um de seus deveres fundamentais como instituições democráticas, mas resta saber de que conhecimento se trata, se como direito e benefício da maioria dos cidadãos ou como instrumento de ampliação das desigualdades e injustiças sociais vigentes.



## 4. Quantidade/qualidade e a expansão no ensino superior

Refletindo ainda sobre a relação quantidade/qualidade e educação superior, outra questão se impõe: a da expansão *nas* e *das* instituições de ensino superior no país, que deve ser articulada com o sistema geral da educação. A propósito, Durmeval Trigueiro Mendes, em 1968, já observava:

Entendemos que a expansão do ensino superior é um empreendimento, e não uma festa. Alguns a querem, dispostos a lutar por ela; muitos a querem, mas não a empreendem, limitando-se ao registro no cartório e ao ritual das inaugurações. Não pretendem, os primeiros impor o ritmo lento em lugar do acelerado que o desenvolvimento reclama; mas o ritmo que desejam é denso, apesar de rápido, enquanto o outro só depressa é constituído. (TRIGUEIRO MENDES, 1968, p. 26).

A seguir, esse pensador/educador faz críticas desafiadoras em relação à forma como a “[...] expansão do ensino superior [vinha] se processando, através de expedientes aumentativos que não tinham qualquer repercussão nas estruturas de base.” (TRIGUEIRO MENDES, 1968, p. 28). E, acrescentaríamos, por não haver um projeto político-educacional, no qual se articulam efetivamente o político, o econômico e o acadêmico-científico, a expansão das instituições de ensino superior no país ocorria e ocorre, frequentemente, de forma distorcida e marcada pela ausência de planejamento e de preocupação com a natureza pública, privada ou particular dessas instituições.

É necessário relacionar a expansão da educação superior ao desenvolvimento do país, estabelecendo medidas de reforma e ampliação das universidades e demais instituições de ensino superior, mediante as quais elas ofereçam respostas adequadas às necessidades da sociedade e a suas transformações. No entanto, isso não significa que deva ser desacelerado simplesmente o crescimento das instituições universitárias no país, mas que não se percam de vista os graves riscos de uma expansão apenas em termos de valor numérico ou distante das necessidades da realidade social, política e cultural do país, ou sem ter explicitados antes os modelos educacionais e em que medidas podem ou devem ser ampliadas essas instituições.

Nessa perspectiva, faz-se necessário ter presente que



[...] uma série de obstáculos se põe também para a regulação e o controle, sob responsabilidade do Estado, que garanta a preservação dos ideais de um *sistema* de educação superior ou universitário como direito e bem público, para a formação de profissionais/cidadãos de uma sociedade com o máximo de justiça e igualdade sociais. (SGUISSARDI, 2008, p. 1016, grifos do autor).

Entre esses obstáculos à regulação, está, por um lado, o desenfreado crescimento de determinado tipo de instituições – as particulares ou privado/mercantis – como veremos adiante, e, por outro, as concepções dominantes de regulação e a extrema falta de condições de efetiva regulação e controle do *sistema* pelos órgãos do Estado.<sup>1</sup>

Para além das questões relacionadas com o tipo/perfil de universidade ou de instituição de educação superior que deveria prevalecer no *sistema* para responder às necessidades de uma sociedade que se queira, de fato, democrática destaca-se uma delas: sua expansão, em termos de instituições e matrículas de graduação, no período de 1999 a 2010. Retratar e analisar alguns aspectos do processo de expansão da educação superior/universidade, em nível de graduação, nos anos recentes, é uma forma de lançar luz sobre as condições concretas, possibilidades ou obstáculos reais que garantem ou impedem a construção dessa universidade ideal de que o país tanto necessita.

O processo de expansão pode revelar que tipo de instituições de educação superior está sendo priorizado pelas políticas públicas nesse campo: a) se as instituições públicas (federais, estaduais ou municipais); se as privadas (comunitárias e confessionais; sem fins lucrativos); ou se as particulares (com fins lucrativos ou privado/mercantis); b) se as *universidades de pesquisa*, instituições de ensino superior que fazem das funções ensino, pesquisa e extensão a base de seu funcionamento; se as *universidades de ensino*, que fazem das atividades de ensino a principal e quase exclusiva razão de sua existência.

Se a análise do atual processo de expansão nos revelar tais dados, podemos diagnosticar alguns dos principais elementos que explicam a crise do *sistema*. Por exemplo, por que razão se busca a *certificação em massa*; por que razão é tão diminuto o número de instituições de educação superior que faz da pesquisa uma atividade-fim ao menos tão importante quanto a de ensino; por que razão tantas instituições privadas, em especial, comunitárias e confessionais, enfrentam sérias crises financeiras, ao lado da expansão das particulares ou privado/mercantis?



Do ponto de vista legal, na trajetória da expansão da educação superior, pós-promulgação das Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), destaca-se o Decreto nº 2.306 de agosto de 1997, que define a nova estrutura e classificação das instituições de educação superior (IES), previstas em linhas gerais pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), e estabelece, pela primeira vez, de forma clara, a distinção entre as instituições privadas sem fins lucrativos das com fins lucrativos. Dois anos depois (1999), o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) passou a apresentar os dados do Censo de Educação Superior de acordo com a distinção definida nesse Decreto: IES públicas (federais, estaduais e municipais) e IES privadas (confessionais e comunitárias, isto é, sem fins lucrativos; e particulares, com fins lucrativos).

Esse decreto, além de reconhecer uma realidade já existente, abriu as portas da educação superior para o denominado *mercado educacional*. Na direção do que já constava desde 1995/1996 na agenda dos Acordos Gerais de Comércio e Serviço (AGCS) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), como proposta de liberalização dos serviços de educação superior como se fossem comerciais, esse dispositivo legal reconhece a educação superior como um bem de serviço comercializável. Isto é, como objeto ou mercadoria de lucro e acumulação, ou ainda, como bem a definiu José Rodrigues, em seu livro *Os empresários e a educação superior* (2007), como *educação-mercadoria*, de profundo interesse dos empresários da educação.

O Decreto nº 2.303/1997, no artigo 7º, explicita, com muita clareza, este marco de reconhecimento e autorização:

As instituições privadas de ensino classificadas como particulares, em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime de legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual.<sup>2</sup> (DECRETO Nº 2.306, DE 19 AGOSTO DE 1997).

Com os dados do Censo da Educação Superior de 1999, distinguindo as IES privadas (sem fins lucrativos) das particulares (com fins lucrativos), podemos avaliar o que o Decreto nº 2.306/1997 significou para o processo



de expansão da educação superior no Brasil e como, nos últimos anos, a distribuição das IES e das matrículas em relação a sua natureza pública, privada e particular ou privado/mercantil sofre profunda e preocupante transformação.

Sobre a evolução do número de IES de 1999 a 2010, a Tabela 1 mostra três dados que chamam atenção: 1) as particulares (privado/mercantis), passados dois anos da promulgação do Decreto nº 2.306/1997, eram 526 IES ou 48% do total de 1.097 IES do país, e, depois de onze anos, já somavam 1.850 (252% de crescimento) e perfazendo 77,8% do total de 2.378 IES do país; 2) no outro extremo, as IES privadas (sem fins lucrativos), que eram 379 IES em 1999 ou 34,5% do total, viram seu número reduzir-se em onze anos para 250 IES (34% de redução) e constituíam em 2010 apenas 10,5% do total; 3) as IES públicas (federais, estaduais e municipais), que eram 192 em 1999 ou 17,5% do total, tiveram um aumento de 44% (cinco vezes menor do que o das particulares) em seu número absoluto chegando a 278 IES, mas que significam apenas, em 2010, 11,7% do total.

Examinando ainda a Tabela 1, podemos observar uma série de outros dados que mostra como se deu, nesse período de 1999 a 2010, o processo de expansão da educação superior e, em especial, a proeminência quantitativa que adquirem as IES de natureza privado/mercantil.



Tabela 1

Evolução e percentual do número de instituições de educação superior por categoria administrativa (pública: federal, estadual, municipal; privada: confessional e comunitária, e particular) – 1999-2010

Ano	Número de Instituições														
	Públicas						Privadas								
	Total	Total	%	Federais	%	Estaduais	%	Municipais	%	Total	%	Conf/Com	%	Particulares	%
1999	1.097	192	17,5	60	5,4	72	6,5	60	5,4	905	82,5	379	34,5	526	48,0
2002	1.637	195	11,9	73	4,4	65	3,9	57	3,5	1.442	88,0	317	19,4	1.125	68,7
2006	2.270	248	11,0	105	4,6	83	3,6	60	2,6	2.022	89,0	439	19,0	1.583	70,0
2009	2.314	245	10,6	94	4,1	84	3,6	67	2,9	2.069	89,4	290	12,5	1.779	76,9
2010	2.378	278	11,7	99	4,2	108	4,5	71	2,9	2.100	88,3	250*	10,5	1.850*	77,8
1999-2002 Δ%	49,2	1,5	-	21,6	-	-9,7	-	-5,0	-	59,3	-	-16,3	-	113,8	-
2002-2006 Δ%	38,7	27,2	-	43,8	-	27,6	-	5,3	-	40,2	-	38,9	-	40,7	-
2006-2010 Δ%	4,7	12,0	-	-5,7	-	30,1	-	18,3	-	3,8	-	-43,0	-	16,8	-
2009-2010 Δ%	2,7	13,4	-	5,3	-	28,6	-	6,0	-	1,5	-	-13,8	-	4,0	-

1999-2010 Δ%	116,7	44,8	-	65,0	-	50,0	-	18,3	-	132,0	-	-34,0	-	252,0	-
-----------------	-------	------	---	------	---	------	---	------	---	-------	---	-------	---	-------	---

\*Estimativa a partir da taxa de evolução anual no triênio 2006-2009

Fonte | BRASIL. Mec/Inep. Sinopse Estatística da Educação Superior, 2011

Tabela elaborada por V. Sguissardi

A evolução do número de matrículas, quanto à sua categoria administrativa ou natureza pública, privada e particular, revelada pela Tabela 2, apenas confirma e enfatiza os dados da Tabela 1 relativos à evolução do número de instituições.

A diferença mais marcante entre essas duas tabelas, entretanto, é a revelada pelos dados percentuais de distribuição do número de matrículas por natureza de instituição (pública, privada e particular) quando comparados com os dados percentuais relativos à distribuição do número de instituições. Em 1999, as IES públicas, em geral organizadas como universidades, que constituíam 17,5% do total de IES, detinham 35,1% do total de matrículas. As IES privadas (sem fins lucrativos), que somavam 34,5% do total de IES, detinham 37,4% do total de matrículas. Em sentido inverso ao das IES públicas, as IES particulares (com fins lucrativos), que perfaziam 48% do total de IES, somavam apenas 27,5% do total de matrículas, isso possivelmente porque, dentre essas instituições, havia poucas universidades, alguns centros universitários e cerca de 90% de IES organizadas como instituições isoladas (faculdades) com diminuto número de alunos. (BRASIL, 2011).

Na Tabela 2 é visível a grande alteração nesses percentuais de distribuição dos três setores no curso dos onze anos desse período: as IES públicas reduzem seu percentual nessa distribuição de 35,1% para 26,8%; as privadas, de 37,4 para apenas 11%; e as particulares mais do que duplicam sua participação passando de 27,5% para 62,1%.

Vale registrar o que ocorreu no período de 2006 a 2010, pela situação atual e pelas projeções que podem ser feitas para os anos vindouros. Apesar dos esforços despendidos no âmbito federal, com a criação de 14 novas universidades federais e mais de uma centena de *campi* pelo interior do país, que redundaram em 41,4% de aumento das matrículas nas IES federais,



isso foi extremamente insuficiente para contrabalançar os 76% de crescimento do número de matrículas das particulares (com fins lucrativos) e a redução de 61,1% das privadas (sem fins lucrativos) nesse período.

Tabela 2

Evolução e percentual do número de matrículas de educação superior de graduação presencial por categoria administrativa (pública: federal, estadual, municipal; privada: confessional e comunitária, e particular): 1999 – 2010

Ano	Número de Matrículas														
	Total	Públicas						Privadas							
		Total	%	Federais	%	Estaduais	%	Municipais	%	Total	%	Conf/Com	%	Particulares	%
1999	2.369.945	832.022	35,1	442.562	18,7	302.380	12,7	87.080	3,7	1.537.923	64,9	886.561	37,4	651.362	27,5
2002	3.479.913	1.051.655	30,2	531.634	15,3	415.569	11,9	104.452	3,0	2.428.258	69,8	1.166.357	33,5	1.261.901	36,3
2006	4.676.646	1.209.304	25,8	589.821	12,6	481.756	10,3	137.727	2,9	3.467.342	74,2	1.543.176	33,0	1.924.166	41,2
2009	5.115.896	1.351.168	26,4	752.847	14,7	480.145	9,4	118.176	2,3	3.764.728	73,6	864.965	16,9	2.899.763	56,7
2010	5.449.120	1.461.696	26,8	833.934	15,3	524.698	9,6	103.094	1,9	3.987.424	73,2	600.501*	11,0	3.386.923*	62,1

1999-2002 Δ%	46,8	26,4	-	20,1	-	37,4	-	19,9	-	57,8	-	31,5	-	93,7	-
2002-2006 Δ%	34,4	14,9	-	10,9	-	15,9	-	31,8	-	42,8	-	32,3	-	52,5	-
2006-2010 Δ%	16,5	20,8	-	41,4	-	8,9	-	-25,1	-	15,0	-	-61,1	-	76,0	-
2009-2010 Δ%	6,5	8,2	-	10,7	-	9,3	-	-12,7	-	5,9	-	-30,6	-	16,8	-
1999-2010 Δ%	130,0	75,7	-	88,4	-	73,5	-	18,4	-	159,3	-	-32,3	-	420,0	-

\* Estimativa a partir da taxa de evolução anual no triênio 2006-2009

Fonte| BRASIL. Mec/Inep. Sinopse Estatística da Educação Superior, 2011

Tabela elaborada por V. Sguissardi

É importante registrar que a distribuição percentual dos três setores em 2010 – público: 25,8%; privado: 11%; e particular: 62,1% – resulta do processo extremamente desigual de evolução de matrículas desses setores no período dos últimos onze anos (1999-2010). Enquanto o total de matrículas teve um crescimento de 130%, o setor público teve 75,5%, o setor particular, 420%, e o setor privado, redução de -32,3%. Essa grande redução do setor privado ocorreu principalmente na passagem de 2009 a 2010, com -30%.

Em face do exposto, o mais preocupante, todavia, é o quadro que se apresenta quando, entre as IES particulares, vai se instalando o monopólio das IES mantidas por empresas de capital aberto, isto é, que passam a negociar grande parte de seu capital na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa).

Entre as empresas de capital aberto do campo educacional, destacam-se a Anhanguera Educacional, que reúne 78 IES, dentre as quais apenas duas universidades, conta com cerca de 400 mil alunos e está presente em todos os estados do país; a Estácio Participações, que reúne 29 IES, sendo duas universidades, dois centros universitários e 25 faculdades, conta com cerca de 240 mil alunos e está presente em 17 estados; a Kroton Educacional, que reúne 40 faculdades em associação com o Grupo Pitágoras – por sua



vez, detentor de 720 escolas da educação básica, dentre as quais cinco no Japão e uma no Canadá e 280 mil alunos –, conta com 92 mil alunos na educação superior e está presente em 10 estados; o Centro Educacional Brasileiro e Colégio Oswaldo Cruz – ou SEB. Participações S. A. de que fazem parte os Grupos COC, Pueri Domus e Dom Bosco, entre outros, conta com cerca de 450.000 alunos nos diferentes níveis de ensino e está presente em 20 estados; e *Laureate International Universities*, que reúne 65 instituições universitárias em 20 países, sendo 29 na América Latina, conta com mais de 500 mil alunos (no Brasil possui a universidade Anhembi-Morumbi e uma dezena de outras IES e cerca de 85 mil alunos).<sup>3</sup>

A expansão dessas redes ou desses grupos empresariais do mercado educacional está sendo vertiginosa. Quase diariamente, a mídia noticia negócios milionários envolvendo tais *empresas* na aquisição de outras IES, como foi o caso recente da aquisição da Universidade Bandeirante (Uniban) pela Rede Anhanguera Educacional, pelo valor de R\$ 510 milhões que corresponderam em setembro de 2011 a cerca de 2/3 dos valores captados pela empresa na Bovespa no período dezembro/2010-setembro/2011, que teriam alcançado a cifra de R\$ 840 milhões. Com essa compra, a Rede Anhanguera adquiriu uma IES com cerca de 50 mil matrículas que elevariam o total de alunos dessa Rede a 400 mil. Quando da realização desse negócio, entrevistados os administradores da Rede Anhanguera projetaram alcançar até o ano de 2015 um total de cerca de 1 milhão de matrículas, tornando-se a maior rede de educação do planeta, suplantando a Rede *Laureate International Universities*. (NININI; CRUZ, 17/09/2011). Outro grande negócio foi o da aquisição da Universidade do Norte do Paraná – Unopar – especializada no ensino a distância – pelo Grupo Kroton/Pitágoras pelo valor aproximado de R\$ 1.300 milhões. (KOIKE; MÁXIMO, 2012). Koike e Máximo escrevem no jornal *Valor Econômico* quando desta aquisição:

O movimento de fusões e aquisições no setor de ensino privado bateu recorde no ano passado. Só as operações – cerca de 20 – realizadas por quatro empresas de capital aberto movimentaram R\$ 2,4 bilhões. No total, ocorreram 27 transações, mas não há dados precisos sobre as que envolveram instituições menores e de capital fechado. Nunca houve um valor tão alto no país, pelo menos desde 2007, quando os grandes grupos de ensino começaram a abrir seu capital e passaram a tornar públicas suas contas. Em 2012, o setor deve continuar registrando negócios, porque

existe ainda espaço para consolidação no Ensino Fundamental e médio, afirma Luís Motta, sócio da KPMG. (KOIKE; MÁXIMO, 2012).

A facilidade que as empresas de capital aberto atuantes no campo educacional têm de ampliar seu capital via bolsa de valores – quando investidores privados, pessoas físicas e principalmente jurídicas, do mundo inteiro podem comprar suas ações – está significando uma competição extremamente desigual com as IES privadas sem fins lucrativos, como as comunitárias e confessionais e mesmo particulares de propriedade familiar, sem capital aberto, o que está levando à falência ou à redução drástica do número de IES e de sua capacidade de atrair e manter estudantes, como vimos nas tabelas 1 e 2 acima. Enquanto as comunitárias e confessionais e outras precisam manter-se quase exclusivamente com os recursos advindos das mensalidades de seus alunos, afora os eventuais auxílios do fundo público que beneficia em especial os Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, as empresas de capital aberto, detentoras de centenas de IES, podem suprir a maior parte dos custos de manutenção de suas instituições com recursos captados no mercado de ações.

82 Ademais, dada a potencial grande expansão do *mercado educacional* nos próximos anos – hoje, no Brasil, apenas cerca de 15% dos jovens de 18 a 24 anos frequentam a educação superior; enquanto países limítrofes na América Latina já alcançam índices duas ou três vezes maiores – e, portanto, com muito pequena competição no mercado, essas empresas de capital aberto não necessitam apresentar a performance e qualidade das demais empresas de capital aberto, com capital acionário na Bolsa de Valores, para atraírem investidores.

A tendência à monopolização da educação superior via empresas de capital aberto é uma questão de extrema gravidade que deveria estar na ordem do dia do debate educacional, mormente quando se discute no Congresso Nacional Novo Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020. Monopolização que pode significar também internacionalização e perda da soberania nacional sobre o *sistema* de educação superior, pela interferência na propriedade e gestão dessas empresas de capital aberto por fundos financeiros internacionais, como é o caso do Grupo *Laureate International Universities* controladora da Universidade Anhembi Morumbi (UAM) e mais uma dezena de outras IES.<sup>4</sup>



Esta realidade faz entrever as imensas dificuldades de regulação desse *sistema*, conforme já destacado por Sguissardi em texto que analisa o predomínio privado/mercantil na expansão da educação superior no Brasil (2008), além de, dado o objetivo do lucro, levantar sérias dúvidas quanto à garantia de formação universitária requerida por uma sociedade democrática para mais de metade dos mais de seis milhões de estudantes da educação superior no país.

Nessas reflexões, não podemos deixar de anotar outra realidade a cada dia mais presente e necessitada de estudos mais aprofundados: a da extensão e força que está adquirindo a educação superior a distância, campo propício a outra escalada expansionista e lucrativa dessas empresas de ensino, com ainda maior dificuldade de regulação e controle pelo Estado.

## Considerações finais

Em face do exposto sobre o *modelo* de expansão da educação superior em nosso país, cabe-nos refletir sobre as dificuldades de se estabelecer no caso brasileiro a relação quantidade/qualidade como partes de um processo que inclua um projeto de universidade que se autorrenova e aperfeiçoa indefinidamente. Como dizia Trigueiro Mendes (1968, p. 28) repita-se, não é qualquer crescimento que se impõe, “[...] como se os números valessem por si mesmos, porém aquele em que é a qualidade que se transforma em quantidade e esta naquela, indefinidamente.”

Além das muitas questões postas nos primeiros itens deste texto, em geral relacionadas com um *modelo* de universidade que venha a corresponder às atuais exigências do desenvolvimento democrático de nosso país e de nossa sociedade, e diante do exposto no último item sobre a natureza e forma da atual expansão da educação superior no Brasil, poderíamos levantar outras questões para serem respondidas a partir de reflexões, diagnósticos e estudos por todos os interessados em ver a educação superior e/ou universitária corresponderem a nossos melhores sonhos: 1) É possível esperar que empresas de ensino, que disputam na bolsa de valores os aplicadores globais, num mercado ainda completamente aberto e de baixa concorrência, consigam se orientar por um projeto institucional que vise à produção do conhecimento e sua melhor divulgação, que integre ensino, pesquisa e extensão, que forme cidadãos qualificados em termos técnico-profissionais, mas, ao mesmo tempo,



com aprofundada capacidade crítica do modelo de desenvolvimento dominante? Em outras palavras, podemos esperar que essas IES – cerca de 1.850 ou 77,8% do total das 2.378 do país – tenham por função algo próximo do que Anísio Teixeira preconizava em 1935 e 1968 ao pensar as principais funções da universidade, como foram antes explicitadas? 2) e a validade dos títulos outorgados por essas instituições, quem os está garantindo?

Por outro lado, do ponto de vista legal, nada existe que esteja impedindo que a expansão mercantilista em curso se acelere a cada ano que passa, inclusive com evidente contaminação da cultura institucional das IES públicas, haja vista o funcionamento de centenas de fundações de apoio institucional, fundações privadas atuando no âmbito de instituições públicas.<sup>5</sup>

O Brasil é oficialmente contrário à proposta da agenda dos Acordos Gerais de Comércio e Serviço (AGCS) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) de transformar o ensino superior em serviço comercial, mas, na prática, o que ocorre, sob muitos aspectos, é o que se propõe nessa agenda. O que consta do Projeto de Reforma da Educação Superior que tramita no Congresso Nacional (PL nº 7200/2006), desde 2006, isto é, o limite de 30% para a proporção do capital estrangeiro na propriedade das empresas de ensino, mesmo que venha a ser aprovado, teria muito pouco sentido do ponto de vista prático. Como se impediria que um banco tailandês ou chinês diretamente ou por intermédio de fundo de investimentos nacional adquirisse a maioria das ações da Anhanguera Educacional, da Estácio Participações ou do Grupo Positivo?<sup>6</sup> Nem o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Ministério da Justiça, poderia impedir a expansão dessas empresas no território nacional e muito menos quando elas já são ou se tornam transnacionais como é o caso do Grupo *Laureate International Universities*, que tem base em outro país, ou da Kroton/Pitágoras e da Estácio Participações que têm base no Brasil e unidades em outros países, como informam seus portais *online* (Ver nota 3).

É chegada a hora de nós que integramos a comunidade acadêmico-científica atentarmos para o fato de o setor comunitário e confessional, depois de haver alcançado significativa participação no cenário brasileiro (34,5% das IES e 37,4% das matrículas em 1999), hoje estar reduzido a cerca de 10% do total e, caso continue a redução dos últimos anos (-30% de 2009 a 2010), a ver ainda mais diminuída sua participação. O setor público pode ter seu percentual de participação reduzido nos próximos anos a menos de 20% do total, especialmente após o fim do Reuni (Programa de Apoio a Planos de



Reestruturação e Expansão das Universidades Federais)<sup>7</sup>. O setor privado/mercantil, que aparece hoje com cerca de 62,1% das matrículas e, a prosseguirem os atuais índices de sua evolução (16,8% de 2009 a 2010), pode chegar a 75% ou 80% da demanda por educação superior no país. Isso se torna mais preocupante quando, no diagnóstico do projeto oficial do PNE 2011-2020, que tramita no Congresso Nacional, essa questão não é mencionada nem problematizada.<sup>8</sup>

O panorama acima delineado da expansão das instituições de educação superior em geral e das matrículas de graduação, que deve preocupar todos os que pensam na qualidade da nossa formação em nível superior, não se reproduz da mesma forma em nível da pós-graduação, em especial na pós-graduação *stricto sensu*. Nesse nível, a proeminência visível e reconhecida em âmbito nacional e internacional é o da expansão e consolidação dos programas mantidos por universidades públicas, principalmente federais e estaduais (e algumas confessionais). Bastam apenas alguns dados para mostrar essa realidade: dos 1.995 programas de pós-graduação *stricto sensu* no país, no ano de 2007, aproximadamente 100 IES federais (ou 4,5% do total) ofereciam 1.137 (57% do total dos programas); as cerca de 80 IES estaduais (ou 3,5% do total), 573 (28,7% do total dos programas); aproximadamente 400 IES privadas comunitárias e confessionais (ou 17% do total), 273 (13,7% do total dos programas); e aproximadamente 1.600 IES particulares (73% do total) ofereciam apenas 105 (5,3% do total dos programas). (AMARAL, 2011).

Finalizando, observamos que, com este texto, pretendemos desenvolver reflexões, levantar questões e oferecer subsídios que poderão ser retomados, complementados e aprofundados em pesquisas e outros estudos.

## Notas

- 1 Sobre as contradições e dificuldades do processo de regulação e controle estatais da educação superior – no âmbito do Estado público-privado/mercantil – ver, de Sguissardi, “Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária” (2008, em especial p. 1011 e seguintes).
- 2 Esse Decreto foi revogado pelo Decreto n. 3.860/2001 e este pelo Decreto Ponte n. 5.773/2006, que, entretanto, mantém, em seu artigo 15, letras “g” e “h”, a distinção e o reconhecimento das IES sem e com fins lucrativos.
- 3 Os dados acima estão disponíveis nas seguintes páginas *online*: Anhanguera Educacional: Disponível em: <<http://www.anhanguera.com/a-instituicao>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

Estácio Participações: Disponível em: <[http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/default\\_pt.asp?idioma=0&conta=28](http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28)>. Acesso em: 05 mar.2012.

Kroton Educacional:< <http://www.kroton.com.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

SEB Participações S. A.< <http://www.sebsa.com.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

Laureate International Universities: <<http://laureate.net/en/AboutLaureate.aspx>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

- 4 Ver <<http://laureate.net/en/OurNetwork/LatinAmerica/Brazil.aspx>>. Acesso em: 05 mar. 2012.
- 5 Sobre o polêmico tema das Fundações de Apoio Institucional (FAI) ver Sguissardi (2002), em especial, o Dossiê "Fundações" dos números 22,23 e 24 da *Revista da ADUSP*, de março, setembro e de dezembro de 2001 Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/revista/Default.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2012.
- 6 Ver negociações de venda do Grupo Positivo ao Grupo Lenovo chinês, *Folha Online*, São Paulo, 08 abr. 2010.
- 7 O Reuni propunha como meta dobrar o número de vagas e matrículas nas IES federais entre 2007 e 2012. Até a presente data (março/2012), não há informação de que seja renovado ou substituído por outro programa.
- 8 Ver III Seminário de Educação Brasileira – Plano Nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos. *Emendas do CEDES ao Projeto de Lei n. 8035/10*. Campinas: Cedes, s/d. e *Educação & Sociedade* Editorial, Campinas, v. 32, n. 114, p. 11-17, jan.-mar. 2011.

## Referências

ABE. Associação Brasileira de Educação. **O problema universitário brasileiro**. Inquérito promovido pela Seção de Ensino Técnico e Superior da Associação Brasileira de Educação. Rio de Janeiro: A Encadernadora, 1929.

AMARAL, Nelson Cardoso. **A educação superior, as IFES e as estatísticas governamentais**. Brasília: ANDIFES, 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)**, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Edições Câmara, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 2.306 de 19 de agosto de 1997**. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: PortalLegislação.planalto.gov.br. <[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv\\_Identificacao/dec%202.306-1997?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/dec%202.306-1997?OpenDocument)> Acesso em: 09 jan. 2012.



\_\_\_\_\_. Mec/Inep. **Sinopse estatística da educação superior de 2011**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. A avaliação da universidade: concepções e perspectivas. **Universidade & Sociedade**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-24, fev. 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade, espaço de pesquisa e criação do saber. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 13, n. 25, p. 249-259, jan./jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre universidade, pesquisa e iniciação científica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Piracicaba, v. 19, n. 2, p. 253-264, jul./dez. 2003.

FOLHA Online. **Lenovo fecha a compra do Positivo, diz agência**. S. Paulo, 8 abr. 2010. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u718038.shtml>> Acesso em: 02 mar.2012.

KOIKE, Beth; MÁXIMO, Luciano. Fusões batem recorde no setor de educação. **Valor**, 9 jan.2012. Disponível em: <[http://www.valor.com.br/impreso/primeira-pagina/fusoes-batem-recorde-no-setor-de-educacao?utm\\_source=newsletter\\_manha&utm\\_medium=09012012&utm\\_term=fusoes+batem+recorde+no+setor+de+educacao&utm\\_campaign=informativo&NewsNid=1173282](http://www.valor.com.br/impreso/primeira-pagina/fusoes-batem-recorde-no-setor-de-educacao?utm_source=newsletter_manha&utm_medium=09012012&utm_term=fusoes+batem+recorde+no+setor+de+educacao&utm_campaign=informativo&NewsNid=1173282)> Acesso em: 09 jan.2012.

LABOURIAU, Ferdinando. **O problema universitário brasileiro**. Inquérito promovido pela Seção de Ensino Técnico e Superior da Associação Brasileira de Educação. Rio de Janeiro: A Encadernadora, 1929.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal**, lógica dialética. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LOPES, José Leite. Reflexões sobre a universidade. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 7, n. 15, p. 103-112, jul./dez. 1985.

NINNI, Karina; CRUZ, Renato. Anhanguera compra Uniban por R\$ 510 milhões. **Estadão/Educação**. São Paulo, 11 set. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/vida,anhanguera-compra-uniban-por-r-510-milhoes,773921,0.htm>. > Acesso em: 11 set. 2011.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para regulação e formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.



\_\_\_\_\_. Fundações privadas na universidade pública – a quem interessam. **Revista Avaliação**, Campinas, v. 7, n. 4, p. 73-97, 2002.

\_\_\_\_\_. **Universidade brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-27, maio/ago. 2005.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação e universidade**. FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque e BRITTO, Jader de Medeiros (Organização e introdução). 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. A Expansão do ensino superior no Brasil. **Documenta**, Brasília, n. 91, p. 26-66, set. 1968.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento, tecnocracia e universidade. **Revista de Cultura Vozes**, Petrópolis, v. 69, n. 6, p. 15-18, ago. 1975.

VIEIRA PINTO, Álvaro. **Ciência e existência**: problemas filosóficos da pesquisa científica. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

88

Profa. Dra. Maria de Lourdes de A. Fávero  
Universidade Federal do Rio de Janeiro | Rio de Janeiro  
Faculdade de Educação

Professora aposentada, atuando como pesquisadora no Programa  
de Estudos e Documentação Educação e Sociedade | PROEDES | FE/UFRJ  
E-mail | mlafavero@gmail.com

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi  
Universidade Federal de São Carlos | São Carlos  
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Colabora com o Grupo de Pesquisa Universitas/Br | GT 11 | Anped  
E-mail | vs@merconet.com.br

Recebido 09 abr. 2012

Aceito 17 maio 2012



# A inserção da educação a distância no ensino superior do Brasil: diretrizes e marcos regulatórios

The insertion of distance education in higher education in Brazil: guidelines and regulatory frameworks

Stella Cecilia Duarte Segenreich  
Universidade Católica de Petrópolis

Alda Maria Duarte Araújo Castro  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## Resumo

O artigo objetiva fazer uma reflexão crítica sobre os marcos regulatórios que nortearam a institucionalização da Educação Superior a Distância no Brasil (EAD), tomando como referência 50 (cinquenta) documentos analisados para a pesquisa *Expansão do ensino superior pós – LDB/96*. Verificou-se que a necessidade de sistematização da EAD, legitimada por essa lei, encontrava-se nas diretrizes dos organismos internacionais como estratégia de expansão da educação superior, e que as primeiras iniciativas do governo brasileiro estavam associadas à utilização das tecnologias na educação. A análise contextualizada dos marcos regulatórios, evidenciou, inicialmente, a explosão quantitativa e massificada da EAD, sem que o Estado estivesse instrumentalizado para sua regulação efetiva. A partir de 2005, novos atos regulatórios e a criação da Universidade Aberta do Brasil procuram manter essa expansão sem perder de vista a qualidade.

Palavras-chave: Ensino Superior. Educação a distância. Marcos regulatórios.

## Abstract

This article aims to critically review the regulatory frameworks that guided the institutionalization of distance education (DE) course offerings in higher education institutions in Brazil, taking as a reference 50 (fifty) documents which were analyzed for the research titled *Expansion of Higher Education pos-LDB 96*. The need for systematization of DE, legitimated by this Act (LDB-96), proved to be part of the guidelines of international agencies as a strategy for expansion of higher education and that the first initiatives of the Brazilian government were associated with the use of technology in education. A contextualized analysis of regulatory frameworks showed, initially, the quantitative and massified explosion of DE, without the state having proper instruments for its effective regulation. From 2005, new regulatory acts and the creation of the Open University of Brazil seek to maintain this expansion without losing quality.

Keywords: Higher Education. Distance Education. Regulatory Frameworks.



## Introdução

As atuais transformações em curso nas sociedades capitalistas têm determinado novos eixos para as políticas públicas e, em especial, para as políticas educacionais, que assumem, nesse novo cenário, um papel central. Nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, em meados da década de 1980, já se identificava a necessidade de empreender importantes reformas principalmente no que se refere ao ensino superior.

Na emergência de um mercado educacional globalizado, as reformas, nesse nível de ensino, se dinamizaram, de modo especial diversificando os provedores, os tipos de instituições, as modalidades de ensino, os perfis dos docentes, disponibilizando novas ofertas educativas, ampliando as matrículas e apresentando um aumento crescente das demandas e da competitividade. Nesse quadro de transformações da globalização educacional e internacionalização dos conhecimentos, estava posto para a educação superior um grande desafio: conciliar as exigências de qualidade e inovação com as necessidades de ampliar o acesso e reduzir as assimetrias sociais.

90

Assim, a educação passa a ocupar lugar privilegiado nos discursos oficiais, considerada prioridade social e o meio pelo qual deveria se dar a adequação das sociedades ao mundo globalizado, com índices mais altos de equidade e oportunidades para todos. Essa exigência aumentou a demanda por acesso ao nível superior da educação, o que exigiu dos países desenvolvidos e em desenvolvimentos a reestruturação dos sistemas existentes para ampliar a sua capacidade de atendimento.

Assiste-se, dessa forma, a uma expansão no ensino superior. As estatísticas da Unesco evidenciam que essa expansão se deu de 13 milhões em 1960 a 28 milhões em 1970, de 46 milhões em 1980 a 65 milhões em 1991, tendo se acentuado esse crescimento nos últimos anos, fruto das políticas educacionais adotadas para a área. No entanto, essa expansão quantitativa foi acompanhada por uma crescente desigualdade de acesso, tanto nos países quanto nas regiões, provocada por diferenciação das estruturas institucionais, pelas modalidades de educação utilizadas para a expansão e pelas restrições financeiras, o que afetou o funcionamento geral da educação superior. (UNESCO, 1995).



Esse cenário traz para o Estado a necessidade de atuar na construção de um arcabouço jurídico-administrativo para a institucionalização de padrões e marcos regulatórios que imprimam não, apenas, a nova racionalidade administrativa, mas também permitam a organicidade e a expansão com qualidade. Segundo Rama (2006), o Estado exerce, ainda, um papel fundamental no controle dos sistemas educacionais; é a instância principal, capaz de introduzir aspectos regulatórios e orientadores do investimento em educação, da formação de recursos humanos e da pesquisa aplicada e da exportação dos serviços educacionais. No entender do autor, com esse intuito, foram postas em marcha um conjunto de políticas públicas de educação superior, orientadas por dois pressupostos: a) a construção de uma institucionalidade que permitisse ao Estado atuar como regulador do sistema; b) e uma política que tem se orientado pela busca da qualidade acadêmica, pelo crescimento da cobertura com equidade, pelo estabelecimento de um sistema de garantia da qualidade e pela regulação da internacionalização da educação superior.

Essas políticas redimensionaram o papel do Estado que passou a exercer uma nova função reguladora para os sistemas de ensino. Para Cabrito, a regulação pode ser entendida como

[...] modo como os portadores de autoridade coordenam, controlam e influenciam o sistema educativo e os seus actores, através de regras, normas, pressões e constrangimentos, condicionando a acção daqueles actores em função dos objectivos políticos que perseguem. Neste sentido, a regulação concretiza-se nas acções que os detentores dos órgãos de poder, isto é, aqueles que possuem a capacidade para exercer constrangimentos com êxito e dentro da legalidade, realizam com o objectivo de levar os governados a executarem as suas decisões [...]. (CABRITO, 2011, p. 187).

A construção de um conjunto de normas e regras em matéria de educação superior constitui um processo recente no Brasil principalmente no que se refere à modalidade de ensino a distância e a sua utilização na educação superior. O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir os principais marcos regulatórios da Educação a Distância (EAD) no Brasil, com base no levantamento de normas legais e atos do Governo Federal para o projeto de pesquisa que está analisando as políticas de expansão da educação superior no Brasil pós-LDB. A relação completa desses documentos, que integra o Banco



Universitas/BR, totaliza 50 documentos oficiais (leis, decretos, portarias, resoluções e editais) emitidos entre 1994 e 2010.

A análise dessa nova regulação desencadeada pela legalização da EAD no sistema educacional, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), não seria completa sem uma apresentação prévia do cenário internacional em que ele se instala e uma visão das iniciativas que antecederam seu reconhecimento oficial. Eles constituem os dois primeiros itens tratados. Em seguida, o trabalho centra sua análise nos marcos regulatórios em dois itens, que caracterizam dois grandes momentos do processo de inserção da educação a distância na educação superior: ênfase no credenciamento institucional/expansão da EAD no período 1996-2005; ênfase na avaliação/regulação no período 2005-2010.

## 1. Regulação transnacional para a EAD

Em um cenário em que a globalização da economia, a reestruturação produtiva são, ideologicamente, influenciadas pelas políticas neoliberais que trazem, em suas diretrizes, a redução do papel do Estado, principalmente no setor social, os governos buscam reformar os seus sistemas educacionais procurando adaptá-los às novas exigências do mundo contemporâneo. As reformas educacionais implementadas nesse contexto têm priorizado eixos como a *focalização de programas*, que possibilita a substituição do acesso universal pelo acesso seletivo, a *descentralização* como forma de repassar parcela dos investimentos em educação a outros níveis de governo ou mesmo para a sociedade civil e a *privatização* como transferência das responsabilidades públicas para organizações ou entidades privadas.

No Brasil, o Governo Federal vem lançando mão dessas estratégias para desobrigar-se do financiamento de políticas educacionais, racionalizando recursos humanos e financeiros para responder aos ajustes estruturais que lhe são impostos pelos organismos internacionais de financiamentos. Nesse contexto, a educação a distância se apresenta como estratégia ideal de redução dos investimentos em educação, papel que foi facilitado pelo desenvolvimento de modernas tecnologias da informação e da comunicação que propiciaram o suporte necessário para desenvolver um papel de destaque no cenário internacional e nacional.



Essas diretrizes foram fortemente orientadas pelos organismos internacionais, entre eles, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e Banco Mundial (BM) que acreditam que é possível utilizar estratégias que possibilitem explorar todo o potencial educativo das tecnologias e dos meios de comunicação e informação, redefinindo, dessa forma, os tempos e os espaços destinados à aprendizagem confirmando, assim, o destaque à modalidade de educação a distância.

Na década de 1990, esses organismos impulsionaram um amplo processo de debates em escala mundial, o que culminou com a elaboração e a publicação de importantes documentos, no qual estavam delineadas as principais diretrizes para a reforma em todos os níveis da educação. No âmbito da Unesco, merece destaque o documento intitulado, *Documento de Política para el cambio y el Desarrollo en la Educación Superior (1995)*, que parte da premissa de que, para responder às expectativas da atual sociedade da informação e do conhecimento, a educação superior deveria guiar-se por três critérios: pertinência, qualidade e internacionalização. O documento constata que existem, na atualidade, três tendências para a educação superior no mundo: a) a expansão quantitativa; b) a diversificação das estruturas e formas; c) as restrições ao financiamento.

Segundo o documento da Unesco (1995), alguns fatores contribuíram para expansão do ensino superior no mundo, entre eles, o crescimento demográfico; os significativos progressos dos ensinos primário e secundário, que cedem lugar a um aumento do número de jovens que aspiram ingressar na educação superior; o crescimento econômico experimentado em muitos países e regiões e a consciência de que o desenvolvimento tem correlação com os investimentos em educação superior. Portanto, o entendimento da Unesco, nesse sentido, é que os governos, para atenderem a atual demanda pelo ensino superior, precisam adotar novos modelos de cursos universitários e permitir a abertura de mais vagas na graduação, principalmente nas instituições privadas e utilizar a modalidade da educação a distância (EAD), por permitir o atendimento de um maior público, sem a presença de professores e de alunos no mesmo espaço físico. A flexibilidade proporcionada pela EAD permite reduzir os custos de financiamento com a educação e atender, massivamente, à população que necessita ingressar nesse nível de ensino.

Essas tendências foram consolidadas, em 1998, com a Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES), realizada pela Unesco, que



destacava, em sua agenda, objetivos como: mobilidade acadêmica, intercâmbios internacionais de excelências, pesquisa sobre sistemas de educação e produção de conhecimentos, inovação curricular, uso das tecnologias da comunicação e da informação como apoio à educação a distância. A Conferência ressaltou o espaço, o papel e a função da educação superior, buscando apreender a dinâmica de atuação dos fatores externos que determinam a dinamicidade de sua transformação e, por conseguinte, a conformação do seu desenvolvimento. A Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação da Unesco (1998) deixou claro, em suas orientações, que, sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas, capazes de formar a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável, tampouco pode reduzir a disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países desenvolvidos.

94 Ainda nas orientações provenientes da referida Conferência, estava explicitada a necessidade de compartilhar o conhecimento e de estabelecer a cooperação internacional, o que seria facilitado pela utilização das novas tecnologias no campo educacional. Estas ofereceriam oportunidades para reduzir as disparidades regionais e foram apontadas como estratégias a serem utilizadas em escala global. As diretrizes dos organismos internacionais evidenciam as instituições privadas e a educação a distância como instrumentos importantes para que os sistemas de ensino superior se tornem mais eficazes do que aqueles existentes, atualmente, nos países em desenvolvimento. Entende-se que elas podem responder, de maneira eficiente e flexível, às demandas dos estudantes e dos mercados de trabalho.

Ao tratar da diversificação como forma de ampliar a igualdade de oportunidades, a Declaração de 1998 esclarece que os sistemas mais diversificados de educação superior são caracterizados por novos tipos de instituições de ensino terciário<sup>1</sup>: públicas, privadas e instituições sem fins lucrativos, entre outras. Essas instituições permitem a oferta de uma ampla variedade nas oportunidades de educação e formação: habilitações tradicionais, cursos breves, estudo de meio período, horários flexíveis, cursos em módulos, ensino a distância com apoio. Essa afirmação levaria Lima (2009) a afirmar que a diversificação constitui uma estratégia central dessa política, com o pressuposto de que a existência de instituições universitárias e não universitárias, incluindo os cursos de curta duração a distância, atenderiam, de forma mais eficiente,



às demandas do “mercado de trabalho”. No art. 12, a Declaração aponta as vantagens e o potencial das novas tecnologias bem como o desafio de sua inserção em programas de educação presencial e a distância e realça o seu papel na criação de ambientes de aprendizagem, que vão desde os serviços de educação a distância até a instituições e sistemas de educação superior totalmente virtuais, capazes de reduzir distâncias e desenvolver sistemas de maior qualidade em educação.

Dez anos depois, a Declaração da Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: as Novas Dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social, realizada pela Unesco, em Paris, de 5 a 8 de julho de 2009 reafirma as proposições da Declaração de 1998 e, no item intitulado *Acesso, Igualdade e Qualidade*, traz explícito o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e da educação a distância para garantir o acesso à permanência de uma maior quantidade de alunos ao ensino superior. Para a consecução desse objetivo, havia a necessidade de diversificar os sistemas de educação superior, com uma gama de instituições de tipologias diferentes; de inserir, no ensino superior, alunos com perfis diferenciados; e ainda, de suprir a carência mundial de professores. A educação superior deve atualizar a educação dos professores, tanto no pré-serviço quanto em serviço, com um currículo capaz de preparar os professores para formar indivíduos com o conhecimento e as habilidades indispensáveis ao século XXI. Isso demandará novas abordagens, inclusive para a educação a distância (EAD) e para as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Os elaboradores da Declaração de 2009 acreditam no potencial das TIC para ensinar e aprender e para aumentar o acesso, a qualidade e o sucesso ao ensino superior.

No âmbito do Banco Mundial, destacam-se os documentos: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1994) e a *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* (2000). O primeiro documento objetiva difundir, amplamente, as experiências do ensino superior em vários países da África, da América Latina e Ásia; nele, a educação a distância emerge como elemento central das políticas educacionais. Para Sguissardi (2000), esse documento foi um dos grandes indutores das políticas de diferenciação e diversificação do ensino superior tanto para o Brasil como para os países vizinhos. Além disso, ele traz o entendimento de que o investimento no ensino superior é fundamental para o desenvolvimento econômico dos países, pois essas instituições têm a responsabilidade de transmitir às



pessoas os conhecimentos; servem de meio para transferir, adaptar e divulgar os conhecimentos que se geram em outras partes; apoiam os governos e os círculos empresariais, prestando-lhes serviço de assessoria e consultoria, além de desempenharem importantes funções sociais, visto que contribuem para formar a identidade nacional e servem de fórum para um debate pluralista.

Como estratégias de reforma para o ensino superior, o Banco Mundial (1994) apresenta quatro orientações-chave: a) fomentar uma maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento das instituições privadas; b) incentivar as instituições públicas para que diversifiquem as fontes de financiamento, entre elas, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita articulação entre o financiamento fiscal e os resultados; c) redefinir a função do governo no ensino superior; d) adotar política que estejam destinadas, concretamente, a dar prioridade aos objetivos de qualidade e equidade.

Em outro documento elaborado por um Grupo Especial convocado pelo Banco Mundial (2000) – *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas* – foi feito um prognóstico sobre o futuro da educação superior em um mundo em desenvolvimento. O grupo concluiu que os países necessitam atender, no ensino superior, a um número cada vez maior de jovens, já que, na atualidade, possuir um grau universitário, é um requisito básico para muitos trabalhos especializados.

No que se refere à diferenciação dos estabelecimentos de ensino, há a compreensão de que os sistemas de educação superior não somente vêm se expandido em todo o mundo, como também a natureza dos estabelecimentos tem experimentado, simultaneamente, uma mudança como resultado de um processo de diferenciação. Esse processo acontece de duas maneiras: a) no sentido vertical, ocorre, conforme proliferam distintos tipos de instituições, isto é, à medida que junto às universidades tradicionais de investigação vão aparecendo, os institutos politécnicos, as escolas profissionais e os estabelecimentos, que outorgam certificados, mas não realizam investigações; b) no sentido horizontal, com a significativa entrada da rede privada concomitante à rede pública, incluindo as instituições com fins lucrativos, as organizações filantrópicas ou outras entidades sem fins lucrativos, bem como as instituições religiosas e as virtuais.

A educação a distância pode ser entendida, segundo o Banco Mundial (2000), como um exemplo de diferenciação, que se dá tanto em



sentido vertical quanto em sentido horizontal. Essa é uma modalidade de educação que tem se expandido enormemente após 1978; os cursos são ministrados por rádio, televisão ou internet e têm possibilitado um aumento de matrícula de 10% dos alunos em países em desenvolvimento. Dessa forma, na ótica do Banco Mundial, a educação a distância desponta como um enorme potencial para as nações em desenvolvimento, pois constitui um poderoso canal para integrar à educação grupos até então excluídos do ensino; a previsão é que, no futuro, essa modalidade educativa ultrapasse as fronteiras nacionais.

Ainda é consenso nos documentos do Banco Mundial que a educação a distância, potencializada pela utilização de satélites e da internet, pode estender esse tipo de ensino a grupos cada vez mais numerosos e não somente a quem vive em zonas remotas e escassamente povoadas, mas também em localidades com aglomerados urbanos. Para Lima (2009), a educação a distância, na ótica dos documentos do Banco Mundial, é direcionada aos segmentos mais pauperizados da população, com uma formação mais aligeirada, pressupondo a diversificação das fontes de financiamento, operando a diluição das fronteiras entre o público e o privado.

Ao discutir a diferenciação horizontal, o documento em tela apresenta as universidades virtuais e de educação a distância, como um dos modelos mais importantes dos sistemas de educação superior, pela sua capacidade de alcançar estudantes situados em zonas remotas, satisfazendo, assim, as necessidades educacionais pós-secundária dos adultos. A educação a distância pode ser ofertada tanto por instituições tradicionais como por instituições novas especializadas na matéria. No entanto, o documento do Banco Mundial (2000) explicita que os sistemas de educação a distância não se desenvolveram da mesma forma em todos os países, pois muitos deles não investiram na parte tecnológica o que permitiria um ensino de melhor qualidade. O grupo que elaborou o documento apresenta ponto de vista bastante positivo sobre essa modalidade de educação, já que acredita que currículos inovadores podem combinar-se com diferentes recursos tecnológicos, como tecnologia interativa baseada em internet, com meios tradicionais como a televisão e os textos impressos.

O grupo responsável pela elaboração do documento afirma que: a) na maioria dos países em desenvolvimento, a educação superior apresenta grandes deficiências que são agravadas pela expansão do setor; b) que a demanda por maior acesso deve continuar aumentando; c) caberá ao Estado e ao setor privado satisfazerem essas demandas mediante a criação de uma



grande quantidade de instituições de educação superior. Há o entendimento, também, de que o crescimento rápido e caótico será um processo no qual o setor público encontrará em geral problemas de financiamento. Ao mesmo tempo, o setor privado (com fins lucrativos) terá problemas para instituir programas de qualidade quando se tratar de uma educação a curto prazo, vinculada, preferencialmente, às necessidades do mercado.

Uma análise das diretrizes expostas nos documentos dos organismos internacionais evidencia um consenso entre esses organismos sobre a necessidade de aumentar a cobertura do ensino superior, utilizando várias estratégias, entre elas, a educação a distância. A expansão do ensino superior, nessa modalidade, não deixará de suscitar uma série de problemas no que concerne ao controle de qualidade e outras formas de supervisão para acompanhar e regular as instituições, os cursos e os conteúdos que são veiculados. Como esse papel regulador do Estado tem sido desempenhado no Brasil, será objeto de análise a seguir.

## **2. Primeiras iniciativas de sistematização da EAD no País**

98

A história da educação a distância no Brasil, ainda, é muito recente, principalmente quando comparada às experiências que países como, Canadá, Japão e Estados Unidos, têm desenvolvido nesse campo. O ano de 1923 pode ser considerado o seu marco histórico com a fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Roquete Pinto. No final da década de 1950 e início da década de 1960, evidenciou-se o papel da Igreja Católica que adere à educação a distância, instituindo o Movimento Brasileiro de Educação de Base (MEB) – primeira experiência de radiodifusão educativa com recepção organizada, a serviço da educação popular. O surgimento da televisão trouxe uma nova dinâmica à elaboração de cursos supletivos e, com todo o seu potencial de comunicação, gerou esperanças no âmbito governamental no sentido de reduzir ou eliminar o déficit social entre os excluídos do sistema educativo presencial. No Brasil, as iniciativas governamentais para institucionalizar um sistema de educação a distância sempre estiveram relacionadas com a montagem de um sistema de comunicação, o que indica que o desenvolvimento tecnológico aplicado ao campo da comunicação e da informação, influenciou, decisivamente, nos destinos da EAD.



Os primeiros passos no sentido de efetivação de uma ação sistematizadora do Governo Federal para o uso das tecnologias na área da educação ocorreu com a criação da Comissão para Estudo e Planejamento da Radiodifusão Educativa, em 15 de junho de 1965. A partir de 1967, época do chamado “milagre brasileiro”, houve uma grande expansão da educação a distância no Brasil e, pela primeira vez, aparecem programas ligados ao sistema formal de educação, dentre eles: Projeto Minerva, Projeto Madureza, Projeto SACI (Sistema Avançado de Comunicações Interdisciplinares), Projeto João da Silva e Projeto do Maranhão, embora não existisse nenhuma legislação específica para normatizar os usos desses programas no País. No final dos anos 60, vários programas governamentais se preocuparam em estimular e aperfeiçoar o uso das tecnologias, tentando adaptar suas modalidades aos desafios impostos pelas dimensões territoriais e às diferenciadas condições educativo-culturais, existentes em cada região do País.

Não havia, até então, uma sistematização, na área da educação a distância, que traçasse diretrizes para todo o território nacional. Nesse sentido, o surgimento da Associação Brasileira de Teleducação (ABT), em 1971, enfatizou a necessidade da criação de uma coordenação de âmbito nacional para as atividades de EAD, desenvolvidas, até a presente data, de forma fragmentada e dispersiva. O primeiro órgão criado com o objetivo de integrar, em âmbito nacional, as atividades educacionais através do rádio, da televisão, e de outros meios, foi o do Programa Nacional de Teleducação (Prontel), criado em 23 de fevereiro de 1972. Com a sua criação, o MEC assumiu a coordenação nacional das atividades de educação a distância no país.

Até o início dos anos 1980, a perspectiva que se tinha em relação à educação a distância era de que a televisão educativa deveria suprir o mesmo papel e função social da escola com mais eficiência e produtividade. As políticas nesse campo enfatizavam a suposta eficiência dos meios de comunicação de massa, aplicados à educação básica e para a formação de professores. Essa foi a ideologia central que permeou as primeiras diretrizes e planos nacionais nos anos 70, da responsabilidade do Prontel/Ministério da Educação (MEC). A educação a distância espelhava o processo de massificação da educação, chamado pelos especialistas do governo de “democratização da educação”. No final de 1973, esforços preliminares foram desenvolvidos visando à implementação de um plano que articulasse melhor o uso das tecnologias e a educação. Diversos fatores, porém, impediram sua concretização,



como, por exemplo: a) a resistência tradicional à mudança, por parte das agências educacionais, que encontraram nos professores, uma grande dificuldade de adaptação a esse novo recurso tecnológico; b) a mudança de governo, que inauguraria uma nova fase de institucionalização do Estado, com uma clara mudança de direção no trato com as questões econômicas e sociais.

Nesse contexto, o Prontel foi um órgão que já nasceu sem a força necessária para realizar um trabalho de consolidação e redirecionamento das experiências de educação a distância. Em 1978, o Decreto nº 81.454, dispondo sobre a organização administrativa do MEC, criou o Departamento de Aplicações Tecnológicas (DAT) que abrangeu as atividades do Prontel, posteriormente, transformada em Secretaria de Aplicações Tecnológicas (SEAT).

A SEAT nasce com perspectivas mais amplas, refletindo as diretrizes do III Plano Setorial de Educação e Cultura e Desporto (1980-1985), que enfatizou a importância de um esforço de educação inovadora, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços e o alcance de grandes contingentes geograficamente dispersos. A noção de tecnologia educacional é ampliada, não se expressa mais apenas pela utilização dos meios de comunicação, mas procura se manifestar por meio de um planejamento sistêmico. Além disso, integra-se à ideia de apoio técnico e financeiro, abrindo espaços a empreendimentos particulares. Assim, no final da década de 70, outra fonte de produção de programas educativos surgiria, disputando espaços com órgãos estatais.

O primeiro projeto da Fundação Roberto Marinho (FRM), na área da educação a distância, foi o Telecurso de 2º grau em convênio com a Fundação Padre Anchieta – TV Cultura de São Paulo. Em 1982, a FRM, em convênio com a Universidade de Brasília, encaminhou para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Projeto Global de Educação a Distância, que se propunha a atender a todas as faixas etárias da população, através da educação permanente e do ensino a distância.

A partir de 1992, várias iniciativas legais e práticas foram tomadas no sentido de se criar um Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead), ou Teleducação, em colaboração com a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). A experiência com o programa televisivo “Um Salto para o Futuro” mostrava a possibilidade concreta e a necessidade de se conjugar esforços. O documento elaborado pelo MEC *Proposta de diretrizes políticas para a educação a distância* (1993) apontava como importante para o desenvolvimento



do Sinead, o acordo de cooperação técnica firmado com a Universidade de Brasília-UnB, (Acordo de Cooperação Técnica, nº 004/93 de 3 de setembro de 1993). O termo de acordo explicitava o compromisso de formação de um Consórcio Interuniversitário para a pesquisa e execução de atividades acadêmicas ligadas ao Sistema, de modo especial aquelas destinadas à preparação de recursos humanos e ao suporte técnico científico para o Ensino a Distância. O Consórcio abrangeu quarenta e seis universidades brasileiras.

Ainda, segundo o documento MEC (2003), o Convênio de Cooperação Técnico nº 006/93<sup>2</sup>, concretizou e detalhou melhor as bases do Sistema a ser criado. Nesse sentido, foi constituída uma comissão para deliberar sobre a política de desenvolvimento da Rede Teleinformacional de Educação, a que se referia o Convênio 006/1993. O relatório dessa comissão abre novas perspectivas para uma educação do futuro, propondo estímulos às experimentações envolvendo autoaprendizado, informática e comunicações a distância, ao mesmo tempo que sugere o favorecimento ao uso de aplicações educativas imediatas para a formação de quadros para a Educação a Distância e para apoio aos trabalhos de alfabetização e iniciação profissional.

Essas medidas foram relevantes para a criação do Sistema Nacional de Educação a Distância, criado pelo Decreto Presidencial nº 1.237/1994 (BRASIL, 1994), que tinha como objetivo: facilitar a todo cidadão, por meio de uma educação aberta, continuada e a distância, o acesso ao conhecimento social e científico disponível na sociedade brasileira; e servir de apoio à consecução dos propósitos do Plano Decenal de Educação para Todos, aplicando os recursos das comunicações, telecomunicações e informática, no sistema educacional brasileiro.

Completando esse ciclo de medidas preparatórias do sistema governamental para inserir a educação a distância formalmente no sistema educacional, foi criada a Secretaria de Educação a Distância na estrutura do MEC, em maio de 1996, com objetivos bem abrangentes, tais como: planejar e gerir todo o processo de formulação e implementação de políticas de EAD, incluindo programas de capacitação, orientação e apoio a professores para uso da EAD; promover a articulação do MEC e secretarias de educação com as redes de telecomunicações públicas e privadas otimizando, assim, a infraestrutura tecnológica dos meios de comunicação; planejar, implementar e avaliar programas de educação a distância.



Finalmente, na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação de dezembro desse mesmo ano (BRASIL, 1996), a educação a distância é reconhecida legalmente, em seu artigo 80, nos seguintes termos: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. A forma como essa nova diretriz foi traduzida em medidas legais de normatização e regulação, entre 1996 e 2010, será objeto de análise nos dois próximos itens tomando como marco divisório a aprovação da Regulamentação da Educação a Distância, em dezembro de 2005. (BRASIL, 2005).

### **3. Credenciamento institucional específico e autorização de cursos no cenário da expansão explosiva da EAD de 1996 a 2005**

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96) abriu inúmeras possibilidades para a expansão da modalidade da educação a distância, visto que flexibilizou os procedimentos a serem adotados na criação e implementação de cursos. Isso gerou a explosão dessa modalidade de ensino tanto em número de cursos de graduação como de pós-graduação *lato sensu* nos nove primeiros anos de vigência da LDB/96, principalmente na rede privada de ensino. Ainda nesse período, foi aberta a possibilidade de introduzir disciplinas a distância nos cursos regulares já existentes, no limite de 20% de sua carga horária total.

Concentrou-se a descrição desse cenário de expansão nos cursos de graduação a distância a partir de 2000, quando o Censo da Educação Superior do Inep passou a incluir estatísticas sobre essa modalidade de ensino. A Tabela 1 mostra o crescimento progressivo da EAD, em termos das IES credenciadas que estavam realmente ofertando cursos de graduação a distância, número de cursos e de vagas disponibilizadas.



Tabela 1  
Evolução da EAD em termos de IES credenciadas,  
cursos/pólos e vagas oferecidas no período 2000-2005

Ano	IES	Cursos/pólos <sup>(1)</sup>	Vagas
2000	07	10	6.430
2001	10	14	6.856
2002	24	46	24.389
2003	38	52	24.025
2004	45	107	113.079
2005	61	189	423.411
<b>Δ 2000 – 2005</b>	<b>771,4</b>	<b>1790,0</b>	<b>6.484,9</b>

(1) | Pólos contabilizados como cursos pelo MEC nas estatísticas do Censo

Fonte | Mec/Inep/Deaes

Verifica-se que o percentual de crescimento das IES é alto (771,4%) e o crescimento dos cursos/pólos registrado nos censos chega a 1.790%. Entretanto o que chama mesmo atenção é o percentual elevadíssimo de crescimento de vagas, mais de 6.000% no mesmo espaço de tempo. A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em janeiro de 2001, para o período 2001–2010, exerceu certamente influência nas políticas públicas de expansão da rede de educação superior, e na EAD, como pode ser constatado nas seguintes metas estabelecidas para a educação superior:

1º – Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.  
[...] 4º – Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada. (BRASIL, 2001, p. 67).

Além dessas metas, o fato de esse Plano ter estabelecido a exigência em nível superior para todos os professores da educação básica, exerceu pressão, também, na expansão da formação desses docentes. A demanda de credenciamento por instituições educacionais, principalmente da rede privada, que já vinham oferecendo cursos de forma *experimental* ou estavam somente aguardando uma definição dos procedimentos mínimos de candidatura completa o quadro de pressão sobre o Ministério da Educação, nesse período.

Com base nessa realidade, tem-se questionado bastante como o MEC, por meio de sua prerrogativa de principal agente regulador atuou para atender às metas quantitativas do PNE e às crescentes demandas institucionais. A Tabela 2 apresenta um quadro do número de instituições educacionais credenciadas pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES) do MEC para oferecer cursos a distância, no período compreendido entre 1998 – ano do primeiro credenciamento concedido pelo CNE/CES – e a aprovação da regulamentação dessa modalidade de ensino, em dezembro de 2005, pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. (BRASIL, 2005).

**Tabela 2**  
Distribuição de instituições educacionais credenciadas para EAD  
segundo nível de ensino superior, no período 1998-2005

Anos	Total	Graduação	Pós-Graduação	Graduação/ Pós-Graduação
1998	02	02	–	–
1999	–	–	–	–
2000	05	03	02	–
2001	07	06	–	01
2002	11	03	07	01
2003	21	06	13	02
2004	36	13	17	06
2005	32	15	14	03
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>48</b>	<b>53</b>	<b>13</b>

Fonte | Relação de pareceres do MEC

Pode-se verificar, lendo a Tabela 2, que três caminhos foram seguidos pelas instituições que buscavam credenciamento institucional específico. A alternativa de solicitar credenciamento para um dos níveis de ensino superior preponderou nos primeiros anos desse período; somente em 2004 e 2005, um grupo de instituições solicita o credenciamento institucional com cursos em ambos os níveis (graduação e pós-graduação). O credenciamento exclusivamente para cursos de graduação é demandado durante todo o período, enquanto o credenciamento para pós-graduação toma impulso após 2003, pelas razões legais que serão apresentadas mais adiante neste item. Em ambos



os casos, considerando que muitas instituições entraram com processo de credenciamento mais de uma vez nesse período, duas questões merecem reflexão: com que instrumentos de regulação esses processos (mais de cem) foram avaliados? Como o MEC conseguiu atender a um volume tão grande de trabalho?

No que se refere ao credenciamento específico de instituições e autorização de cursos, é válido registrar que, apesar de as diretrizes terem sido estabelecidas, em dezembro de 1996, somente em fevereiro de 1998, foi baixado o Decreto nº 2.494<sup>3</sup> propondo a regulamentação do artigo 80 da LDB.

O Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998) estabelece alguns parâmetros de interesse dos principais atores envolvidos. Como princípio básico, é exigido credenciamento específico para a oferta de cursos de graduação a distância. No artigo 11, fica estabelecido que o processo de credenciamento, até a sua aprovação final, fica a cargo do então Ministério de Educação e Desporto, e sua aprovação final depende de um ato do ministro. Cumprida essa exigência, os diplomas dos cursos autorizados terão validade nacional (artigo 5º), sendo avaliados a cada cinco anos.

O artigo 2º desse Decreto deixa em aberto, para regulamentações posteriores: (a) uma regulamentação específica para o mestrado e o doutorado (§ 1º), não se referindo, em nenhum momento, à pós-graduação *lato sensu*; (b) detalhes do procedimento ser seguido pelas instituições para fazer o pedido de credenciamento (art. 2º§2º); (c) definição de procedimentos, critérios e indicadores de qualidade que orientarão a avaliação após cinco anos de funcionamento (art.2º§ 5º) e que deveriam orientar o próprio processo de credenciamento. Os detalhes de procedimento foram cobertos pela Portaria nº 301/98 (BRASIL, 1998b), que se concentra em orientar como as instituições podem entrar com seu processo de credenciamento e estabelecer um roteiro de projeto que deverá acompanhar esse processo.

Uma análise dos pareceres do CNE/CES emitidos nesse período possibilita constatar uma série de dificuldades enfrentadas pelas suas comissões de verificação, que oferecem alguns indicadores de como o MEC procurou dar conta dessa tarefa. Em primeiro lugar, o volume de processos levou à diminuição das comissões verificadoras, passando de quatro membros, nos primeiros credenciamentos, para dois já no final de 2003. Em contraposição, aumentou o tempo de tramitação do processo de credenciamento que chegou a dois anos somente para nomear a comissão verificadora. Faltava, também,



um modelo que servisse de referência para a avaliação da qualidade dos projetos das instituições.

O projeto de regulação geral da EAD foi elaborado, em agosto de 2002, mas somente aprovado em dezembro de 2005; os referenciais de qualidade para EAD foram disponibilizados *online* pelo MEC em 2003, sem nenhum apoio legal para serem utilizados como base para avaliação dos projetos de credenciamento. Mesmo o sistema de avaliação Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), estabelecido pelo MEC em 2004, não chegou a oferecer subsídios para esse período crítico da inserção da EAD no sistema da educação superior.

A falta de instrumentos específicos de avaliação, aliada à falta de experiência nessa modalidade de ensino, prejudicou, por exemplo, a contenção do número de vagas solicitadas, geralmente em número bastante elevado. Havia muita pressão das instituições por meio de recursos à decisão dos Pareceres emitidos.

Como mencionado anteriormente, um dos caminhos de credenciamento institucional foi para a oferta exclusiva de cursos de pós-graduação *lato sensu*, uma alternativa polêmica. Até então, as instituições credenciadas tinham plena autonomia de oferecer esse tipo de curso, e o Decreto nº 2.494/98, ao exigir o credenciamento institucional específico para EAD, não mencionava explicitamente a pós-graduação *lato sensu*. Em 2001, na Resolução CNE/CES nº 01, de 03 de abril de 2001 (BRASIL, 2001a) que estabeleceu normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação, mais uma vez seus termos não explicitaram, claramente, a necessidade de credenciamento institucional específico para EAD. Em decorrência dessa lacuna normativa, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) submeteu ao CNE, em 2002, uma consulta no sentido de que não se aplicaria o credenciamento específico para esse tipo de curso. A relatora do CNE reconheceu no seu Parecer de 2003 que

[...] não obstante as lacunas normativas [...] reiteramos que carece de base legal o entendimento apresentado na consulta da ABMES de que as instituições de ensino credenciadas para o ensino superior estariam dispensadas de credenciamento específico para a educação a distância [...] Um e outro, o credenciamento institucional e a autorização de programas e cursos, na forma da legislação, são requisitos prévios e indispensáveis para a oferta da educação a distância. (BRASIL, 2003, p. 1).



Esse documento representa um marco significativo no que se refere à presença da regulação governamental nos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Em sua modalidade presencial, esses cursos proliferavam sem nenhum controle externo às instituições educacionais, no momento em que elas assumiam a forma de universidade ou de centro universitário.

Finalmente, cabe um registro em relação à abertura dos cursos regulares à EAD. Se a regulação do MEC avançou nos cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância, o mesmo não aconteceu com as normas estabelecidas para a inserção da EAD nos cursos presenciais, pelas duas Portarias que propiciaram essa abertura.

Com a aprovação da Portaria nº 2.253/2001 do MEC (depois, substituída pela Portaria nº 4.059/2004), foi oficializada a possibilidade de oferta de 20% de disciplinas, na modalidade semipresencial, nos cursos regulares das instituições de ensino superior (IES). Na análise comparativa dessas duas Portarias, a primeira preocupação foi entender a concepção de EAD nelas presente e as normas regulatórias estabelecidas para esse novo caminho de inserção da EAD na educação superior.

Em relação à concepção do que o MEC entendia por educação a distância, verifica-se que a primeira Portaria se refere, em seu artigo 1º, a disciplinas “[...] que em todo ou em parte, utilizem método não presencial.” (BRASIL, 2001c). A portaria de 2004 substitui esse trecho da Portaria anterior indicando uma opção explícita pela modalidade semipresencial, prevendo encontros presenciais e atividades de tutoria por docentes qualificados.

Finalmente, quanto ao processo de reconhecimento dessa prática pelo MEC, a Portaria nº 2253/2001 prevê que somente as universidades e centros universitários podiam criar essas disciplinas mediante simples comunicação ao MEC (art. 3º); as demais IES eram obrigadas a pedir autorização para abertura desses cursos (art.4º). Esta distinção desaparece, em 2004, permanecendo, somente, a necessidade de comunicação para todas as IES. Essa medida permite que qualquer instituição comece a oferecer disciplinas semipresenciais que serão avaliadas somente *a posteriori*, quando ocorrerem os processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento, como está definido no artigo 4º da Portaria nº 4.059/2004.

A substituição de uma portaria pela outra implicou, por um lado, definições mais específicas e uma clara opção pela alternativa semipresencial,



avaliações presenciais e presença de tutores qualificados. Por outro lado, abriu as portas para que todo o tipo de IES, e não somente universidades e centros universitários que gozam legalmente de autoridade para isto, possam abrir cursos mediante uma simples comunicação ao MEC.

Esse período fervilhante de diferenciação institucional e de modalidades de ensino e a dificuldade do sistema (ou resistência de muitos) de analisar com profundidade as propostas apresentadas no período anterior à regulamentação da EAD levou a situações distorcidas que exigirão medidas de correção a partir de 2007, como será visto no próximo item.

#### **4. Ênfase na regulação/avaliação no período 2005-2010**

Dados estatísticos de 2005, utilizados para descrever o cenário final do primeiro período de implantação da EAD no sistema de educação superior, servem de ponto de partida para a análise desse segundo período. Foi importante destacar, naquele momento, a expansão explosiva do oferecimento de vagas, que chegou a 423.411 em 2005, atendendo à preocupação do governo de cumprir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente. Entretanto, merece também destaque, nesse ano, pelo seu impacto no período 2005-2010, a constatação de que, desse total de vagas, somente foram preenchidas 127.014, segundo dados do censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Mec/Inep, 2005). Isso significa que somente, em 2005, cerca de 300 mil vagas para cursos de graduação a distância não foram preenchidas no sistema, a maioria na rede privada. Não é de estranhar que o governo, ao perceber a impossibilidade de alcançar as metas do PNE tenha adotado, ainda em 2005, a estratégia de financiar a rede privada por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni) e começado a planejar o maior envolvimento da rede pública em cursos a distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O marco inicial desse período é o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que, decorridos nove anos de vigência da LDB/96, regulamentou seu artigo 80. Ele foi aprovado após três anos e meio de negociação da proposta divulgada em agosto de 2002. Quatro temas merecem atenção nesse Decreto: a manutenção do credenciamento específico para a modalidade de EAD; a ampliação do leque de cursos e de instituições credenciáveis;



a definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos; e, a manutenção dos momentos presenciais. Não se pode esquecer, entretanto que nem todos os atos legais anteriores foram tornados sem efeito, com a nova regulamentação como, por exemplo, a Portaria nº 4.059/2004 sobre a inserção da EAD nos cursos regulares.

Um dos pontos mais debatidos na discussão da proposta foi a exigência do credenciamento específico para a modalidade de EAD. No projeto de 2002, era defendido o abandono do duplo credenciamento mas essa reivindicação não foi aceita na versão final do Decreto nº 5.622, que prescreve ser da competência do Ministério da Educação “[...] promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.” (art. 10).

Quanto à abertura de novos cursos e instituições credenciáveis, ela se concretiza em dois sentidos: (a) inclusão explícita, no artigo 25§ 2º, da possibilidade de oferta de cursos de mestrado e doutorado desde que aprovados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/BRASIL, 2005); (b) possibilidade de instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, solicitarem credenciamento institucional para oferta de cursos de especialização, mestrado, doutorado e educação tecnológica de pós-graduação (idem, art. 9, parágrafo único).

A definição da territorialidade geográfica e institucional dos cursos – outra questão polêmica, se encontra expressa nos artigos 20 e 26 que, de certa forma, se relacionam. No primeiro artigo é referendada a prerrogativa de autonomia para instituições universitárias credenciadas, desde que os cursos e programas não ultrapassem a abrangência definida no ato de credenciamento da instituição; essa limitação de abrangência geográfica foi muito criticada. No artigo 26 ficou estabelecido, em contrapartida, que essas instituições poderiam estabelecer vínculos em bases territoriais múltiplas, mediante a formação de consórcios, parcerias ou outros instrumentos similares, acenando, assim, com uma saída para as maiores exigências de momentos presenciais.

Finalmente, a exigência de momentos presenciais no processo avaliativo da educação a distância foi mantida e reforçada na regulamentação de 2005 (art. 1º § 1º), para decepção de muitos que acreditam ter a moderna EAD meios altamente confiáveis para avaliação dos alunos. Na realidade, essa exigência não se restringe à avaliação final e defesa de monografia ou



trabalho de final de curso, mas também a estágios e atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Apesar da regulamentação se centrar no detalhamento de diretrizes balizadoras para a educação a distância, no Brasil, algumas definições geraram impacto nas instituições já credenciadas. A nítida opção dessa regulamentação por um modelo de educação a distância semipresencial, por exemplo, passou a exigir um aumento do número de polos de apoio presencial, com sérias dúvidas sobre sua qualidade. O reconhecimento (ainda que tardio) da importância dos polos levou o Governo Federal a adotar para o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) um processo de credenciamento prévio de polos municipais de apoio presencial, que se iniciou antes mesmo da instituição do Programa em 2006. No edital de convocação para esse fim (BRASIL, 2006a), constavam, em dois anexos, o modelo de proposta e o projeto de curso que pretendiam *abrigar*. Preparado o modelo de avaliação prévia dos polos da UAB, o MEC voltou sua atenção para a rede privada, que se desenvolvera, até então, praticamente descontrolada, regida com base em um conjunto burocrático de normas. Esse problema somente será enfrentado no início de 2007.

110

Apesar de o MEC dispor, desde 2004, das diretrizes de um sistema de avaliação – o Sinaes –, somente, a partir de 2006, pelo Decreto nº 5.773<sup>3</sup>, as *regras do jogo* para entrada de processos de credenciamento de instituições e autorização, recredenciamento e reconhecimento de cursos, supervisão e avaliação ficaram mais claramente definidas.

No início do Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, de 79 artigos (BRASIL, 2006), são ratificadas ou redefinidas as competências dos diferentes atores institucionais integrantes desse processo: Ministério da Educação e respectivas secretarias, Conselho Nacional de Educação (CNE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes). No que concerne à Secretaria de Educação a Distância do MEC, ela é posicionada na condição: de colaboradora nos processos de autorização e credenciamento; proponente de diretrizes para a elaboração, pelo Inep, dos instrumentos de avaliação para autorização de cursos; e executora da supervisão dos cursos dessa modalidade de ensino. É importante destacar os procedimentos decorrentes de uma avaliação negativa na supervisão de uma instituição. É prevista, no artigo 48, a hipótese da determinação de saneamento de deficiências,



e nos artigos seguintes os procedimentos a serem adotados caso não sejam cumpridas as exigências, chegando à decisão de desativação de cursos e habilitações mediante a suspensão de novos estudantes (art. 54).

○ que se observou, na análise dos documentos emitidos a partir da regulamentação da EAD em 2005, foi a proliferação de decretos que modificam artigos de decretos anteriores ou portarias substituídas por outras portarias, gerando um quebra-cabeça para aqueles que lidam com a administração acadêmica institucional. Nesse texto, foi necessária a escolha de documentos que balizaram a trajetória da construção dos marcos regulatórios da EAD em seus aspectos mais polêmicos, como as portarias que se seguem.

Logo no início de 2007, a Portaria nº 01 (BRASIL, 2007) definiu o calendário das avaliações previstas no Decreto nº 5.733, nela incluindo a educação a distância. No mesmo dia, é baixada uma segunda portaria de grande interesse para a EAD na medida em que, nela, são detalhados os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior especificamente para essa modalidade de ensino. Causou estranheza, na leitura da Portaria nº 02, de 10 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007a), o seu foco de atenção estar centrado na avaliação dos pólos de apoio presencial do sistema de educação superior, principalmente na esfera privada.

Fica explícita a exigência, em seu artigo 3º, de que os polos fora da sede deverão ser previamente credenciados, além de prever a visita a todos eles no momento da avaliação. Essa preocupação de verificação *in loco* das condições dos polos residiu na constatação, a partir de dados levantados pelo próprio MEC, de que muitos desses polos fora de sede não tinham as mínimas condições de funcionamento exigidas. Em um levantamento elaborado pelo próprio Ministério, no final de 2007, constatou-se a existência de 6.178 polos sendo que somente uma instituição mantinha 1.711 polos de apoio presencial. (IPAE, 2007).

Esse avanço em nível de exigência cobra, muitas vezes, um preço alto em termos de disponibilidade de recursos humanos para colocar tal norma reguladora em prática. No caso da proposta de avaliação de todos os polos de cada instituição, a aprovação da Portaria nº 10/2009 (BRASIL, 2009a) modificou a Portaria nº 02/2007, substituindo essa prática (saneadora mas inviável) pela avaliação de polos *por amostragem*.

Novas portarias ministeriais se seguiram, nesse mesmo ano, redefinindo ou criando novas regras do MEC para regulação, supervisão e



avaliação do ensino superior em geral ou, mais especificamente, da educação a distância. Finalmente, são definidos instrumentos de avaliação do Inep para credenciamento de instituições e seus polos de apoio presencial assim como para autorização de curso superior na modalidade a distância. Ademais são divulgados pelo Inep, em agosto de 2007, aqueles tão esperados referenciais de qualidade para a educação a distância. (MEC, 2007).

Outra linha estratégica de atuação do governo que merece destaque pelo impacto de suas consequências na definição dos marcos regulatórios subsequentes foi trazer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para a cena principal do processo de regulação e avaliação dessa modalidade, em 2007. O recurso a essa agência financiadora, um ator institucional de peso na área da avaliação, teve por objetivo trazer mais credibilidade às iniciativas de formação em nível superior de professores da educação básica, uma das prioridades das políticas públicas centralizadas no Programa Universidade Aberta do Brasil

As novas funções atribuídas à Capes, definidas pela Lei nº 11.502, de 12 de julho de 2007 (BRASIL, 2007b), vêm reforçar seu papel enquanto agência reguladora. De acordo com o artigo 2º dessa lei, ela deverá continuar a subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para a pós-graduação mas passará, também, a induzir e fomentar a formação inicial e continuada de profissionais de magistério. Dois anos depois, pela Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009 (BRASIL, 2009), o MEC transfere para a Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Outros documentos legais têm sido expedidos pelo MEC mas se percebe a crescente presença da Capes na definição de marcos regulatórios para o sistema de educação superior, incluindo a educação a distância. Do total de 50 documentos do levantamento dos marcos regulatórios da EAD, em que se baseia este trabalho, 35 foram emitidos após 2005 e, destes, sete se referem a portarias normativas da Capes.

Finalmente, é importante registrar que o último ano desse período (e da pesquisa em que está inserida) assistiu ao debate sobre o Plano Nacional de Educação para o período 2011-2020. No projeto encaminhado ao Congresso Nacional em dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), verifica-se que a posição assumida pelo MEC, em relação à EAD é menos explicitada do que no PNE anterior. Muitas vezes, as metas e estratégias não distinguem a modalidade de ensino (presencial e a distância), principalmente no que se refere à



formação de professores para a educação básica. Concernente à expansão da educação superior, o MEC se apoia no Sistema Universidade Aberta do Brasil como estratégia para cobrir metas de oferta tanto de cursos de graduação (meta 12) como de pós-graduação *stricto sensu* (meta 14).

## Considerações finais

A inserção da educação a distância no ensino superior brasileiro tem-se apresentado complexa e de difícil operacionalização. As exigências de maior qualificação profissional para a atuação no mercado de trabalho, a preocupação em incluir, nesse nível de ensino, um maior contingente populacional, fizeram com que a educação a distância passasse a ser utilizada como estratégia eficaz para a expansão do ensino superior. Recomendada pelos organismos internacionais como uma das alternativas adequadas para satisfazer as amplas e diversificadas necessidades do sistema educacional, a modalidade da educação a distância tem sido utilizada, indiscriminadamente, pelos sistemas públicos e privados de ensino superior, sem a devida atenção às mínimas condições de a EAD oferecer um ensino de qualidade.

Ao longo da década de 1990, várias iniciativas foram feitas pelo governo brasileiro para consolidar um Sistema Nacional de Educação a Distância. A aprovação da LDB nº 9.394 em 1996, abriu inúmeras possibilidades para a expansão da modalidade da EAD, pois flexibilizou os procedimentos a serem adotados na criação e implementação de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*. Isso facilitou a forte inserção da iniciativa privada no processo de expansão do ensino superior, notadamente em instituições não universitárias, provocando uma expansão desordenada dessa modalidade de educação, em padrões de qualidade frágeis e fora de controle e da avaliação pelos órgãos oficiais competentes.

A partir de 2005, verificam-se duas novas linhas de atuação dos órgãos governamentais. Por um lado, eles passam a exercer forte controle na expansão desordenada do ensino superior a distância mediante a aprovação de uma série de decretos e portarias que evidenciam que há, na atualidade, um redimensionamento do papel do Estado, de indutor de políticas de expansão, para um papel regulador. Por outro lado, o próprio governo cria seu sistema de educação a distância, por meio do Programa Universidade Aberta do Brasil,



do qual tem total controle desde sua criação. A passagem da operacionalização da UAB para a Capes, em 2009, também evidencia a prioridade das políticas públicas no que se refere à formação inicial e continuada de professores da educação básica utilizando a educação a distância.

O Estado assume, assim, o papel de estabelecer políticas de acompanhamento e avaliação do processo de expansão do sistema educacional, sujeitas a *standers* de acreditação de qualidade, vinculadas não só ao controle interno mas também ao mundo exterior e aos *rankings* internacionais. As novas funções de supervisão, fiscalização e controle adotadas pelo Estado têm desencadeado uma nova e significativa regulação. Isso tem criado uma tensão entre autonomia e governo, entre autonomia e sistema que, em diferentes dimensões, tem repercutido na expansão e na qualidade do ensino superior.

As posições extremadas no debate em torno do projeto do Plano Nacional de Educação (2011-2020) mais uma vez demonstraram falta de profundidade na análise das reais potencialidades da EAD no ensino superior e das inúmeras dificuldades, também, reais, que sua inserção suscita.

## 114 Notas

- 1 Ensino terciário é a denominação utilizada pelo Banco Mundial (1994) para definir a diversificação crescente dos sistemas de ensino superior modernos. É uma definição genérica para se referir a todas as instituições pós-secundárias acadêmicas que formam pessoal em nível médio e superior em programas que outorgam títulos, diplomas e certificados.
- 2 Firmado em 8 de dezembro, entre o MEC e o Ministério das Comunicações com a participação da Embratel, do Ministério da Cultura, do Ministério das Ciências e da Tecnologia, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional de Dirigentes Municipais (Undime).
- 3 Dois meses depois, ele foi alterado pelo Decreto nº 2.561, sem nenhuma mudança no que era estabelecido para a educação a distância.

## Referências

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C: Banco Mundial, 1994.

\_\_\_\_\_. **La educación superior en los países en desarrollo**: peligros y promesas. Santiago do Chile: Corporacion de Promocion Universitaria, 2000.



BRASIL. Ministério da Educação. **Proposta de diretrizes políticas para a educação a distância**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Presidência da República/Casa Civil. Decreto nº 1.237, de 6 de setembro de 1994**. Cria, no âmbito da Administração Federal, sob a coordenação do Ministério da Educação e do Desporto, o Sistema Nacional de Educação à Distância SINEAD, e dá outras providências. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998**. Regulamenta o artigo 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e dá outras providências (1998). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 301, de 07 de abril de 1998**. Normatiza procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância (1998a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Anexo da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001**. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação (2001a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001**. Institui que os Institutos de Ensino Superior (IES) do Brasil poderão a partir de agora oferecer até 20% de suas disciplinas na forma de cursos não presenciais (2001b). Disponível em: <<http://www.unesp.br/proex/portaria2253.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CES nº 063/2003, de 10 de março de 2003**. Consulta sobre a exigência de credenciamento institucional para a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* de especialização, aperfeiçoamento e outros, a distância (2003). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pces063\\_03.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2003/pces063_03.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs\\_portaria4059.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2011.



\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (2005). Disponível em: <[http://portal.mec.br/seed/arquivo/pdf/dec\\_5622.pdf](http://portal.mec.br/seed/arquivo/pdf/dec_5622.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino (2006). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. SEED/MEC. **Editais de seleção UAB Nº 01 de outubro de 2006** (2006a). Disponível em: <<http://www.nead.ufsj.edu.br/site/images/stories/Editais/menus/edital2006.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2007.** Divulga o calendário de avaliações do ciclo avaliativo do Sistema nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES para o triênio 2007/2009 (2007). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria1.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

116 \_\_\_\_\_ **Portaria normativa nº 02, de 10 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância (2007a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.502, de 12 de julho de 2007.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (2007b). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC). **Referenciais de qualidade para a educação superior a distância.** Brasília, DF, ago. 2007 (2007c). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/referenciaisead.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 318, de 02 de abril de 2009.** Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB (2009). Disponível em: <[http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2009/Portarias/02.04.09/n318\\_02.04.09.pdf](http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2009/Portarias/02.04.09/n318_02.04.09.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009.** Fixa critérios para dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providências (2009a). Disponível em: <<http://www.semesp.org.br/>>



portal/pdfs/juridico2009\_OLD/Portarias/02.07.09/Portaria%2010-2009.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências.** Encaminhado ao Congresso nacional em dezembro de 2010. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2012.

CABRITO, Belmiro. Políticas de regulação e mudanças recentes no ensino superior em Portugal. In: CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma Vieira do; CHAVES, Vera Jacob (Org.). **Política de expansão da educação superior no Brasil:** democratização às avessas. São Paulo: Xamã, 2011.

BRASIL/IPAE. **Bimestral publicação do Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação.** Rio de Janeiro, v. 15, n. 181, nov./dez. 2007. Disponível em: <http://www.ipae.com.br/sie/rbead.htm>. Acesso em: 21 jan. 2012.

LIMA, Kátia. Ensino a Distância, organismos internacionais e mercantilização da educação superior. **Revista PUC Viva**, São Paulo, v. 35, ago. 2009. Disponível em: <http://www.apropucsp.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2012.

RAMA, Claudio. **La tercera reforma da la educación superior na América Latina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2006.

UNESCO. **Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior.** Paris: Unesco, 1995.

\_\_\_\_\_. **A Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI:** visão e ação. Unesco. Paris, 1998. Disponível em: <http://www.interlegis.leg.br>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Declaração da Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009:** as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Unesco, Paris, 2009. Disponível em: <http://aplicweb.feevale.br>. Acesso em: 25 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Mec/Inep **Censo da educação superior: sinopse da educação superior 2005.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 24 jan. 2012.



Profa. Dra. Stella Cecilia Duarte Segenreich  
Universidade Católica de Petrópolis | Rio de Janeiro  
Grupo de Pesquisa | Educação Superior a Distância: possibilidades  
e questões  
Mestrado em Educação da UCP (líder)  
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação | UNIVERSITAS |  
RIES | PUC/RS

Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal  
Centro de Educação Norte  
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação | UNIVERSITAS |  
UFRN

Recebido 09 abr. 2012

Aceito 22 maio 2012



# Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores

Open University of Brazil (UAB) as teacher education political

Andréia da Silva Quintanilha Sousa  
Universidade Federal de Rondônia

## Resumo

O trabalho discute a abrangência e o marco regulatório da Universidade Aberta do Brasil (UAB), cuja ênfase principal é a formação inicial e continuada de professores da educação básica. A análise está alicerçada na vertente epistemológica crítico-dialética, pois a investigação recupera o contexto social e as condições históricas do fenômeno educativo estudado. Nesse sentido, a legislação e a política de expansão da educação superior associadas às exigências da reestruturação do capital, em âmbito global, revelam que a UAB atende aos interesses do capital bem como amplia o número de docentes qualificados em nível superior, na modalidade a distância e em serviço. Essas orientações estão em consonância com as diretrizes políticas emanadas pelos Organismos Internacionais para os países subdesenvolvidos. Destaca que a regulação, a supervisão e a avaliação do sistema UAB podem impactar o processo de ensino-aprendizagem se uma reflexão crítica acerca dos marcos regulatórios, para além da definição de normas e procedimentos, objetivar garantir credibilidade e qualidade ao processo e aos seus desdobramentos nas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) que adotam a UAB.

Palavras-chave: Política. Formação de professores. Universidade Aberta do Brasil.

## Abstract

This article is a study of the scope and the regulatory mark of the Open University of Brazil (UAB) whose primary focus is the initial and continuing formation of teachers of basic education. The research, based on the epistemological foundations of historical materialism, analyzes legislation and political of expanding higher education requirements associates with the restructuring of capital globally, from the 1990s. UAB expands the number of qualified teacher in higher education in the distance and service. These guidelines are in line with political guidelines issued by international organizations for developing countries. Emphasizes that the regulation, supervision and evaluation system UAB can impact the process of teaching and learning education is treated as a State political, not governmental.

Keywords: Political. Formation of teachers. Open University of Brazil.



## 1. Introdução

No Brasil, a política de formação docente inicial e continuada em nível superior está alicerçada nas diretrizes emanadas pelos Organismos Internacionais. Esses Organismos, mediante documentos prescritivos, subsidiaram as políticas educacionais, não só pelo financiamento de projetos focalizados, mas, principalmente, na proposição e financiamento de programas de reestruturação do sistema educacional dos países periféricos, com o objetivo de responder aos novos desafios propostos para a educação do século XXI.

A partir da década de 1990, a política educacional colocada em prática no Brasil está associada à política de ajuste às exigências da reestruturação econômica em âmbito global. Nesse contexto, a educação torna-se elemento principal para a política de erradicação da pobreza e retomada do crescimento e do desenvolvimento econômico do país. As reformas educacionais estão atreladas ao redimensionamento do Estado e à reestruturação produtiva do capital.

120 Especialmente com relação à política de formação de professores, à semelhança da formação do trabalhador em geral, novas exigências são postas diante de uma realidade caracterizada como mutável e complexa. A formação do profissional requerida pelo modelo flexível fundado na base tecnológica denominada microeletrônica exige trabalhadores com um maior nível de escolaridade. Essas mudanças no mundo do trabalho apresentam novos delineamentos para a educação e para a formação do professor.

De fato, estamos atravessando um momento histórico de tensões e antagonismos que desafiam toda a sociedade. Novas configurações de vida e pensamento adquirem dinamismos complexos que afetam a estrutura da sociedade. Cabe a nós, cientistas sociais, refletirmos sobre essas diretrizes políticas à luz do contexto histórico em que estão inseridas. Tal reflexão denota a opção pela abordagem epistemológica crítico-dialética.

A epistemologia compreendida como estudo crítico em seu detalhamento prático, possibilita enxergar, nas articulações metodológicas, teóricas e técnicas, a sua utilização pelo sujeito com relação ao seu objeto de estudo. Concordamos com Gamboa (2007) quando afirma que não existem abordagens metodológicas totalmente definidas e puras. Contudo, há abordagem



predominante numa investigação. Nesse estudo, a opção pela dialética pode ser evidenciada porque o trabalho considera os fenômenos em permanente transformação, pois eles são determinados pela sua “historicidade” e, para compreendidos, é necessário revelar sua dinâmica, suas fases de transformação. Ou seja, para a dialética materialista “[...] todo fenômeno deve ser entendido como parte de um processo histórico maior.” (GAMBOA 2007, p. 117).

No caso da Educação, as mudanças estão relacionadas às transformações socioeconômicas e culturais. Essas mudanças são quantitativas e qualitativas e denotam o *tensionamento* de forças e a dinâmica do movimento histórico. Logo, a opção de abordar a modalidade a distância na vertente crítico-dialética nos obriga a considerar o fenômeno e suas relações econômica, social e cultural. Nesse sentido, iluminou a análise os estudos de Leher (1998), Mèzáros (2002); Sguissard (2008), os documentos do Banco Mundial, a legislação brasileira em vigor para educação superior na modalidade a distância e a política para formação de professores.

Na perspectiva epistemológica crítico-dialética, não podemos perder de vista o contexto histórico caracterizado por profundas transformações. De fato, a partir de 2000, o sistema de ensino brasileiro estrutura a formação superior dos professores da educação básica, na modalidade a distância, com o propósito de atender à grande demanda reprimida com baixos custos, visto que a valorização e qualificação dos professores são consideradas fundamentais para a melhoria da educação, visando à valorização e à qualificação dos professores, haja vista que tais melhorias podem assegurar a redução da pobreza, conforme os documentos elaborados pelo Banco Mundial.

Assim, em 2005, é criado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). A UAB é apresentada como política pública de formação de professores inicial e continuada capaz de ampliar o contingente de docentes qualificados em nível superior, pois a formação de professores passa a constituir um elemento fundamental para que haja garantia da melhoria do desempenho educacional do país. Essa compreensão pode ser evidenciada nos marcos regulatórios que balizaram as reformas educacionais no final do século XX e que vêm mudando a configuração do ensino superior pelo incremento do setor privado, pela flexibilização das estruturas e pela diversificação das instituições.

Torna-se apropriado que se proceda a uma reflexão crítica sobre a necessidade e a importância da legislação educacional, uma vez que, além



da definição de normas e procedimentos, objetiva garantir credibilidade ao processo e aos seus desdobramentos nas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) que adotam a UAB. Ou seja, para atingir ao pressuposto apresentado pelas diretrizes políticas para a formação dos professores da educação básica, a modalidade a distância é apresentada como a solução para a democratização do acesso à educação superior e para a melhoria qualitativa do processo educacional brasileiro.

Sem dúvida, a garantia da democratização do acesso à educação numa sociedade com fortes desafios socioeconômicos como a brasileira, tem limites diante das distâncias entre a igualdade proclamada por meio da Lei e a desigualdade “material” que reproduz as suas relações sociais. De todo modo, tal constatação não pode nos imobilizar e deixar de reconhecer que o momento atual é de uma quando a informação flui a velocidades surpreendentes, transformando profundamente a sociedade. A universidade, como instituição social, não poderia estar à margem dessas transformações significativas nas dimensões tempo e o espaço.

## **2. Contextualização da investigação e metodologia**

Essa contextualização parte dos resultados das pesquisas integrantes do projeto aprovado pelo Edital do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Edital Universal nº 14/2009). O projeto aprovado intitulado “Organização institucional e modalidades acadêmicas na expansão da educação superior no Brasil, pós-LDB/96” integra pesquisadores ligados à REDE UNIVERSITAS e ao Grupo de Trabalho Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. (Anped, GT-11).

O procedimento de articulação do referido grupo de pesquisadores se caracteriza por trabalho em rede, cujo trabalho de natureza qualitativa e quantitativa está apoiado em documentos do Banco Mundial, dados censitários, legislações, para assim proceder às análises críticas para a construção de argumentos interpretativos.

As categorias teórico-metodológicas subjacentes constituem na construção sucessiva dos eixos analíticos selecionados, os quais estão subsumidos ao contexto neoliberal que terminam por se revelar nas recentes políticas de



expansão da educação superior brasileira, pós-Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394, de 26 de dezembro de 1996.

O trabalho que decorre dos dados apresentados neste estudo se desenvolve com base em uma concepção dialética cujo objeto é construído na relação entre a “base material” e sua superestrutura legal e política. Não se trata de uma interpretação mecânica, mas sim, à luz de Mészáros (2002, p. 124-125), que o capital é um modo de “[...] controle sociometabólico historicamente específico, cuja estrutura de comando deve ser adequada em todas as esferas e em todos os níveis, por não poder tolerar absolutamente nada acima si [...]”. O que está em questão é o fato de que o capital é *seu próprio* sistema de comando, de que é parte *integrante* a dimensão política, ainda que de modo algum *subordinada*.

Conforme Mészáros (2002), a inseparabilidade e a articulação entre as três dimensões do sistema do capital: capital, trabalho e Estado possibilitam afirmar que o Estado vem assumindo a condição de facilitador da expansão monopolista do capital. Contudo, as formas e os recursos desse “papal facilitador” se alteram de acordo com a modificação das relações de forças no país e no exterior devido às mudanças históricas.

Assim, concordamos com o posicionamento assumido por Mészáros (2005, p. 116-117) quanto à função da educação. Para o referido autor “[...] as incorrigíveis determinações destrutivas da ordem existente [...]” exigem uma “[...] alternativa concreta e sustentável para a regulação da reprodução metabólica social.” Nesse contexto “[...] o papel da educação é absolutamente crucial [...]” como “[...] única perspectiva efetivamente viável de ir para além do capital.”

Portanto, cabe questionar: em que medida o impacto das mudanças sociopolíticas do capitalismo, bem como as diretrizes políticas dos organismos internacionais interferem nas políticas públicas para a educação superior nacional? Como essa nova realidade se expressa e se incute na Universidade? Como a expansão da educação superior brasileira no pós-LDB/1996 se configura na organização e nas modalidades acadêmicas? Quais as relações entre a introdução da modalidade de Educação a Distância (EAD) e a estrutura regulatória brasileira? Qual a abrangência da UAB, como nova arquitetura acadêmica, para a formação de professores? O que revela seu marco regulatório?



Para ver respondidas essas questões, os seguintes pontos são considerados: a consonância entre as políticas emanadas dos organismos internacionais, a partir de 1990, e as políticas educacionais que impregnam a educação brasileira; as tendências de privatização, diversificação, flexibilização e regulação da educação superior; o significativo movimento expansionista que se caracterizou por um aumento no número de instituições, cursos, alunos, docentes no contexto pós-LDB/1996, a diversidade de formatos e de modalidades na organização institucional e acadêmica na educação superior (presenciais, a distância, semipresenciais); prioridade do estabelecimento de políticas governamentais para a formação de professores na modalidade a distância e a abrangência da UAB.

### **3. Diagnósticos, orientações e influência do Banco Mundial sobre a política educacional brasileira**

As políticas educacionais delineadas nas últimas décadas do século XX e em desenvolvimento na primeira década do século XXI devem ser compreendidas no âmbito da reestruturação produtiva do capital. Portanto, as reformas educativas implementadas na maioria dos países da América Latina são decorrentes das transformações ocorridas no âmbito econômico, cultural e geopolítico em curso no mundo capitalista mundial contemporâneo.

Sob a égide do neoliberalismo, as políticas para educação penadas para o Brasil estão em consonância com as principais diretrizes traçadas pelos articuladores dos organismos internacionais para América Latina, tais como: Comissão Econômica para América Latina (Cepal), a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com destaque o Banco Mundial (BM).

Tais políticas reformulam a educação para atender às novas exigências do atual padrão de acumulação capitalista e aos processos de reestruturação do Estado. Assim, a partir de 1990, as reformas educacionais propostas dentro da perspectiva neoliberal, têm por base os elementos de descentralização; autonomia, avaliação de desempenho e de formação dos professores. A política de formação de professores delineadas no período revela que a ampliação da qualidade da educação pode ser garantida se houver acesso do docente à educação superior, preferencialmente, na modalidade a distância.



Para o Banco Mundial, a expansão e a melhoria da educação são fundamentais para a adaptação à mudança e para o enfrentamento dos desafios impostos pelos avanços tecnológicos. Tais avanços tecnológicos alteram os perfis dos trabalhadores e exigem novas qualificações profissionais, consequentemente, há necessidade de se oferecer aprendizagens diferenciadas. Em documento do Banco Mundial intitulado *Aprendizagem para todos, investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento: estratégia 2020 para educação do Grupo Banco Mundial* “[...] os investimentos em educação de qualidade produzem crescimento econômico e desenvolvimento mais rápidos e sustentáveis [...].” (APRENDIZAGEM..., 2011, p. 2).

O documento apresenta como estratégia garantir aprendizagem para todos e, para alcançá-la, o “[...] Banco Mundial canalizará os seus esforços para a educação em duas vias estratégicas: reformar os sistemas de educação no nível dos países e construir uma base de conhecimento de alta qualidade para reformas educacionais no nível global.” (APRENDIZAGEM..., 2011, p. 2). O Banco defende que os sistemas educacionais reforcem:

[...] sua governação, a gestão de escolas e professores, regras de financiamento e mecanismos de incentivo, com o objetivo da aprendizagem para todos. Isto implica uma reforma das relações de responsabilização entre os vários atores e participantes no sistema educacional, para que esse relacionamento seja claro, coerente com as funções [...]. As reformas requerem a adesão de um grupo vasto de interessados, entre os quais os professores têm um papel especial a desempenhar [...]. (APRENDIZAGEM..., 2011, p. 5).

O documento, portanto, ratifica algumas posturas defendidas em outros documentos elaborados pelo Banco Mundial, datados da década de 1990, tais como: *La Enseñanza Superior – las lecciones derivadas de la experiencia* (1995); *Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial* (1996); *El control de calidad em la educación superior: avances recientes y dificultades por superar* (1998); *Pertinência de la educación superior em el siglo XXI* (1998); *El conocimiento al servicio del desarrollo* (1998) e do documento *La educación superior em los países em desarrollo: peligros y promesas* (2000).

Nesses documentos, diversas propostas reconhecem a necessidade de criar controles de qualidades mais fortalecidos, pois os métodos tradicionais de



controle acadêmico não são adequados aos novos desafios do presente, razão por que sugerem a criação de novas estruturas e novos métodos para assegurar a qualidade. Enfatizam as potencialidades da educação na redução da pobreza e defendem a criação de diferentes tipos de modalidades e programas como forma de aumentar o número de matrículas na educação superior (LEHER, 1998; SGUISSARDI, 2008, SOUSA, 2009). O documento *El control de calidad em la educación superior* elaborado pelo Banco Mundial explicita:

[...] en la mayoría de los países se han creado diferentes tipos de instituciones, programas de estudio de diferente duración, y diversas modalidades de suministro de instrucción, programas de estudio de diferente duración, y modalidades de suministro de instrucción como forma de hacer frente al rápido aumento de la matrícula. Además, está surgiendo un sector empresarial privado en el área de la educación superior y, en muchos países, se están ampliando los servicios de enseñanza mediante la educación a distancia. (EL CONTROL DE CALIDADE..., 1998, p. 5-6).

126

O primeiro documento no Brasil que sinaliza o alinhamento com as orientações dos organismos multilaterais é o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), elaborado no governo Itamar Franco. Com esse Plano Decenal, o Brasil traçava as metas locais com base no acordo firmado na Conferência de Jomtien e anunciadas aos organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria implementado conforme seus ditames. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004).

Os documentos subsequentes ao Plano Decenal expressam, portanto, as diretrizes traçadas por esses organismos; dentre elas, destacamos a modalidade de educação a distância para a formação inicial e continuada de professores da educação básica, preferencialmente, em serviço.

### **3.1. Política educacional brasileira e a formação de professores da educação básica**

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado pelo governo Luís Inácio Lula da Silva, em 2007, como um “plano executivo” cujos Programas que o integram são organizados em torno de quatro eixos norteadores (Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e



Alfabetização). O PDE reafirma “[...] o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica [...]” e apresenta a UAB e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) como capazes de estabelecer relação “[...] permanente entre educação superior e educação básica. É o embrião de um futuro sistema nacional público de formação de professores.” (PDE, 2007).

O PDE, com a pretensão de ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), objetiva implementar ações que visam à melhoria da qualidade da Educação e da formação do professor. Para tanto, torna-se necessário que:

[...] o parque de universidades públicas se volte (e não que dê as costas) para a educação básica. Assim, a melhoria da qualidade da educação básica depende da formação de seus professores, o que decorre diretamente das oportunidades oferecidas aos docentes. O aprimoramento do nível superior, por sua vez, está associado à capacidade de receber egressos do nível básico mais bem preparados, fechando um ciclo de dependência mútua, evidente e positiva entre níveis educacionais. (PDE, 2007).

De fato, a política expressa na legislação confirma que a qualidade da educação básica depende da formação de seus professores. Para o acesso à educação superior ser garantido, a modalidade a distância é considerada uma estratégia significativa que assegura a expansão e a democratização do acesso a esse nível de ensino.

Nesse sentido, a primeira mudança oficial na formação docente no Brasil foi proposta com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394, de 26 de dezembro de 1996 (artigos 61, 62, 63) que, além de possibilitar ações e políticas de referência para o sistema nacional de ensino, preconizou que a formação do professor da educação básica deve ser feita “[...] em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima.” (Lei nº 9.394, de 26 de dezembro de 1996).

A Lei nº 9.394/96 (artigo 80) reconhece a Educação a Distância no Brasil: marco legal específico que legitima a EAD, e exige uma definição de políticas e estratégias para sua implementação e consolidação nas mais diversas instituições, do nível básico ao superior de ensino. O Decreto nº 5.622,



de 19 de dezembro de 2005, regula esse artigo, primeiro marco legal que apresenta a definição da Educação a Distância. Além disso, faz menção à institucionalização de documento oficial de Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância. O Decreto nº 5.622/2005, no seu Capítulo I, artigo 1º definiu:

[...] a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (DECRETO Nº 5.622, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2005).

A informação está em toda parte e pode ser obtida a qualquer hora, em decorrência das novas tecnologias, que modificaram também as relações de aprendizagem, possibilitando o fortalecimento da EAD. Os conceitos de tempo e espaço geralmente são entendidos, atualmente, sob uma lógica não temporal e não geográfica.

Dentro desse contexto, o Sistema UAB é apresentado como política pública de formação de professores inicial e continuada, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior e, ainda, fomentar a modalidade de educação a distância nas Instituições de Educação Superior (IES) públicas em parceria com os três níveis governamentais brasileiros (federal, estadual e municipal), além de viabilizar “[...] mecanismos alternativos para o fomento, a implantação e a execução de cursos de graduação e pós-graduação de forma consorciada.” (SOBRE A UAB, 2011, p. 2).

No Sistema UAB, participam as universidades públicas federais, estaduais e municipais e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Essas instituições, exclusivamente públicas, são responsáveis pela criação dos projetos pedagógicos dos cursos com base nos *Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância (2007)*, documento apresentado pela Secretaria de Educação a Distância (SEED), do Ministério da Educação (MEC). O documento pretende subsidiar “[...] atos legais do poder público no que se refere aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância.” (REFERENCIAIS DE QUALIDADE..., 2007, p. 2).



Especialmente, com respeito à UAB, a Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, atribui à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a responsabilidade de subsidiar o MEC “[...] na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica [...]”. A atribuição consolidada pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica cujos princípios destacamos: “[...] a garantia de padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras nas modalidades presencial e à distância.”

De acordo com o art. 7º do Decreto nº 6.755/2009, a formação inicial de profissionais do magistério dará preferência na modalidade presencial e buscará a ampliação das matrículas em cursos de licenciaturas e pedagogia pelas Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) abrangendo professores que ainda não têm formação superior (primeira licenciatura); os professores que lecionam em áreas diferentes da sua formação (segunda licenciatura) e os bacharéis sem licenciatura que necessitam de estudos didático-pedagógicos complementares para o pleno exercício do magistério.

Nessa perspectiva, a Capes com a criação das Diretorias: Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB) e a Diretoria de Educação a Distância (DED), desenvolve ações coordenadas, que culminaram com o lançamento do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, em 28 de maio de 2009. O Plano consolida a Política Nacional de Formação de Professores (instituída pelo Decreto nº 6.755/2009, de 29 de janeiro de 2009) e prevê “[...] mais de 330.000 professores das escolas públicas estaduais e municipais que atuam sem formação adequada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) poderão iniciar cursos gratuitos de licenciatura.” (HISTÓRIA E MISSÃO, 2012, p. 1). Esse Plano estratégico de formação para os professores que atuam nas escolas públicas integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em vigor, desde 2007, e está em consonância com as diretrizes contidas nos documentos do Banco Mundial.

Com essas novas atribuições da Capes, o Sistema UAB integra as atividades da Diretoria de Educação a Distância (DED), cuja missão é colaborar com o processo de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.



A UAB “dialoga” com objetivos do Plano Nacional de Educação (PNE) oficializado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, cujas metas estabelecidas visam “[...] ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço [...]” a fim de assegurar a todos os professores “[...] a qualificação mínima exigida pela LDB, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares [...]” além de “Desenvolver programas de educação a distância.” O referido PNE vigorou até o ano de 2010. O Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, aprova o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2011 a 2020). Contudo, esse projeto de lei encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

### **3.2. O que reflete a nova estrutura organizacional do MEC para a modalidade a distância?**

Os *Referenciais de qualidade para educação a distância*, sob a responsabilidade da Diretoria de Regulação e Supervisão da Educação a Distância (conforme art. 30, inciso XII, do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011) é revogado pelo Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012. Atualmente, os referenciais de qualidade para a educação a distância competem à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

O primeiro documento que visava subsidiar atos legais do poder público no que se refere à regulação e à supervisão da educação na modalidade a distância foi apresentado à SEED/MEC, em 2007 como já explicitado. A SEED, oficialmente criada pelo Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996, é extinta no ano de 2011, pelo Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011.

Assim, com a revogação do Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, e a aprovação do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, a regulação, a supervisão e a avaliação da Educação a Distância estão sob a responsabilidade da Secretaria da Educação Básica.

O Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012, preconiza que é da competência do MEC a educação a distância (conforme art. 1º, inciso III).

A nova estrutura organizacional revela que a Educação a Distância é competência de vários órgãos específicos do MEC, cabendo à Secretaria de Educação Básica “[...] formular, propor, planejar, avaliar e supervisionar políticas e programas de educação a distância, visando à universalização e



democratização do acesso à informação.” (DECRETO Nº 7.690, DE 2 DE MARÇO DE 2012).

Ainda compete à Secretaria de Educação Básica, de acordo com o art. 9º, incisos XI:

*[...] propor, coordenar e acompanhar o conteúdo destinado ao desenvolvimento e aprimoramento do ensino a distância de alunos e da capacitação de professores, transmitido e disponibilizado pelo canal de educação denominado TV Escola, e pela exploração dos serviços de sons e imagens, satélite, internet ou de outras mídias. (DECRETO Nº 7.690, DE 02 DE MARÇO DE 2012, grifo nosso).*

À Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (conforme art. 26, incisos II, IV, V e XI) compete:

*[...] autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância; [...] supervisionar instituições de educação superior e cursos de graduação sequenciais, presenciais e a distância, com vistas ao cumprimento da legislação educacional e à indução de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior, aplicando as penalidades previstas na legislação; estabelecer diretrizes e instrumentos para as ações de regulação e supervisão da educação superior, presencial e a distância em consonância com o ordenamento legal vigente [...] propor referenciais de qualidade para a educação a distância, considerando as diretrizes curriculares da educação superior e as diversas tecnologias de informação e comunicação [...]. (DECRETO Nº 7.690, DE 02 DE MARÇO DE 2012).*

Assim sendo, a nova estrutura organizacional ratifica a preocupação do MEC, por meio das competências dos diferentes órgãos que o integram, de formular, propor, implementar, avaliar e supervisionar as políticas e as ações que garantam a qualidade da formação na modalidade de Educação a Distância.

Portanto, os princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica reforçam o compromisso do Estado com a formação docente para todas as etapas da educação básica, garantido o “[...] padrão de qualidade dos cursos de formação de docentes ofertados pelas instituições formadoras nas modalidades presencial e à distância [...]”, pois o acesso à formação inicial e continuada reduziria as “[...]”



desigualdades sociais e regionais [...]” e promoveria a qualidade da educação básica pública. (DECRETO Nº 6.755, DE 29 DE JANEIRO DE 2009).

Numa perspectiva dialética, pode-se perceber que o documento *Aprendizagem para todos, investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento: estratégia 2020 para educação do Grupo Banco Mundial* (2011) voltado para avaliação da “[...] capacidade de um sistema educacional melhorar os resultados de aprendizagem [...] avaliações de impacto e outro trabalho analítico que possam informar políticas e intervenções [...]” (APRENDIZAGEM..., 2011, p. 8) está alinhado com os princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério implantada no Brasil. Cabe questionar: qual o sentido da avaliação do sistema educacional e da qualidade da formação do professor na modalidade a distância? Nesse contexto de mudanças aceleradas, quais são as bases que sustentam a racionalidade instrumental da “democratização” do acesso ao conhecimento?

Na dinâmica social atual, parece paradoxal que haja o reconhecimento da importância do professor e concomitantemente essa profissão esteja acompanhada de tamanho desprestígio. O desprestígio do trabalho docente pode ser constatado através dos baixos salários e de uma carreira docente precariamente construída. A valorização docente é princípio, meta e objetivos das políticas de Estado?

Compete à Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação (conforme art. 33, inciso 1, letra a do Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012) “[...] auxiliar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na estruturação de carreiras para os profissionais da educação.” Tal competência sinaliza que o MEC reconhece que a qualidade da educação depende da valorização do trabalho docente, pelo menos, do ponto de vista legal. O atual Ministro da Educação, Aloísio Mercadante, em entrevista concedida à “IG”, em março de 2012, disponível na página da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (Andifes) afirma:

[...] se nós quisermos ter professores de qualidade no Brasil, é preciso oferecer salários atraentes. Senão, tudo o mais que estamos falando não vai acontecer a médio prazo. Além disso, há a discussão da jornada, que deve ser um objeto de ampla negociação com os professores e entidades sindicais. A hora-atividade não pode ser tratada como uma questão trabalhista, desassociada de uma dimensão pedagógica. (MERCADANTE, 2012).



A expansão da educação superior, particularmente na modalidade a distância, democratizou o acesso a esse nível de ensino. A implantação da UAB, especialmente criada para garantir formação de professores da educação básica, é condição imprescindível para melhoria do sistema educacional; contudo, de nada adianta a multiplicação das vagas se não construirmos e equiparmos as escolas e ainda, se não valorizarmos a carreira docente, enfim, que todas as providências sejam feitas para atender, adequadamente, às expectativas da sociedade no tocante à Educação Básica.

As constantes preocupações com a qualidade dessa modalidade educacional são legítimas. Para tanto, é necessário conhecer desde as novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), as diversificadas possibilidades de ensino-aprendizagem a distância até sua abrangência, política e seu marco regulatório. Assim, tanto as críticas positivas como as negativas baseadas em análises sem conhecimento sistemático da modalidade ou no caso do estudo em tela, sem conhecer o Sistema UAB, são infrutíferas.

#### **4. O sistema Universidade Aberta do Brasil: política de formação inicial e continuada de professores**

133

No Portal do MEC, no sítio eletrônico da Capes, a UAB é definida como um sistema que oferece “[...] cursos de nível superior na modalidade a distância, prioritariamente, para professores, gestores e trabalhadores que atuam na educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal.” (SOBRE UAB, 2011).

Estados e municípios, de um lado, e universidades públicas de outro, devem estabelecer acordos de cooperação, através dessas cooperações, os estados e os municípios devem manter “[...] polos de apoio presencial para acolher professores sem curso superior ou garantir formação continuada aos já graduados.” As universidades públicas devem oferecer cursos de licenciaturas e especialização, “[...] especialmente onde exista oferta de cursos presenciais.” (SOBRE UAB, 2011, p. 2).

À UAB cabe, pois, “[...] plantar a semente da universidade pública de qualidade em locais distantes e isolados [...]” visando incentivar o desenvolvimento de municípios com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).



Esse sistema funcionaria como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior e para a requalificação do professor em outras disciplinas, fortalecendo a escola no interior do Brasil, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades. (SOBRE UAB, 2011, p. 2).

A abrangência do sistema UAB é, sobretudo, constituída por parcerias entre consórcios públicos em níveis federal, estadual e municipal, com a participação de universidades públicas e demais organizações interessadas. Para entrada no curso do Sistema UAB, o candidato terá de passar por vestibular, qualquer cidadão que concluir a educação básica e tenha sido aprovado no processo seletivo pode cursar o referido sistema. Entretanto, a UAB financia, prioritariamente, cursos de formação inicial e continuada de professores da Educação Básica.

A UAB passa a ser considerada o instrumento capaz de requalificar o professor; por isso mesmo, seus cursos abrangem: Licenciaturas, Bacharelados, Tecnólogo e Especializações voltados para formação inicial e continuada de professores da rede pública de Educação Básica e para o público em geral interessado (demanda social). Para isso, “[...] as vagas para atendimento da demanda social são acertadas entre as instituições de ensino ofertantes e os governos locais, sendo publicadas nos editais de seleção de estudantes para os cursos.” (INSTITUIÇÕES, 2011, p. 3).

Especializações do Programa Mídias na Educação objetiva proporcionar formação continuada destinada ao uso pedagógico, na Educação a Distância, de diferentes tecnologias da informação e da comunicação. Esse curso foi reformulado e reestruturado em duas entradas distintas: como “[...] curso de extensão de 160 horas, para professores que não possuem nível superior completo, e especialização de 360 horas (no mínimo), para professores já graduados.” (INSTITUIÇÕES, 2011, p. 3).

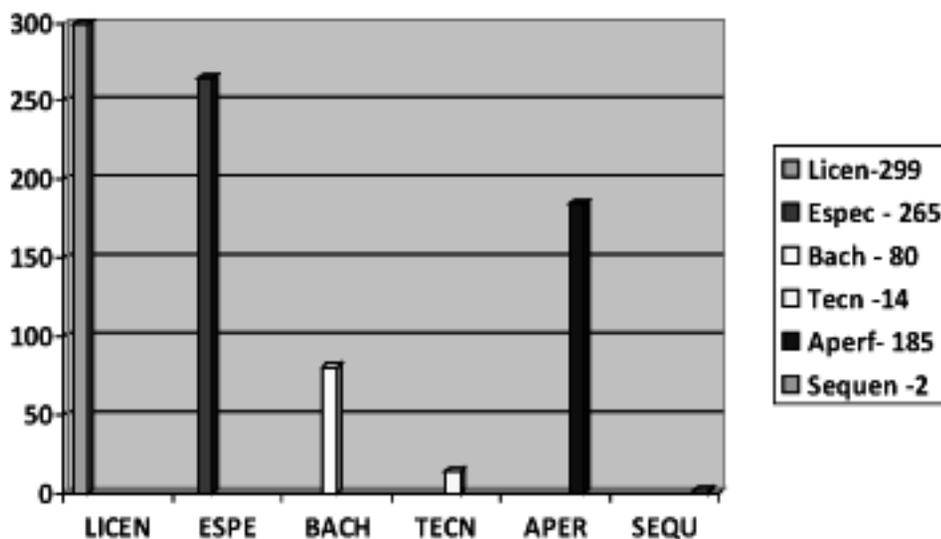
Graduação em Biblioteconomia, bacharelado destinado à formação de quadros de apoio à realização dos cursos nos polos de apoio presencial do Sistema UAB; Especializações para Professores, em Parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC) oferecidos em nível de pós-graduação *lato sensu*, com duração de 360 horas e certificação para os concluintes. “Atendendo à legislação vigente,



destina-se ao preparo de docentes para temas transversais dos currículos de educação básica.” (INSTITUIÇÕES, 2012, p. 3).

Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) – cursos em nível de graduação, bacharelado e pós-graduação *lato sensu* – especialização, destinados à criação de um perfil nacional do administrador público, “[...] propiciando a formação de gestores que utilizem uma linguagem comum e que compreendam as especificidades de cada uma das esferas públicas: municipal, estadual e federal.” (INSTITUIÇÕES, 2012, p. 3), conforme Figura 1.

Figura 1  
Distribuição de cursos UAB por modalidade



135

Fonte | CAPES/MEC/Universidade Aberta do Brasil

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) coordenou as ações que culminaram no lançamento do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, que estabeleceu os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, identificando demanda por Educação a Distância em licenciaturas de todas as áreas e em pedagogia e orientando a oferta pelas Instituições Públicas Educação Superior (IPES) de



136 cursos em Polos de Apoio Presencial. Pelo site da Capes, até 2013, o sistema ampliará sua rede de cooperação para alcançar a totalidade das IPES brasileiras e atender a 800 mil alunos/ano. (BRASIL/MEC/CAPES/UAB, 2012).

A Capes lançou um Catálogo para mostrar a abrangência da Universidade Aberta do Brasil, e promover a adesão de prefeituras e governos estaduais interessados em participar da ação pela educação pública no Brasil. Por intermédio das Secretarias Estaduais de Educação e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), integrantes dos diversos Fóruns Estaduais de Educação, prefeitos e governadores poderão encaminhar suas demandas para formação de professores. (BRASIL/MEC/CAPES/UAB, 2012).

Durante a abertura do 5º Encontro Nacional de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), realizado em Brasília nos dias 1º e 2 de dezembro de 2011, o diretor de Educação a Distância da Capes, João Carlos Teatini, destacou a fase “crucial de consolidação” da UAB, apresentando os números que revelam a expansão do sistema; apesar de a UAB ter sido criada em 2006, o início dos cursos e a grande expansão do sistema ocorreram a partir de 2008. No site da Capes, o Diretor de Educação a Distância afirma: “[...] já estamos com mais de 190 mil alunos, 618 polos ativos de apoio presencial. Temos números impensáveis sabendo que o sistema foi construído em três ou quatro anos, algo absolutamente inédito.” (TIATINI, 2011). Assim, a UAB oferece 927 cursos, por meio de 94 instituições públicas de ensino superior integrantes do Sistema. Desse total, 299 correspondem a licenciaturas. (INSTITUIÇÕES, 2012). Cabe, aqui, a seguinte questão: o acesso está garantido com qualidade? Talvez obtenhamos uma resposta se houver avaliação processual e o Sistema for tratado como política de Estado.

Dos 299 cursos de licenciaturas oferecidos pelo Sistema UAB, 53 são cursos de Letras; 52 são de Pedagogia; 35, de Matemática; 34, de Biologia; 22, de Física; 21, de Química; 14, de História; 14, de Artes; 12, de Geografia; 12, de Ciências da Computação; 9, de Educação Física. São oferecidos, ainda, cursos de licenciatura em Filosofia, Sociologia, Teatro, Turismo e Enfermagem. (INSTITUIÇÕES, 2012).

No que diz respeito à distribuição por região, os dados do site revelam que a região Nordeste oferece o maior número de licenciaturas: são 133 cursos, seguidos da região Sudeste, com 67 cursos de licenciaturas; o Sul oferece 38 cursos de licenciaturas; o Centro-Oeste, 32; e a região Norte, 29 cursos de licenciatura. (INSTITUIÇÕES, 2012).



A maior parte dos cursos oferecidos, nas modalidades de especialização e aperfeiçoamento, objetiva qualificar os profissionais da educação. O Bacharelado, majoritariamente, centra-se no curso de Administração. As modalidades sequenciais e tecnólogos acontecem em menor número e atendem à demanda social. Dois cursos sequenciais estão em andamento: curso sequencial de Gerência de Conteúdo para Web e curso de Empreendedorismo e Inovação. Treze cursos de Tecnólogo: Agricultura Familiar e Sustentabilidade; Hotelaria, Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural; Saúde Pública, dentre outros. A modalidade tecnólogo é oferecida na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) que, ao término, formará professores em Tecnologia de Educação Ambiental.

O número de licenciaturas, as especializações e aperfeiçoamentos ratificam que a UAB é o projeto oficial que visa levar a educação em nível superior, especialmente a formação de professores em serviço, a pontos distantes do país, via modalidade de Educação a distância.

Concordamos com Castro e Cabral Neto (2009) quando afirmam que o investimento na formação de professores na modalidade a distância responde às exigências da sociedade da informação e do conhecimento num contexto de reestruturação do Estado e remodelação da base material da sociedade. Ou seja, o crescimento da educação a distância no Brasil atende às configurações do mundo do trabalho da sociedade capitalista frente à crise de acumulação do capital. Os processos imediatos de trabalho e produção são organizados e regulados de acordo com os ditames da racionalidade capitalista. Essa racionalidade exige uma (re) configuração específica para a formação do trabalhador. De acordo com a abordagem epistemológica crítico-dialética, a formação do trabalhador e formação do professor são faces da mesma moeda, pois, para compreender a formação do professor, é preciso que tenhamos claro o contexto socioeconômico e cultural em que ele está inserido.

Assim, considerando que a Educação a Distância representa uma alternativa de inclusão educacional num país de dimensões continentais e, ainda, atende às configurações do mundo do trabalho da sociedade capitalista impõe-se ao governo o desafio de criar legislações específicas rompendo paradigmas presenciais. É o que veremos no próximo item.



## 4.1. Marco Regulatório da EAD/UAB

Ao examinar a legislação brasileira que regula os cursos de graduação na modalidade de Educação a Distância no Brasil e da UAB, em particular, é possível perceber a intenção do legislador de conferir credibilidade a essa modalidade de Educação a Distância, visando transmitir certa segurança àqueles que estejam inseridos na modalidade. O marco regulatório da UAB, dispositivos e competências, permite afirmar que, dependendo da legislação, a UAB será regulada, supervisionada e avaliada pela União.

Cabe salientar que a avaliação da qualidade implica, como afirmam Morosini e Sousa (2011), definições prévias, pois não há um entendimento comum sobre a terminologia ou a metodologia da qualidade. Isso porque educação de qualidade pode ser vista a partir de uma variedade de interpretações, de acordo com as diferentes concepções de Educação. Tanto Educação de qualidade pode significar domínio do conteúdo previsto no currículo escolar e aquisição de cultura científica ou literária, como também pode significar desenvolvimento de capacidade técnica para atender aos interesses do setor produtivo ou ainda, Educação que fortalece o compromisso social com a transformação da realidade. Escaparia ao objetivo deste artigo, nos determos nas diferentes perspectivas e dimensões do conceito de qualidade em educação. Basta reter que a avaliação da qualidade da Educação a Distância tornou-se uma questão de importância crescente a partir de 2007, momento do primeiro instrumento legal, sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade da Educação a Distância.

Trata-se da Portaria Normativa nº 2, de 10/01/2007, que determina que o credenciamento de instituições para oferta de modalidade a distância considerará a sede da instituição e os endereços dos polos de apoio presencial. Essa Portaria foi revogada no final do mesmo ano e um conjunto de legislações passa a construir o arcabouço legal que dará sustentação à UAB. Nesse mesmo ano, a SEED/MEC apresenta o Referencial de qualidade da Educação a Distância, como acima mencionado.

A Portaria Normativa nº 40, de 12/12/2007, regulamenta o ciclo avaliativo de reconhecimento de cursos, processos de credenciamento, autorização e reconhecimento para oferta de Educação a Distância e institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas à regulação da educação superior.



O Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007, altera dispositivos do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, e traz mudanças significativas para a modalidade a distância: a obrigatoriedade das instituições de educação superior – integrantes dos sistemas estaduais que oferecem cursos superiores a distância credenciados pelo sistema federal – informar os polos de apoio presencial que integrarão sua estrutura, com a demonstração de suficiência da estrutura física, tecnológica e de recursos humanos.

Ao Ministério da Educação cabe promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior, com o pedido de aditamento instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos humanos adequados e suficientes para o funcionamento dos polos, “observados os referenciais de qualidade, comprovados em avaliação *in loco*.” (DECRETO Nº 6.303, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007).

Não foi acaso que a legislação estabeleceu critérios e procedimentos para a participação de instituições públicas de ensino superior na UAB, e ainda descreveu as obrigações e os deveres dos professores formadores, supervisores de curso e tutores no programa, cabendo ao MEC coordenar a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB, como se percebe da análise do marco regulatório.

A legislação denota a preocupação de disciplinar a rede de polos das instituições de ensino superior de forma bastante criteriosa. Uma das principais mudanças é definir os polos como integrante da instituição, e, sendo assim, deve ser avaliado formalmente pelo poder público.

A Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, modifica as competências e a estrutura organizacional da Capes, que passa a subsidiar o MEC na formulação de políticas de indução e fomento da formação inicial, de preferência no ensino presencial. Isso conjugado com o uso de recursos e tecnologias de Educação a Distância e, para a formação continuada, “[...] utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.”

Assim, é, nos anos de 2007 e de 2008 que o MEC elabora e homologa instrumentos de avaliação e supervisão da modalidade a distância. A intenção é de estimular, mediante bolsas de estudo e outros instrumentos legais, a formação de recursos humanos qualificados para atender à demanda dos setores público e privado.



No segundo semestre de 2000, ações práticas de supervisão são evidenciadas pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) com objetivo de fazer um diagnóstico das condições de oferta dos cursos de EAD e de validar as práticas exitosas e sanear as deficiências que comprometessem a qualidade do ensino através do Termo de Saneamento de Deficiências (TSD). É somente após verificação através de visita *in loco* para certificar se todas as cláusulas do TSD foram cumpridas, que a IPES recebe a liberação para continuar suas atividades.

Percebe-se que as legislações reforçam a finalidade do Sistema UAB de expandir e de interiorizar a oferta de cursos e de programas de educação superior para garantir a formação inicial e continuada de professores da educação básica, oferecendo cursos para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores da educação, bem como cursos em nível superior nas diferentes áreas do conhecimento.

Nesse sentido, o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e disciplina sobre a atuação da Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica. Os princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica ratificam a preocupação com a qualidade dos cursos. A Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009, transfere à Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Nessa direção, a Resolução CD/FNDE nº 26, de 5 de junho de 2009, revela a preocupação com a qualificação dos tutores e preconiza sobre os requisitos para ser tutor da UAB; apresenta um manual de atribuições e o termo de compromisso dos bolsistas.

Por sua vez, as orientações e diretrizes contidas na Resolução nº 49, de 10 de setembro de 2009, definem as atribuições dos participantes do sistema UAB, ratificam a função da Capes de verificar se as IPES que integram o Sistema UAB têm polos de apoio presencial de acordo com as diretrizes contidas na Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007.

A Portaria nº 75, de 14 de abril de 2010, cria o Grupo Assessor do Sistema para apoiar a Capes na formulação das diretrizes estratégicas de desenvolvimento do Sistema UAB, quanto aos processos de: acompanhamento, avaliação de cursos e polos de apoio presencial, formulação de diretrizes para a elaboração de editais, consolidação e desenvolvimento de políticas e formulação do Plano de Ação anual para o Sistema UAB.



Já a Portaria nº 1.326, de 18 de novembro de 2010, apresenta instrumentos para avaliação dos cursos de graduação a distância, sendo que as Dimensões e indicadores revelam: organização didático-pedagógica tem 18 indicadores e peso 40. O Corpo Social tem 19 indicadores e apresenta o maior peso na avaliação (45). A instalação física tem 10 indicadores e o menor peso na avaliação (15). Tais indicadores atribuem menor peso às instalações físicas. Será que os polos de apoio presencial têm infraestrutura física para receber cursos superiores?

Para equacionar os eventuais problemas nos polos de apoio presencial, em municípios que não têm infraestrutura física adequada, publica-se a Portaria nº 7, de 9 de fevereiro de 2011. Essa Portaria designa os avaliadores para a realização de visitas de acompanhamento do cumprimento das ações de saneamento de deficiências dos polos.

O marco regulatório denota que o MEC identifica que a fragilidade do sistema está nos polos de apoio presencial. Entretanto, no Brasil, existe certa distância entre o que preconiza a Lei e o que, de fato, ocorre na prática. Inúmeros são os exemplos: no artigo 6º da Constituição Federal, todos os brasileiros têm “[...] direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados [...].” (BRASIL, 2004, p. 20). Na realidade, o que assistimos, infelizmente, são esses direitos sociais serem negados à grande parte da população.

Nesse passo, a experiência como representante da Universidade Federal de Rondônia no âmbito da avaliação dos cursos da UAB em Rondônia (Ofício nº 323/GR/UNIR, de 31 de agosto de 2006) revelou o poder e a força da política partidária. Afinal, o prefeito/partido que implanta um polo de apoio presencial da Universidade Pública no município, mesmo com insuficiência de infraestrutura física, tecnológica e de recursos humanos, receberá os aplausos nas futuras eleições por ter levado educação superior para o seu município. É importante pontuar que essa “conduta” somente é possível porque há flexibilidade de alguns (as) professores (as) e gestores (as) das Universidades.

Assim, nesse aspecto, em particular, atender, prioritariamente, interesses político-partidários em detrimento da qualidade didático-pedagógica poderá comprometer a credibilidade da modalidade de Educação a Distância ou prejudicar os profissionais que estão na modalidade por suas convicções



teórico-pedagógicas, por enxergar, na modalidade a distância, a possibilidade de qualificar, em nível superior, professores de lugares distantes dos grandes centros urbanos.

Nessa dimensão, é preciso que todos se conscientizem da importância da avaliação da educação superior. A avaliação acadêmica legitima conhecimentos e competências reconhecidas como capital cultural do mundo global. Reconhecer a avaliação institucional da Universidade na modalidade a distância requer a criação de critérios e procedimentos ainda inéditos, que devem ser viáveis dentro do sentido que esse novo ambiente de conhecimento veicula. Isso, obviamente, sem perder de vista a lógica que estrutura a sociedade capitalista e o seu modo de *controle sociometabólico*, como esclarece Mézaros (2002). Ou seja, considerando a modalidade a distância numa perspectiva epistemológica crítico-dialética, em que a estrutura socioeconômica se articula com o fenômeno educativo. Como afirma Gamboa acerca dos pressupostos gnosiológicos e epistemológicos em Educação

Se o entorno é alterado, o fenômeno ganha novos sentidos [...] a parte não é idêntica ao todo, também não é sua prolongação, ela pode ser diferente e paradoxalmente ser a negação, a oposição e a semente de transformação desse todo maior, apesar de não perder sua pertença para esse todo. (GAMBOA, 2007, p. 134).

142

Nesse perspectiva, e adotando uma posição otimista em relação à UAB, é necessário, nesse momento, refletir sobre as críticas que, hoje, enfrenta o sistema, pois há Polos de apoio presencial sem infraestrutura e sem as condições mínimas e ideais de funcionamento, apesar do que dispõem o Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, o Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006, o Decreto n.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007, Portaria n.º 75, de 14 de abril de 2010 e a Portaria n.º 7, de 9 de fevereiro de 2011.

A viabilidade do Sistema UAB, no que tange à infraestrutura física e de recursos humanos impõe que a comunidade acadêmica pesquise e analise esse Sistema e qual o melhor projeto de educação superior, de formação inicial e continuada de professores da educação básica das diferentes regiões brasileiras.

Nossa experiência, no Estado de Rondônia, revela que há municípios cujo acesso à internet é extremamente precário, fazendo com que os graduandos dependam, quase que exclusivamente, do material didático escrito, disponibilizado pelo professor (a) no encontro presencial. Além disso,



a distância entre o Polo de apoio presencial e o município onde o professor reside inviabiliza o (a) professor (a) cursando a UAB, em serviço, tempo disponível para ir ao Polo acessar a internet e, assim, conhecer o material sugerido pelo docente: links de artigos disponíveis em Base de Dados, como o Scientific Electronic Library Online (*Scielo*), ou utilizar o acervo bibliográfico do Polo para ler livros e os artigos sugeridos.

A legislação existente relacionada à modalidade de Educação a Distância, no Brasil, não deve ser rechaçada como um entrave ao seu desenvolvimento, porém mais e mais pelas suas intenções reguladoras. Aos docentes universitários cabe conhecer os marcos regulatórios e compreender seus limites e possibilidades.

## 5. Considerações finais

A UAB é apresentada como possibilidade de formação de professores, a pontos distantes do país, via modalidade da Educação a Distância. Sem dúvida, as possibilidades de a Educação a Distância ampliar o acesso à educação superior são reais. Entretanto, apenas realçar as suas potencialidades, de forma acrítica, é temerário, haja vista que não podemos perder de vista que essa modalidade, além de favorecer a democratização da educação, poderá trazer vultosos lucros aos seus investidores com a liberalização do comércio de educação. Interessa ao capital a abertura do mercado educacional brasileiro e a EAD é uma ferramenta poderosa capaz de atender os desafios impostos pela nova ordem econômico-social do mundo tecnológico.

Os números revelam que o sistema de ensino brasileiro adere de forma consistente a modalidade a distância como política de formação em nível superior. É notável a velocidade com que cresce a aplicação da educação a distância em diversos ambientes pedagógicos do país. Entretanto, reconhecer algumas de suas limitações não é sinônimo de desqualificação da modalidade, tampouco deixar de reconhecer que a modalidade presencial tem, igualmente, problemas a serem superados.

A recente abrangência da modalidade da Educação a Distância através da UAB, indispensavelmente, necessita de acompanhamento sistemático (regulação, supervisão e avaliação) para que, de fato, cumpra os seus intentos de viabilizar e desenvolver mecanismos alternativos para o fomento, a



implantação e a execução de cursos de graduação e pós-graduação, nas universidades públicas, em parceria com os três entes governamentais brasileiros.

É preciso implementar e articular um conjunto de políticas públicas, sociais e educativas que viabilizem a tão almejada universalização da educação com qualidade e, encarar a UAB como política educacional de Estado, em que a regulação, supervisão e avaliação preconizadas em lei, conciliem as medidas de controle com os procedimentos de autoavaliação institucional, haja vista que os Polos da UAB, distribuídos por todas as regiões do Brasil, têm especificidades que não podem ser desconsideradas.

Assim, a opção pela abordagem epistemológica crítico-dialética possibilita compreender que o Estado enfrenta a tarefa de reorganizar a educação pública com o propósito de ajustá-la não só às novas demandas sociais, mas, sobretudo, à realidade político-econômica vigente. Através dos ministérios e das secretárias de educação, os governos deliberam sobre a educação nacional, definindo seu sentido, finalidade, forma, conteúdos e imprimem a direção capaz de legitimar o modelo econômico e político ditado pela sociedade em que está inserida.

144 Nessa direção, a política educacional colocada em prática no Brasil, a partir da década de 1990, está associada à Reforma do papel do Estado e à política de ajuste às exigências da reestruturação econômica em âmbito global.

○ Estado Moderno, à luz de Marx, não é uma entidade a pairar acima dos interesses gerais ou das classes. ○ Estado no campo da teoria marxista é uma Instituição política que mantém uma relação dialética com a base econômica de cada época histórica e, como tal, não está dissociada das suas relações sociais subjacentes.

Nesse contexto, as reformas educacionais, desse período, estão em consonância com as diretrizes do Banco Mundial que defende a criação de diferentes tipos de instituições, programas, modalidades como forma de aumentar o número de matrículas na educação superior e, assim, garantir a melhoria do sistema educacional.

Assistimos, no Brasil, à expansão do ensino superior, pela via privada, bem como a um aumento exponencial da modalidade a distância, haja vista que essa modalidade é considerada uma estratégia relevante para garantir a democratização do acesso ao ensino superior, especialmente, aos cursos de formação de professores para educação básica, em face das novas exigências



que lhe são postas e as mudanças concretas propostas na Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Essa Lei preconiza que a formação do professor da educação básica deve ser feita em nível superior. A UAB é criada nesse bojo.

Diante desse quadro, ao examinar a Legislação brasileira que regula a UAB, é possível perceber a intenção de garantir credibilidade ao Sistema UAB. Contudo, a norma em si não garantirá o desenvolvimento cognitivo, os valores e as condutas dos indivíduos sob sua orientação. De nada adianta afirmar que a EAD/UAB permite a democratização do acesso à educação superior, à inclusão social e à melhoria quantitativa do processo educacional se não estiver garantida a qualidade. A qualidade implica que as IPES que oferecem a EAD/UAB se empenhem na formação plena do cidadão. Esse que cuidará para que a sociedade seja democraticamente organizada e se desenvolva em seus aspectos socioeconômicos, político e cultural. Para isso, requer criatividade científica alicerçada na pesquisa e soluções práticas para os problemas específicos da sociedade e região que se encontra. Isso é factível se o conhecimento produzido na EAD/UAB visar, concretamente, à formação de cidadãos/professores que busquem uma sociedade mais justa e igualitária.

## Referências

BANCO MUNDIAL. **El control de calidad en la educación superior**: avances recientes y dificultades por superar. Washington: D.C. Banco Mundial, 1998.

\_\_\_\_\_. **Aprendizagem para todos, investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento**: estratégia 2020 para a Educação do Grupo Banco Mundial. Resumo executivo elaborado em 2011. Disponível em: <[http://sitere-sources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1306181142935/Portuguese\\_Exec\\_Summary\\_ESS2020\\_FINAL.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/463292-1306181142935/Portuguese_Exec_Summary_ESS2020_FINAL.pdf)> Acesso em: 04 abr. 2012.

BRASIL. Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2011.



\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/imagens/stories/downloads/legislacao/decreto5622.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/imagens/stories/downloads/legislacao/decreto5800.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/imagens/stories/downloads/legislacao/lei11502.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm)>. Acesso em: 30 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.369, de 7 de dezembro de 2010.** O Ministro de Estado da Educação, no uso de suas atribuições, tendo em vista o disposto no Decreto nº 5.622, de 19/12/2005, no Decreto nº 5.773, de 09/05/2006, com as alterações do Decreto 6.303, de 12/12/2007, na Portaria Normativa nº 40, de 12/12/2007, e no Parecer CNE/CES nº 238/2010, de 11/11/2010, com a legislação aplicável, conforme consta dos Processos nº 23000.009462/2009-34 e 23000.014160/2010-11, resolve... Disponível em: <[http://uab.capes.gov.br/imagens/stories/downloads/legislacao/Portaria1369\\_07dez10\\_CredenciarISePolosUAB.pdf](http://uab.capes.gov.br/imagens/stories/downloads/legislacao/Portaria1369_07dez10_CredenciarISePolosUAB.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2012.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2012.

BRASIL/MEC. Secretaria de Educação distância. **Referenciais de qualidade para educação superior a distância:** versão preliminar. Brasília: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas (PDE, 2007). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: 30 jul. 2011.

BRASIL/MEC/CAPES/UAB. **O que é?** Disponível em: <[http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1)> Acesso em: 12 jan. 2012.



\_\_\_\_\_. **Sobre a UAB.** Disponível em: <[http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6&Itemid=18](http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=18)> Acesso em: 31 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. **História e missão.** Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sobre-a-capes/historia-e-missao>> Acesso em: 27 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Instituições.** Disponível em: <[http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=10](http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=10)>. Acesso em: 27 fev. 2012.

TIATINI, João Carlos. **Encontro da UAB apresenta balanço de 2011 e planejamentos para 2012.** Disponível em: <[http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=189:encontro-da-uab-apresenta-balanco-de-2011-e-planejamentos-para-2012&catid=1:noticia&Itemid=7](http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=189:encontro-da-uab-apresenta-balanco-de-2011-e-planejamentos-para-2012&catid=1:noticia&Itemid=7)>. Acesso em: 01 mar. 2012.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; CABRAL NETO, Antônio. Educação a distância como estratégia de expansão do ensino superior no Brasil. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob (Org.) **Políticas para educação superior no Brasil: velhos e novos desafios.** São Paulo: Xamã, 2009.

GAMBOA, Silvio Sanchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias.** Chapecó: Argos, 2007.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para "alívio da pobreza".** 1998. 258 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MERCADANTE, Aloísio. **Entrevista do ministro Mercadante ao IG.** Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6317:a-valorizacao-do-professor-comeca-pelo-piso-diz-mercadante-entrevista&catid=61&Itemid=100015](http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6317:a-valorizacao-do-professor-comeca-pelo-piso-diz-mercadante-entrevista&catid=61&Itemid=100015)>. Acesso: 02 abr. 2012.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição.** Campinas: Editora UNICAMP/Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Educação para além do capital.** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MOROSINI, Marília Costa; SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha. Limites e desafios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. In: FIALHO, Nadia Hage (Org.). **Políticas de educação superior: impactos nos processos de ensinar e aprender na Universidade.** Salvador: EDUFBA, 2011.



SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. 3. ed. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha. **Autonomia universitária ou liberalização do mercado de ensino superior brasileiro?** A política educacional superior no governo Fernando Henrique Cardoso. São Carlos: Pedro & João/EDUFRO, 2009.

Profa. Dra Andréia da Silva Quintanilha Sousa  
Universidade Federal de Rondônia | Porto Velho | Rondônia  
Departamento de Ciências da Educação  
Grupos de Pesquisa Grupo Práxis  
Grupo de Pesquisa Universitas  
E-mail | [aquintanilhasousa@yahoo.com.br](mailto:aquintanilhasousa@yahoo.com.br)  
E-mail | [andreia\\_quintanilha\\_sousa@hotmail.com](mailto:andreia_quintanilha_sousa@hotmail.com)

Recebido 09 abr. 2012  
Aceito 21 maio 2012



# Marcos regulatórios nas políticas de formação e valorização docente pós-LDB

Regulatory inframeworks policies and teaching bring out post Law of Guidelines and Bases (LDB)

Olgaíses Cabral Maués  
Arlete Maria Monte de Camargo  
Universidade Federal do Pará

## Resumo

A aprovação da Lei n.º 9.394/1996 ensejou, dentre outros fatores, a edição de novos marcos regulatórios manifestados através de orientações que definem políticas e recomendações sobre o trabalho e formação docente. A análise dessas formulações no Brasil é o objetivo deste texto, resultado de pesquisa documental e bibliográfica direcionada para a compreensão do processo de expansão no ensino superior. Os marcos regulatórios analisados sinalizam para a adoção de medidas que requalifiquem os cursos de formação de professores, além de soluções que coloquem o sistema educacional em sintonia com as mudanças econômicas e sociais, na gestão, financiamento e avaliação da educação, orientações que interferem diretamente na formação e no trabalho que esse profissional desenvolve.

Palavras-chave: Formação de professores. Políticas educacionais. Trabalho docente.

## Abstract

The law 9394/1996 gave rise to regulatory frameworks as far as teacher education is concerned by the means of guidelines that define policies and recommendations aimed at shaping the teaching field and the teacher education field. The documentary and bibliographical research reported in this paper analyzed these policies, guidelines and recommendations in order to understand the expansion process of higher education in Brazil. The herein analyzed regulatory frameworks reveal the adoption of measures aimed at promoting the reformulation of teacher education programs and at identifying solutions to realign the educational system with the economic and social changes concerning school management, education funding and institutional evaluation. These measures directly interfere with the fields of teaching and teacher education.

Keywords: Teacher education. Educational policies. Teaching practice.



## Introdução

Uma nova regulação das políticas educacionais tem sido adotada nos países ocidentais, com a emergência de processos formativos que possam atender às necessidades econômicas e sociais na contemporaneidade, representadas, dentre outros aspectos, pelo processo de reestruturação produtiva. Com isso, inúmeras mudanças começam a ser gestadas, em âmbito internacional, na organização do trabalho e da formação docente articuladas ao novo contexto societário. Esse fato demanda a definição de marcos regulatórios que orientem os processos de escolarização, que incluem, evidentemente, a atuação do docente, em especial daquele que desenvolve atividades na educação básica.

Este artigo resulta de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) voltada para a análise da expansão da educação superior no período pós-LDB; nela, procura-se identificar se a expansão ocorreu via novas formas de organização acadêmica, categoria administrativa e de modalidades de educação, verificando as repercussões desse modelo expansionista sobre as políticas de formação de professores. Os resultados aqui apresentados priorizam a análise de documentos distintos que abrangem consulta à legislação produzida em âmbito federal, e a documentos oficiais que definem políticas educacionais no Brasil. Procurou-se analisar as políticas de formação docente na atualidade, através dos marcos regulatórios definidos nessas políticas, além das principais ações desencadeadas por meio da Política Nacional de Formação, do Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor) e Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente, as quais repercutem significativamente na expansão da educação superior no que diz respeito à formação de professores.

É preciso considerar a importância que a educação superior assume, como alternativa para a superação da crise econômica global, em diferentes documentos produzidos por organismos internacionais, como é o caso da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em documento produzido por esse organismo em 2009, o secretário-geral preconiza mais investimentos na educação superior e diz que “[...] para sair da crise, é preciso mais do que nunca um maior investimento na educação universitária [...]” (OCDE, 2009, p. 3), considerada como uma das formas de investimento no *capital humano*, o que resultaria em mais empregos e maiores salários.



Além da OCDE, outras manifestações em nível internacional têm se apresentado destacando a importância do investimento em educação superior. É o caso da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e Caribe, realizada em 2008, como etapa preparatória à Conferência Mundial de Educação Superior de 2009, que colocou a educação superior como um direito humano e um bem público social, devendo os Estados garantir esse direito. Para se preparar para participar da Conferência Mundial, o Brasil, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE), realizou o Fórum Nacional de Educação Superior, cuja ênfase recaiu na democratização do acesso e na flexibilização dos modelos de formação; na elevação da qualidade, na avaliação e no compromisso com a inovação. O Conselho reiterou a questão da educação como direito social e universal, e como bem público.

Já o documento que resultou da Conferência Mundial sobre a Educação Superior, ocorrida em julho de 2009 na sede da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em Paris, que teve como temática *La nuevadinámica de laeducación superior y lainvestigación para el cambio social y eldesarrollo*, realça a importância de se investir nos estudos superiores.

Dessa forma, os marcos regulatórios sobre a formação de professores aqui destacados relacionam-se com uma política de desenvolvimento econômico que aponta a capacitação em nível terciário como elemento fundamental para que os países possam alcançar um patamar de destaque no cenário internacional. Na análise da documentação, serão priorizadas aquelas que, pela sua relevância, apresentam uma maior importância em função também dos objetivos do artigo.

Além disso, alguns aspectos têm sido recorrentes na nova regulação de políticas educacionais que incluem a gestão<sup>1</sup>, o financiamento e a avaliação da educação, definindo orientações que interferem diretamente na formação e no trabalho que esse profissional desenvolve.

A lógica da nova regulação tem implicações que não abrangem somente o trabalho dos professores, mas também inclui, nesse processo, o diretor, enquanto protagonista que deve participar ativamente das atividades de planejamento da unidade escolar. O trabalho didático não deve se pautar meramente na execução das atividades, superando a racionalidade técnica na formação docente, ainda influente na atualidade.



A ideia de racionalidade técnica sustenta a concepção de que a atividade profissional tem um caráter instrumental e é dirigida para a solução de problemas, através do uso adequado de princípios científicos e de técnicas deles derivadas. O docente é tratado como um técnico que deve aprender conhecimentos e desenvolver competências e atitudes adequadas a sua intervenção prática. (PÉREZ-GÓMEZ, 1998, p. 357).

Assim é que o financiamento educacional, como parte integrante dessa nova regulação, repercute igualmente sobre o professor, tendo em vista o entendimento compartilhado em várias instâncias governamentais, nos âmbitos federal, estadual e municipal, de vinculá-lo ao desempenho apresentado pela escola, incluindo os alunos e, em alguns casos, também os professores. Assim, o desempenho é mensurado pelo atendimento de metas estabelecidas, condicionando os valores monetários a serem repassados à escola, aos resultados obtidos por ela.

O modelo de avaliação em larga escala está relacionado com a demanda de um maior controle do Estado sobre o currículo, sendo mais uma forma de regulação do sistema escolar, além de possibilitar indicadores que direcionem os recursos aplicados na área, já que viabilizam uma maior padronização do rendimento escolar e um controle dos resultados obtidos nos diferentes níveis educacionais. Isso favorece a tomada de decisões em relação aos recursos a serem aplicados na esfera educacional.

Concernente à avaliação, tem-se hoje uma centralidade dessa nova regulação, com ênfase para as avaliações externas, adotando-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ou do Índice Geral dos Cursos (IGC), no caso da educação superior, como parâmetros para colocar a escola/instituições de educação superior, em determinados patamares que podem significar mais recursos materiais, humanos e financeiros.

Dessa forma, as novas regulações das políticas educacionais direcionadas ou que impactam diretamente sobre a formação docente assumem a centralidade na atualidade. Não que isso seja novo, haja vista que, de maneira oficial, pode-se datar essa preocupação no século XIX, 1835, com a criação da primeira Escola Normal na cidade de Niterói, atualmente, Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup>. Apesar disso, a falta de continuidade das ações, as políticas sazonais que se manifestam em determinados períodos, o estabelecimento de planos que mais se assemelham a um rol de intenções, pelo fato de não



indicarem as fontes de recursos para sua operacionalização, têm alimentado a existência de um grande número de professores em exercício sem a devida formação, além do abandono que, muitas vezes, acompanha a profissão docente, marcada pela precarização.

## **A regulação das políticas de formação docente**

É preciso considerar que toda essa nova regulação que abrange a gestão, financiamento e avaliação do sistema educativo, envolve a figura do professor e vem exigindo dele um novo perfil e uma formação que atenda a essa configuração traçada por novas funções que lhes passam a ser requeridas. Tais exigências decorrem, dentre outros fatores, das mudanças de expectativas em relação ao sistema educativo, do surgimento de fontes de informação alternativas à escola, da constante mudança nos conteúdos curriculares, além das modificações no perfil do docente exigidas pelo mundo do trabalho.

As mudanças que estão ocorrendo na formação e no trabalho docente são resultantes de várias injunções que incluem o próprio fenômeno da globalização, bem como as mediações feitas em nível local que tentam ajustar-se às realidades menores. Para alguns, é uma nova ordem social que se implanta trazendo consequências para todos os aspectos que envolvem a sociedade, dentre eles, o fenômeno educacional.

Por isso, essa nova regulação (gestão, financiamento e avaliação) foi estabelecida para as políticas educacionais, compreendendo o processo de produção de regras e de orientação das condutas dos atores, sendo uma espécie de apropriação situada dessas regras, o que significa adaptá-las ao contexto em que elas serão vivenciadas. (MAROY; DUPRIEZ, 2000). Essa compreensão é de que a regulação representa um conjunto de mecanismos que vai permitir o controle, através do qual um determinado sistema busca manter o equilíbrio.

A regulação das políticas de formação, nessa lógica, é traduzida por normas, portarias, discursos, procedimentos de uma instância com autoridade para exercer esse papel. Isso significa que, para ser aceita a regulação, é necessário incluir o sentido de "autoridade reconhecida", ou seja, o conjunto das regras é formulado por um poder que é aceito, e que pode ser, em última instância, o Estado, ou o governo, ou, no caso do sistema educacional, em outro nível, chamado intermediário, o secretário de educação, ou ainda, em um nível local, o diretor da escola.



De modo geral, a regulação tem a preocupação em realizar um ajuste de acordo não somente com o Estado, mas também com o mercado, e isso não é exceção no caso da formação de professores. A montagem de sistemas padronizados de avaliação do ensino que abarquem toda a rede de educação básica se constitui em um fenômeno relativamente recente nas sociedades avançadas e em um terreno sujeito a ensaios e erros, avanços e controvérsias de toda a ordem. A origem desse modelo de avaliação pode ser encontrada nas reformas educacionais de cunho conservador realizadas na década de 1980 nos Estados Unidos e Inglaterra. Essas reformas que repercutiram no Brasil tinham a compreensão de que “[...] a qualidade insatisfatória da educação seria basicamente responsável pela vulnerabilidade do país em face do nível educacional e de desenvolvimento de outros países industrializados.” (BARRETO, 2001, p. 57). Além disso, partiam do pressuposto de que uma força de trabalho educada é crucial para enfrentar a competição econômica, elevando a produtividade e aumentando a capacidade de adaptação às rápidas mudanças nos mercados internacionais.

Sobre o assunto, Lessard (2002) destaca um tipo de regulação por ele denominada de burocrática-estatal, cuja característica principal é a busca e a preocupação com os resultados e a eficiência, o que parece ser o caso das atuais políticas educacionais. E isso se caracteriza mais fortemente em outra classificação apresentada por esse mesmo autor, e por ele denominada de regulação profissional. Esse tipo está presente por meio dos protagonistas da educação – diretores, professores, especialistas – que colocam em prática as normas, as regras e os constrangimentos da regulação burocrática-estatal. Lessard ainda inclui outro tipo de regulação denominada quase mercado, que busca atender à lógica do setor privado. O autor destaca que essas formas não são excludentes; ao contrário, esses três tipos estão presentes na educação, sendo denominados de “regulações múltiplas”.

Na área da educação, a regulação tem se baseado, prioritariamente, na descentralização das ações acompanhada da avaliação dos resultados e da centralização de decisões relativas ao processo pedagógico como o currículo, as formas de certificação. Dessas duas bases centrais – descentralização/gestão e avaliação – derivam outras formas intermediárias de regulação que estão presentes na educação e que as diferentes políticas estabelecidas procuram dar conta desse novo formato, resultante da adaptação do sistema ao mercado globalizado.



No tocante às políticas de formação do professor algumas regulações foram estabelecidas e, segundo Feldfeber (2007), seriam elas pós-burocráticas, ou seja, vinculadas ao mercado. Isso, para a autora, representa o estabelecimento de normas e regras que vão redefinir a carreira docente a partir da flexibilização das relações de trabalho. Da mesma forma, o estabelecimento do salário deverá se basear no mérito, no desempenho, instituindo-se inclusive prêmios para os professores cujos alunos obtiverem maior rendimento. E outro aspecto destacado nessa regulação da política de formação é a avaliação baseada em 'regras objetivas' além da instituição de mecanismos de acreditação. Segundo Dias Sobrinho (2003), a acreditação que envolve o credenciamento de instituições, consiste em dar fé pública das qualidades de uma instituição que capacita profissionais e da própria formação oferecida por ela em seus cursos, que se expressa no reconhecimento desses cursos, segundo critérios da área.

## **A política de formação de professores no Brasil pós-LDB. Os novos marcos regulatórios**

155

A legislação brasileira específica sobre o assunto tem sido pródiga. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDB) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, vários mecanismos de regulação têm sido elaborados, tais como Decretos-Lei, Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação, Portarias Ministeriais, visando disciplinar as ações relativas à formação dos profissionais da educação. As políticas de universalização, assumidas pelo Brasil em diferentes cúpulas educacionais, vêm repercutindo sobre o docente e, consequentemente, levando os governantes a assumir determinadas medidas.

Em função dos compromissos assinados em Jomtien na Tailândia (UNESCO, 1990), o Brasil precisava adotar políticas de universalização do Ensino Fundamental, expandindo as vagas e criando condições para que as crianças de sete a quatorze anos pudessem frequentar escolas.

No Brasil, esses compromissos assumidos se materializaram por meio de várias ações, a maioria abandonada quase sempre que acontecia troca de governo. A LDB nº 9.394/96 trouxe, mais uma vez, destacada a importância de universalização do ensino (artigo 4º), da valorização do magistério



(artigos 61 a 67)<sup>3</sup>, do financiamento (artigos 68 a 77), da avaliação do rendimento escolar (artigo 8º, inciso VI), dentre outros temas.

Diversas medidas foram tomadas para a regulamentação e regulação de políticas que pudessem atender a essas proposições que aparecem na legislação maior da área educacional, concernentes, sobretudo, à formação e à valorização dos profissionais da educação.

No mesmo ano e apenas alguns dias após a aprovação da LDB, foi aprovada a Lei nº 9.424, de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), constituindo-se, naquele momento, no grande propulsor da formação inicial de professores que atuavam enquanto professores leigos, isto é, sem a devida formação. O parágrafo único do artigo 7º dessa lei autorizava a aplicação “de parte dos recursos da parcela de 60%” na capacitação de professores leigos, durante os primeiros cinco anos de vigência da lei. Os governos municipais começaram, em parceria com instituições públicas, a promover Cursos de Licenciaturas, tendo como parâmetro, também, o artigo 87 da Lei de Diretrizes e Bases, que institui a Década da Educação, e que, no inciso III do § 3º, indica a necessidade da realização de “programas de capacitação para todos os professores em exercício”.

156

A questão da formação em nível superior, artigo 62 da LDB, que introduz, na legislação, a figura dos Institutos Superiores de Educação como *locus* de formação, foi regulamentada tanto pelo Decreto nº 3.276/1999, quanto através da Resolução nº 1 do mesmo ano, elaborada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). A ideia dos Institutos Superiores de Educação (ISEs) foi fortemente criticada pelas associações acadêmicas, com destaque para a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), que lutaram para que esses não viessem substituir a formação que ocorreria nas Faculdades, Centros, Departamentos, nas Universidades, em função dessas últimas terem, como atribuição constitucional, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, atribuindo, assim, à formação outra qualidade. Os Institutos não tiveram vida longa, mesmo nas instituições privadas.

É preciso considerar qual a importância que a consolidação dos Institutos Superiores de Educação deveria assumir no novo modelo de qualificação dos professores. Nesse sentido, a resistência por parte da academia (especialmente pelas universidades públicas), das associações científicas dos movimentos sociais organizados, foi decisiva na rejeição em adotar esse



formato acadêmico. Os ISEs deveriam incluir os cursos emergenciais, com o objetivo de qualificar os professores que já vinham atuando nas redes de ensino, bem como os Cursos Normais Superiores em substituição ao Curso de Pedagogia na tarefa (então embrionária) de formar professores em nível superior para atuar na Educação Infantil e Séries iniciais do Ensino Fundamental.

A definição da formação docente em nível superior para atuação na educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental nos Cursos Normais Superiores entrou em rota de colisão com o processo de reformulação dos currículos dos cursos de Pedagogia em todo o país, que, desde a década de 1980, vinham desenvolvendo experiências de formação de professores voltadas para atuação desses profissionais na educação infantil e nas séries iniciais. Tanto na LDB quanto no conjunto de regulamentações que a sucederam não há, absolutamente, qualquer indicação do curso de Pedagogia como formador de professores para os primeiros anos da escolaridade. Ao contrário, podemos destacar um conjunto de documentos nos quais é atribuída, direta ou indiretamente, ao curso em referência a responsabilidade pelas tradicionais deficiências que impedem a necessária melhoria da qualidade do ensino básico<sup>4</sup>. Somente com a aprovação das Diretrizes Curriculares do Curso de Pedagogia (RESOLUÇÃO CNE/CP N° 01/2006), em maio de 2006, é que se admitiu, na legislação, a pertinência da formação de professores nessas etapas da escolarização.

Em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais, essas foram sendo aprovadas, para as diferentes licenciaturas, a partir do ano 2002, com destaque para a Resolução do CNE n° 01 e 02/2002. A Resolução CNE/CP n° 01/2002 instituiu “[...] um conjunto de princípios, fundamentos e procedimentos a serem observados na organização institucional e curricular de cada estabelecimento de ensino [...]”, bem como “[...] a [noção] competência como concepção nuclear na orientação do curso.” (RESOLUÇÃO CNE/CP N° 01/2002, p. 01).

Na tentativa de responder ao conjunto de problemas identificados no campo da formação de professores, ganhou destaque a tendência identificada por Pérez Gomez (1998) como *perspectiva prática*. Essa tendência tem influenciado significativamente as propostas curriculares de formação; o professor é visto “[...] como um artesão, artista ou profissional clínico que tem de desenvolver sua sabedoria experiencial e sua criatividade para enfrentar as situações únicas, ambíguas, incertas e conflitantes que configuram a vida



da aula.” (PÉREZ GOMEZ, 1998, p. 363). Nessa perspectiva, a formação docente é feita prioritariamente na prática uma vez que, dada a diversidade de situações de escolarização, não é possível prever os processos que se desenvolvem nesse âmbito, o que vai depender da criatividade e da adaptabilidade do professor.

Ultimamente, essa tendência ganhou significativa importância com a centralidade da pedagogia das competências no conjunto das reformas educativas empreendidas, a partir da década de 1990 com repercussões diferenciadas no modelo educacional adotado nos diferentes níveis de ensino no Brasil. A relação teoria e prática nos cursos de formação de professores tem sido uma das grandes questões enfrentadas quando se discute o currículo desses cursos, já que há críticas diversas quanto à aproximação do licenciando com os problemas concretos que perpassam a prática docente, seja por parte dos documentos oficiais, como os que abrangem associações de classe, científica, sindicatos como é o caso da Anfope, Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), e a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped).

158 A história dos processos de formação de professores no Brasil foi marcada pelo chamado esquema 3+1, no qual o bacharel, após três anos de formação no campo específico da sua área, necessitava frequentar mais um ano de Didática, assim como os demais postulantes ao grau de licenciado. Assim, é que as disciplinas de natureza pedagógica, cuja duração prevista era de um ano, justapunham-se às disciplinas de conteúdo, com duração de três anos.

As orientações curriculares para os cursos de formação de professores expressas pelas resoluções já mencionadas têm contribuído para modificar o entendimento que marcou historicamente os cursos de formação de professores. Nos documentos citados, a prática se constitui num componente curricular, em uma dimensão do conhecimento que está presente nos cursos de formação, tanto nos momentos em que se trabalha na reflexão sobre a atividade profissional, como durante o estágio, nos momentos em que se exercita a atividade profissional.

Isso ficou evidente em estudo realizado sobre o tema (CAMARGO; CABRAL, 2011), em que se identificam articulações explícitas com a dimensão prática que extrapolam o chamado Estágio Supervisionado, seja na inclusão de componentes curriculares (aqui, há um esforço para desenvolver discussões



antecipadas sobre a docência, envolvendo conhecimento de diferentes realidades escolares) ou em outros espaços educativos fora do âmbito escolar. Apesar disso, registrou-se, ainda, a continuidade de uma visão aplicacionista do estágio – característica que ainda perdura nas práticas curriculares nos cursos de formação de professores.

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, trouxe toda a seção IV dedicada ao Magistério da Educação Básica – Formação de Professores e Valorização do Magistério. O PNE do governo, como ficou conhecido em oposição ao PNE da Sociedade Brasileira construído nos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), promovido por entidades da sociedade civil, movimentos sociais e sindicatos, não foi efetivamente implementado, conforme avaliações realizadas (DOURADO, 2010), sendo que os objetivos e metas referentes ao Magistério, assim como outras, não foram cumpridos. Para exemplificar, basta citar a questão da jornada de tempo integral, a formação em nível superior de todos os professores que atuam no ensino médio; e a ampliação de cursos de mestrado e doutorado.

A partir de 2003 até 2010, durante os dois mandatos de governo presidencial do Partido dos Trabalhadores (PT), outras medidas – que serão tratadas nos próximos parágrafos – foram tomadas. Uma das medidas importantes relativas ao tema deste texto diz respeito à alteração, com acréscimo de um parágrafo, do artigo 67 da LDB. Ao tentar disciplinar o que vem a ser funções do magistério, ampliando a abrangência do sentido, incluindo “[...] além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as coordenação e assessoramento pedagógico [...]”, o governo, na nossa avaliação, tentou organizar de forma mais efetiva a formação desses profissionais e a sua área de atuação. Alguns anos mais tarde, em 2009, foi promulgada a Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009, que discrimina “[...] as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação.” (LEI Nº 12.014/2009a).

Essa Lei, contrariando os esforços que vinham sendo feitos em relação à formação desses profissionais em nível superior, retrocede ao considerar como profissionais da educação aqueles que “[...] estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio [...]” (LEI Nº 12.014/2009a), abrindo, dessa forma, a possibilidade da formação em nível não superior, para o exercício do magistério.



Em 2007, foi revogada a Lei nº 9.424, de 1996, e baixada a Lei nº 11.494 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Nessa legislação, como na anterior, até 60% do Fundo podem ser utilizados na remuneração “dos profissionais do magistério da educação básica”, incluindo docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Essa destinação preferencial dos recursos não impede que esses pudessem ser aplicados seja na formação docente em nível superior (através de programas especiais de licenciaturas direcionados aos professores em exercício nas redes públicas), seja em outras articulações entre as administrações mantenedoras da educação básica e as instituições formadoras de professores, como nos processos de formação continuada.

## **Outros marcos regulatórios contemporâneos com implicações sobre o trabalho e a formação docente**

160

○ Brasil apresenta ainda altos índices de professores leigos, apesar do anúncio através dos tempos de políticas que deveriam ter dado conta dessa situação. Contudo, as ações anunciadas nem sempre vieram acompanhadas de recursos, tiveram continuidade, vontade política e seriedade para enfrentamento da situação. A educação enquanto prioridade acaba se restringindo aos discursos, ou às medidas emergenciais. O veto do Plano Nacional de Educação, por exemplo, aquele referente à destinação de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) à educação, permaneceu sem alteração até a expiração da lei específica, malgrado as promessas de campanha para a presidência da república, do então candidato do Partido de Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, a respeito do assunto.

○ Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação (DECRETO Nº 6.094/2007), lançado pela Presidência da República, estabeleceu como diretrizes, dentre outras, a instituição de “[...] programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação [...]”; a implantação do “[...] plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação



do desempenho [...]”; e a valorização do “[...] mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional.” (DECRETO Nº 6.094/2007, ARTIGO 2º, INCISOS XII, XIII, XIV).

A preocupação com a formação e valorização do magistério se faz presente em três incisos do Plano de Metas não deixando dúvidas da prioridade do governo federal com relação à questão. Esse destaque referente aos docentes tem relação com os baixos índices de desempenho que os estudantes têm alcançado, demonstrado por meio dos diferentes exames externos a que eles são submetidos.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação remeteu essas diretrizes para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), cuja prioridade é “uma educação básica de qualidade”. O documento Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas (2007) explicita a posição do governo federal relativa à formação e à valorização do magistério:

Um dos principais pontos do PDE é a formação de professores e valorização dos profissionais da educação. A questão é urgente e estratégica e reclama resposta nacional. Nesse sentido, o PDE promove o desdobramento de iniciativas fulcrais levadas a termo recentemente, quais sejam: a distinção dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado, e o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica (Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID). (BRASIL, MEC/PDE, 2007, p. 19).

No trecho citado, estão postas as intenções a respeito da temática e que vão nortear as ações futuras. O art. 8º do Decreto nº 6.094/07 – documento legal referente ao PDE – reza que o apoio suplementar da União às redes públicas abrangerá os eixos da gestão educacional; da formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; de recursos pedagógicos e da infraestrutura física. Mais uma vez a preocupação com os professores está manifesta. Nas ações desse Plano, se vai encontrar novamente a questão relativa aos professores; pode-se identificar, pelo menos, seis programas



intimamente vinculados aos docentes: Fundeb; Universidade Aberta do Brasil (UAB); Piso do Magistério; Prodocência; Nova Capes; Bolsa de Iniciação à Docência. De forma indireta, pode-se listar o Ideb, já que os seus resultados estão pautando os cursos de formação continuada.

Um dos principais desdobramentos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do PDE é, de acordo com Gatti, André e Barreto (2011), o Plano de Ações Articuladas (PAR), voltado para o oferecimento de apoio técnico e financeiro aos municípios brasileiros com índices insuficientes de qualidade de ensino. O PAR está organizado nas dimensões gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio à escola, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos municípios está condicionada à elaboração do PAR, passando a se constituir em instrumento adicional de regulação financeira das políticas docentes.

Para completar o conjunto de medidas relativas à formação e à valorização do professor, o governo federal, por meio da Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, modifica a estrutura da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) passando, doravante, essa instituição, a se voltar para a capacitação dos docentes da educação básica, incentivando tanto a formação inicial, quanto a formação continuada desses profissionais. (LEI Nº 11.502/2007a).

Merecem destaques, ainda, no tocante à formação e à valorização do magistério, no período pós-LDB, a Política e o Plano Nacional de Formação de Professores, os Marcos Regulatórios que serão analisados a seguir.

O Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, devendo os objetivos ser cumpridos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanente de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Fórum é organismo responsável pela elaboração de Planos Estratégicos, os quais deverão ser constituídos levando em conta o diagnóstico e a identificação das necessidades de formação, a capacidade de atendimento das instituições públicas de educação superior do estado e ou município. A partir daí, serão definidas as ações a serem desenvolvidas bem como especificadas as atribuições e responsabilidades de cada partícipe.



Com a edição do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, foi elaborado o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, o Parfor (BRASIL, MEC, 2009c), um programa implantado pela Capes, em colaboração com as Secretarias dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e com as Instituições de Ensino Superior. O Programa, diferentemente dos cursos de formação de professores oferecidos com recursos do Fundef, está sob a responsabilidade direta do governo federal. Tem ainda como objetivo garantir que os professores em exercício na rede pública da educação básica obtenham a formação exigida pela legislação, sendo, para tal, constituídas turmas especiais, exclusivas, para atender aos professores em exercício.

A constatação feita pelo governo federal da existência de 600 mil professores leigos em exercício levou os gestores a definirem as ações em dois períodos, para o atendimento a esse grande contingente. O primeiro período abrange os anos de 2009 a 2011 e deveria formar, em primeira ou segunda licenciatura, cerca de 330 mil professores em todo o país. Dessas vagas, segundo a notícia divulgada no Portal do MEC, 52% são em cursos presenciais; as demais, em cursos a distância. Estavam previstos recursos financeiros na ordem de R\$ 1,9 bilhão até 2011<sup>5</sup>. O segundo período abrange o final do primeiro e se estenderá até 2014.

A Política de Formação instituída evidencia uma preocupação com a qualificação docente abrangendo ações em várias dimensões, tais como: “[...] suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério [...]”; promover a valorização “[...] mediante ações de formação inicial e continuada que estimulem o ingresso, a permanência e a progressão na carreira.” Outro aspecto a ser destacado no Decreto que institui a Política de Formação é a ampliação das “[...] oportunidades de formação para o atendimento das políticas de educação especial, alfabetização e educação de jovens e adultos, educação indígena, educação do campo [...]”, além de preparar o professor para atender as “[...] populações em situação de risco e vulnerabilidade social.” (DECRETO Nº 6.755/2009, art. 3º)

Nesse Plano, estão contempladas três situações para a formação inicial. A primeira diz respeito à oferta para os professores que ainda não possuem formação superior, sendo, pois, a primeira licenciatura, com uma carga horária de 2.800 horas, mais 400 horas de estágio supervisionado, perfazendo um total de 3.200 horas. A segunda situação contempla os professores



que já têm uma licenciatura, mas atuam em uma área diferente daquela do diploma, e é considerada uma segunda licenciatura. A carga horária, nesse caso, é de 800 horas para cursos de licenciatura na mesma área de atuação do docente, ou 1.200 horas para cursos em outra área de atuação, diferente do bacharelado. Finalmente, a terceira situação envolve os professores que têm, apenas, o bacharelado e, por isso, precisam de estudos complementares para o exercício da função.

A Capes instituiu um ambiente virtual que foi denominado Plataforma Freire, uma homenagem ao educador Paulo Freire, cujo objetivo é fazer o cadastro e a pré-inscrição dos professores que pretendem fazer os cursos do Parfor. A partir da pré-inscrição, que inclui o cadastro e o currículo do professor na Plataforma, é possível que as instituições formadoras realizem um planejamento para atendimento às demandas.

O Parfor é uma das ações incluídas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que tem, igualmente, se operacionalizado por meio do PDE, cuja prioridade é “uma educação básica de qualidade”.

As ações desenvolvidas pelo Parfor estiveram, inicialmente, restritas às universidades públicas, em sistema de adesão que incluiu, em um primeiro momento, 21 estados da federação. Isso evidentemente provocou reações nos setores privados, os quais pleitearam sua inclusão no Programa. Segundo o sítio do MEC (<http://portal.mec.gov.br/>), as 106 Instituições de Educação Superior (IES) públicas (35 estaduais e 71 federais) que aderiram ao Parfor até fevereiro de 2010, se mostrarem insuficientes para atender ao contingente de professores por formação inicial presencial. Houve necessidade de readequar o programa, que passou a incluir as instituições superiores comunitárias, filantrópicas e confessionais. Essa situação, segundo a mesma fonte, foi observada, particularmente, nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, o que “exigiu” a ampliação de participação dessas IES, totalizando a formalização de mais 32 Termos de Adesão.

Ao final de 2011 (novembro), outro documento vai ampliar a participação dos setores privatistas nas ações desenvolvidas no Parfor, através da aprovação do Parecer CNE/CP nº 08/2011, que apreciou a proposta de alteração do art. 1º da Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009, que estabeleceu as Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública, a ser coordenado pelo MEC.



Através de ofício que ensejou o parecer, a Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (DED/CAPES/MEC) remeteu ao Conselho Nacional de Educação (CNE), em 21 de setembro de 2011, a solicitação para reconsideração quanto ao teor do artigo 1º da Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009. Dessa forma, além da participação em Cursos de Primeira Licenciatura, as Instituições Comunitárias, sem fins lucrativos, foram autorizadas a ofertar Cursos de segunda licenciatura e também Cursos na modalidade a distância. A ampliação da participação no Parfor das instituições Comunitárias sem fins lucrativos resulta, dentre outros fatores, da forte influência no Conselho Nacional de Educação, dos interesses dos representantes das instituições privadas, os quais, evidentemente, estão compromissados com a necessidade de atender à lógica do mercado, com vistas à viabilidade financeira das instituições que representam.

## **A Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente**

Menos de um mês após o fim da Conferência Nacional de Educação, o Ministério da Educação baixou a Portaria nº 14, de 21 de maio de 2010, que no artigo 1º “[...] institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente [...]”, o qual “[...] constitui-se de uma avaliação de conhecimentos, competências e habilidades para subsidiar a contratação de docentes para a educação básica no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.” (PORTARIA NORMATIVA Nº 14/2010).

A Portaria não passou despercebida pelas associações científicas que começaram a se organizar para atender a essa que foi considerada uma forte intervenção na autonomia das instituições de educação superior, com destaque às Universidades Federais. Isso porque, dentre outros malefícios, esse Exame poderia acabar sendo a principal referência para a constituição dos currículos dos Cursos de Licenciatura, desconsiderando todo um acúmulo constituído no espaço de fóruns, associações científicas, academias que discutem, pesquisam e propõem ações no âmbito da formação docente.

Em função, sobretudo, da pressão que as entidades acadêmicas Anfope, Anped, Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Fórum



Nacional de Diretores de Faculdades/Centros de Educação ou equivalentes (FORUMDIR) fizeram em relação ao tal Exame, o MEC revogou a Portaria Normativa nº 14, de 21 de maio de 2010, e publicou a Portaria Normativa nº 3, de 2 de março de 2011, incluindo alguns pontos indicados pelas entidades citadas. Dentre esses, se destaca a mudança de nomenclatura de Exame para Prova de Concurso. Também, na ocasião o Ministério publicou a Matriz de Referência da Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente: Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental- Proposta Inicial para Análise e Discussão. (PORTARIA NORMATIVA Nº 03/2011).

As entidades, após a publicação da nova Portaria, elaboraram um documento, destacando aspectos importantes que foram evidenciados, e que devem ser considerados quando da realização da referida Prova: a manutenção do concurso público para ingresso na carreira; a possibilidade de tal Prova vir a ser “indutora” dos conteúdos a serem trabalhados nos cursos de formação; “[...] a importância de evitar que a prova assuma um caráter avaliativo dos cursos de formação.” (ANFOPE, 2011, p. 1).

Apesar das alterações sofridas, com ênfase para a mudança de Exame para Prova, essa política surge como uma avaliação dos docentes, para, em tese, servir como um exame de ingresso, estando, de fato, dentro da centralidade que a avaliação vem ocupando nesse início de século, enquanto uma regulação das políticas educacionais.

166

## **A Conae e a Formação de Professores**

Além dos marcos regulatórios mencionados, merece destaque a realização da Conferência Nacional de Educação, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, e promovida pelo Ministério da Educação. O objetivo maior dessa conferência foi o de construir o “Sistema Nacional Articulado de Educação” e subsidiar a elaboração do “Plano Nacional de Educação.” (BRASIL, 2010a).

A partir do eixo analisado e debatido foi apresentado o Documento Final que possibilitou a análise de algumas questões referentes ao eixo IV Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação.

O documento destaca a importância da formação e do desenvolvimento profissional e a valorização dos “trabalhadores/as da educação”,



chamando a atenção para o fato de “[...] possivelmente, em nenhum outro momento histórico tenham merecido tamanha ênfase [...]” e reconhece que “[...] agentes públicos e privados, instituições, organismos nacionais, internacionais e multilaterais [...]” tem reconhecido “[...] o protagonismo dos/das profissionais da educação no sistema educacional.” (BRASIL, 2010a).

Antes de prosseguir a apresentação das propostas originadas da Conae, é feita a distinção entre alguns termos comuns no trato do professor: trabalhadores e profissionais da educação. Na concepção da Conferência, o primeiro termo “se constitui como um recorte de uma categoria teórica que retrata uma classe social: a dos /trabalhadores/as”. Já o segundo termo é empregado para “se referir aos /às professores/as, especialistas e funcionários/as de apoio e técnico-administrativo que atuam nas instituições e sistemas de ensino”. E aí o documento faz um desdobramento do termo profissional da educação, incluindo os “profissionais do magistério” que são “[...] aqueles docentes que atuam diretamente no ensino e que devem ser habilitados para tal, como condição para ingresso na carreira profissional.” (BRASIL, 2010a, p. 77).

Chama a atenção no documento em discussão o desmembramento da questão referente à política de formação em dois subeixos: o da formação propriamente dita e o da valorização. Fica explicitada a necessidade da existência de uma “[...] política nacional de formação dos/das profissionais da educação [...]”, que deverá ser baseada na dialética entre teoria e prática, “[...] valorizando a prática profissional como momento de construção e ampliação do conhecimento, por meio da reflexão, análise e problematização do conhecimento das soluções criadas no ato pedagógico.” (BRASIL, 2010a, p. 79).

Algumas questões são colocadas e consideradas como fundamentais para o êxito dessa política, tais como a fuga de soluções emergenciais, sendo exemplificados, nessa categoria, os cursos de graduação a distância, cursos de duração reduzida, a contratação de profissionais liberais como docentes, o aproveitamento de estudantes de licenciatura como docentes, o uso complementar de telessalas, as políticas aligeiradas realizadas por empresas e a preparação tendo como “diretriz o parâmetro operacional do mercado”.

Em relação ao segundo subeixos valorização, o Documento Final da Conae aponta para a necessidade da implementação de medida que implique uma política salarial mais ampla, incluindo planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, além da isonomia salarial



entre o pessoal da ativa e os aposentados; a ampliação do piso salarial nacional profissional; a existência de um Plano de Cargos, Carreiras e Salários.

Outros aspectos são ainda considerados como fundamentais para a chamada valorização dos profissionais da educação: o número de estudantes por turma e por professor; a existência e acessibilidade de equipamentos didático-pedagógicos de multimídia; a adoção de um padrão mínimo de infraestrutura nas escolas, o que inclui laboratórios de informática, acesso à internet, banda larga, biblioteca, refeitório, quadra poliesportiva, atividades culturais.

Uma última questão levantada pela Conae em relação ao Eixo IV se refere à avaliação do desempenho dos profissionais da educação, o que, segundo o documento, complementariza “[...] um amplo processo de compromissos com a qualidade social da educação.” Para a Conferência, a concepção de avaliação a ser adotada poderá incentivar os docentes à atualização pedagógica, contribuindo para a formação e a valorização profissional.

As questões apontadas no documento final da Conferência Nacional da Educação deveriam servir de subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação que deverá estar em vigor pelos próximos dez anos (2012-2021), e exigem um “ajustamento” profundo entre a realidade existente, traduzida pela Política Nacional de Formação e pelo Plano Nacional de Formação, já analisados neste texto, assim como com a realidade da inexistência, na grande maioria dos estados e municípios de um Plano de Cargos, Carreira e Salários, além da necessidade de o Piso Salarial do Professor vir, de fato, a ser implementado. Contudo, o que se constata é que o Projeto de Lei 8.035/2010 que apresenta a proposta do Executivo para o Plano Nacional de Educação, não levou em consideração o resultado da Conferência, apesar de essa haver sido promovida pelo mesmo governo que elaborou o Projeto de Lei.

## Considerações finais

Essa retrospectiva e a análise relativa aos marcos regulatórios da formação docente, ensejam alguns pontos considerados relevantes:

- a exigência da formação docente em nível superior, sobretudo para os professores que atuam na educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental constitui-se num elemento importante para



valorização do magistério, apesar do retrocesso evidenciado na Lei 12.014/2009, bem como na ênfase em processos aligeirados que marcam em geral as políticas de formação docente;

- a ampliação da participação do setor privado nos processos de formação, nos recursos públicos destinados a esse fim, como é o caso do PARFOR, decorrente do intervencionismo governamental nas políticas educacionais, no sentido de reforço da regulação mercantil;
- o forte controle sobre desempenho das escolas, dos alunos e dos professores através da avaliação em larga escala, com repercussões importantes sobre o trabalho docente.

○ sentimento que aflora em relação aos marcos regulatórios vigentes é do conservadorismo que resiste quando se regulamenta a formação de professores, o que implica avanços e recuos e acaba interferindo nessas legislações, propugnando por uma formação tecnicista e pragmática, com a ampliação dos cursos de formação de professores com problemas como o barateamento dos custos, a pouca exigência de professores qualificados, os currículos enxutos em particular via EAD, os quais estão despontando como mais uma política de expansão sem a devida qualidade, já que acabam por instituir processos de formação descolados da ambiência necessária a uma formação desejável.

Sem dúvida, pode-se identificar, nos últimos dez anos, consideráveis avanços em relação à política de formação e valorização docente com legislações como aquelas referentes ao Fundef/Fundeb, Política Nacional de Formação Docente e outras analisadas neste texto. Contudo, percebe-se uma grande dificuldade em implantar/implementar essas normas e orientações, sobretudo pelos governos estaduais e municipais, que, valendo-se da autonomia, protelam a adoção das medidas que possam remunerar melhor o professor e valorizá-lo por meio de mecanismos que criem condições reais para que os docentes possam realizar a formação inicial e continuada.

Dessa forma, conclui-se que alguns desses marcos regulatórios, o Parfor, por exemplo, podem estar contribuindo para uma expansão da educação superior, devendo-se, contudo, atentar para a qualidade com que isso vem ocorrendo.



## Notas

- 1 Os novos processos estão vinculados à Reforma Gerencial sofrida pelos aparelhos do Estado.
- 2 A criação da Escola Normal no Brasil foi uma inspiração direta do modelo francês surgido no século XVII, sob a orientação de La Salle.
- 3 O artigo 62 foi alterado pela Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009, ganhando três parágrafos que falam sobre o regime de colaboração entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal na formação inicial e continuada de professores; a possibilidade de serem utilizados recursos tecnológicos na formação continuada e a preferência pelo ensino presencial na formação inicial.
- 4 A formação de professores para as séries iniciais nos Cursos de Pedagogia no Brasil foi, recentemente, estudada pela Fundação Carlos Chagas através de pesquisa coordenada por Gatti (2008). Além disso, em entrevista concedida, em novembro de 2008, à revista *Veja*, Eunice Duhram defende a reformulação desses cursos.
- 5 Até março de 2012, não se tem um balanço oficial sobre o número de professores atendidos.

## Referências

170

ANFOPE. **Prova Nacional de Concurso para Ingresso na Carreira Docente**. 2011. Disponível em: <<http://anfope.spaceblog.com.br/1445203/PROVA-NACIONAL-DE-CONCURSO-PARA-O-INGRESSO-NA-CARREIRADOCENTE/?precmo=1&month=05&year=2008>>. Acesso em: 05 nov. 2011.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 48-66, ago. 2001.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996, p. 27833.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60§ 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. (1996a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.276/1999**. Dispõe sobre a formação de nível superior de professores para atuar na educação básica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm)>. Acesso em: 12 maio 2006.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm)>. Acesso em: 12 maio 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CP nº 01/2002, de 18 de fevereiro de 2002.** Estabelece Diretrizes para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 02/2002, de 19 de fevereiro de 2002.** Institui a duração e a carga horária dos cursos de formação de professores da educação básica, em nível superior. (2002a). Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CP nº 01, de 15 de maio de 2006.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de Pedagogia, licenciatura. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (2007). Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/13151/decreto-n-6.094-de-24-de-abril-de-2007>>. Acesso em: 03 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, de que trata a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. (2007a). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de jun de 2007. Seção M, n. 133.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de



2004; e dá outras providências. (2007b). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)> Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, princípios e programas. 2007. (2007c). Disponível em: <[http://www.oei.es/noticias/spip.php?article2488&debut\\_5ultimasOEI=45](http://www.oei.es/noticias/spip.php?article2488&debut_5ultimasOEI=45)>. Acesso em: 22 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CP nº 08, de 02 de dezembro de 2008**. Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pcp008\\_08.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pcp008_08.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.755 de 29 de Janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior –CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. (2009). Disponível em: <[http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/decreto\\_6755\\_29\\_1\\_09.htm](http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/decreto_6755_29_1_09.htm)>. Acesso em: 10 maio 2009.

172 \_\_\_\_\_ **Lei nº 12.014, de 06 de agosto de 2009**. Altera o artigo 61, da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias que se devem considerar profissionais da educação (2009a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm)>. Acesso em: 10 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CP nº 1, de 11 de fevereiro de 2009**. Estabelece Diretrizes Operacionais para a implantação do Programa Emergencial de Segunda Licenciatura para Professores em exercício na Educação Básica Pública a ser coordenado pelo MEC em regime de colaboração com os sistemas de ensino e realizado por instituições públicas de Educação Superior (2009b). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2009/rcp01\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2009/rcp01_09.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009**. Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (2009b). Disponível em: <<http://www.sgi.ms.gov.br/pantaneiro/controle/ShowFile.php?id=47369>>. Acesso em: 03 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**. 2009. (2009c). Disponível em: <[http://www.oei.es/pdf2/plano\\_nacional\\_formacao\\_professores.pdf](http://www.oei.es/pdf2/plano_nacional_formacao_professores.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2009.



\_\_\_\_\_. Gabinete do Ministro da Educação. Portaria normativa nº 14, de 21 de maio de 2010. Institui o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 maio 2010. Seção 1, n. 24, p. 11. 2010.

\_\_\_\_\_/CONAE. **Documento final da CONAE**, 2010 (2010a). Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 8.035/2010** (2010b). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 03/2011. Institui no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, a Prova Nacional de Concurso para o Ingresso na Carreira Docente. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 de março de 2011, Seção 1, p. 9.2011. Disponível em: <[http://www.audisa.net/noticias\\_detalhes.php?id\\_noticia=1159](http://www.audisa.net/noticias_detalhes.php?id_noticia=1159)>. Acesso em: 23 maio 2012.

CAMARGO, Arlete Maria Monte de; CABRAL, Maria da Conceição Rosa. Mudanças curriculares nos cursos de formação de professores. ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 20., 2011, Manaus. **Anais...** Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2011. 1 CD-ROM.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reforma da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, Luís Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001–2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 jan. 2011.

FELDFEBER, Myriam. La regulation de la formación y el trabajo docente: un análisis crítico de la "agenda educativa" en América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 444-465, maio/ago. 2007.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011.

LESSARD, Claude. **Régulation multiple et autonomie professionnelle des enseignants**: éléments de comparaison. Canada/Québec 2002. Disponível em: <<http://crifpe.scedu.umontreal.ca/html/chaires/lessard/pdf/regulationMultiple.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2007.



MAROY, Christian; DUPRIEZ, Vicent. La régulation dans le système scolaire: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. **Revue Française de Pédagogie**, Paris, n. 130, p.73-87, jan./mar. 2000.

OCDE. Regard sur l'éducation 2009 Les Indicateurs de l'OCDE. Disponível em: <[www.oecd.org/.../0,3343,fr\\_2649\\_39263238\\_43597502\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/.../0,3343,fr_2649_39263238_43597502_1_1_1_1,00.html)>. Acesso em: 15 set. 2009.

PÉREZ GOMEZ, Angel. A função e formação do professor/a no ensino para a compreensão: diferentes perspectivas. In: SACRISTÁN, José Gimeno; PÉREZ GOMEZ, Angel (Org.). **Compreender e transformar o ensino**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2005.

Prof. Dr. Olgaíses Cabral Maués  
Universidade Federal do Pará | Belém  
Instituto de Ciências da Educação  
Grupo de Estudo e Pesquisa | Políticas Educacionais, Formação e  
Trabalho Docente | GESTRADO | UFPA  
E-mail | [olgaises@uol.com.br](mailto:olgaises@uol.com.br)

Profa. Dra. Arlete Maria Monte Camargo  
Universidade Federal do Pará | Belém  
Instituto de Ciências da Educação  
Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Educação Superior | GEPES  
E-mail | [acamargo@ufpa.br](mailto:acamargo@ufpa.br)

Recebido 25 abr. 2012

Aceito 17 maio 2012



# Marcos regulatórios e arquiteturas acadêmicas na expansão da educação superior brasileira: movimentos indutores

Regulatory frameworks, academic architectures at the Brazilian undergraduate schools expansion: movements of induction)

Maria Estela Dal Pai Franco

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Marília Costa Morosini

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

## Resumo

A relação entre marcos regulatórios e formatos organizacionais-institucionais na educação superior (ES) brasileira acompanha os movimentos expansionistas. Sob tal perspectiva, o objetivo deste trabalho é identificar categorias em marcos regulatórios da expansão da ES brasileira pós-LDB/1996, expressivos da organização institucional e acadêmica deste nível de ensino (formatos e modalidades) e suas aproximações com a internacionalização como tendência da ES contemporânea. São trazidos conceitos e marcos regulatórios, sinalizada sua linha temporal e apresentadas categorias resultantes de convergências temáticas: expansão pela via numérica e pela via de ampliação de alternativas; expansão pela produção do conhecimento e pela via de estratégias de aproximação Universidade-Sociedade orientadas para a emancipação e empreendedorismo, e expansão pela via da avaliação e qualidade. O estudo conclui que a expansão da educação superior ocorre de formas variadas, está vinculada a marcos regulatórios, à emergência de formatos institucionais e à internacionalização da ES presente em todas as categorias. Assim, entender as forças indutoras que subjazem aos marcos regulatórios e suas marcas e sentidos pode significar possibilidade de redirecioná-los.

Palavras-chave: Marcos regulatórios. Políticas públicas. Arquiteturas acadêmicas. Internacionalização. Expansão da educação superior.

## Abstract

The relation between regulatory frameworks and new organizational and institutional models of Brazilian undergraduate schools follow the expansion movements. Under such view, this work aims to identify categories of regulatory expansion frameworks that took place after the 1996 Brazilian General Law on Education directed to institutional and academic organization and internationalization. These concepts are brought, signaled its timeline of regulatory frameworks and presented thematic categories resulting from convergences. The following categories were identified: expansion by numbers; expansion by alternatives; expansion through production of knowledge (scientific and formative), expansion through strategies of closeness to the community – guides to emancipation and guided to entrepreneurial actions, development and problem solving and expansions by evaluation/quality. The conclusion is that expansion occurs in a variety ways and is linked with regulatory frameworks as well as with the tendency of internationalization present in all categories. Thus, understanding the driving forces that underlie the regulatory frameworks and their brands and senses can mean opportunity to redirect them.

Keywords: Regulatory frameworks. Public policies. Academic architectures. Internationalization. Undergraduate schools expansion.



## Introdução

Historicamente a relação entre marcos regulatórios e a emergência de novos formatos organizacionais institucionais na educação superior (ES) brasileira parece acompanhar *pari passu* os movimentos expansionistas desse nível de ensino. Tais formatos educacionais e institucionais, construídos e reconstruídos ao longo da trajetória da ES brasileira, em um sentido amplo, correspondem a “arquiteturas acadêmicas”. Essas são aqui entendidas como uma expressão neologista, em parte emprestada do mundo estético-construcional para designar formatos e modalidades organizativas. Já os marcos regulatórios paulatinamente foram ampliando o seu sentido de regulamentação para adentrar a esfera avaliativa a qual subjaz o conceito de aferição de qualidade sob a circunscrição do que caracteriza o mundo moderno e contemporâneo. É sob esta primeira sinalização do sentido de arquiteturas acadêmicas e de marcos regulatórios no contexto das marcas do mundo contemporâneo e da expansão da ES que o presente texto encontra sua circunscrição.

176

Sob tal perspectiva, o objetivo deste trabalho é identificar categorias em marcos regulatórios da expansão da educação superior brasileira, pós-LDB/1996, que trazem consigo a marca da organização institucional e acadêmica deste nível de ensino (formatos e modalidades) e suas aproximações com a internacionalização como tendência da ES contemporânea.

Ao adentrar a análise da questão acima, alguns esclarecimentos adicionais são pertinentes sobre o sentido de “arquiteturas acadêmicas” e seus traços de construção histórico-contextual, sobre marcos regulatórios como configuradores de marcas, sobre a expansão da ES na sua dupla via de ordem quantitativa – aumento numérico – e conceptual – formatos e modalidades e finalmente sobre a internacionalização como tendência das mais incisivas na ES contemporânea.

A expressão “arquitetura acadêmica”, como foi sinalizado, é vista além do sentido de uma estrutura organizacional que oferece ensino, seja de graduação ou de pós-graduação em modalidades das mais variadas, tais como Ensino a Distância (Ead) presencial. A expressão vai além desse sentido, pois é vista como aquelas arquiteturas educacionais formativo-científicas, concebidas e implantadas como potencialmente indutoras de qualidade da educação superior, cujos critérios de referência têm liames que se vinculam a um dado contexto. Sob tal perspectiva, arquitetura acadêmica tem como elementos constituintes: a)



a indicação de possibilidades de formatação da educação superior, em uma ou mais de suas instâncias e níveis; b) a formalização de possibilidades em documento com princípios subsumidos e com força política; c) a antecipação projetiva de melhoria na consecução do concebido; d) a vinculação, explicitada ou não, a critérios de qualidade subsumidos em seus vínculos com valores, contexto e trajetória histórico-institucional da ES; e) a pressuposição de um processo de aferição de resultados implícito e/ou explícito.

O próximo ponto basilar deste trabalho é a afirmação de que traços de arquiteturas acadêmicas são encontrados na trajetória da ES, sendo, portanto, uma construção histórica, marcada por contextos específicos. Inúmeros exemplos de tais traços, num sentido amplo, podem ser visualizados no desenrolar da ES brasileira. Isso é ilustrado até na Universidade Técnica, criada nos idos de 1920, em desdobramento da Escola de Engenharia de Porto Alegre, uma das raízes da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Nela, já existiam os elementos organizativos institucionais de uma universidade contemporânea, cujo caráter multidisciplinar nas funções de ensino, pesquisa e serviços à comunidade, aliado ao planejamento e à gestão, são reveladores de um modo organizacional antecipativo para a época e sinalizador do que hoje se entende por arquiteturas acadêmicas. (FRANCO; MOROSINI, 2011).

177

Nos dias de hoje, o termo arquitetura aplicado à educação superior tem raízes de inserção no contexto europeu, na constatação da importância do desenvolvimento cultural, científico e técnico para o futuro da humanidade e na universidade como instituição por excelência para forjar tal saber. Os ministros responsáveis pelo ensino superior da Alemanha, França, Itália e Reino Unido assinaram, em 25 de maio de 1998, a Declaração da Sorbonne, que pretendeu harmonizar a arquitetura do sistema europeu do ensino superior: “[...] a Europa que nós construímos não é apenas a Europa do euro, dos bancos e da economia, deverá também ser uma Europa do saber.” (DECLARAÇÃO DE SORBONNE, p. 1)<sup>1</sup>. As arquiteturas acadêmicas subentendem uma formalização documental, apriorística ou não, que pode se dar por meio de marcos regulatórios e/ou documentos com força para tal. Essa é outra das expressões basilares nesta análise e nos seus parâmetros, destacando-se que tais marcos imprimem marcas redefinidoras e reveladoras de situações contextuais prevalentes.

Historicamente existe, portanto, uma relação significativa entre marcos regulatórios e a emergência de novos formatos organizacionais institucionais na ES brasileira. Circunstâncias socioeconômicas, assim como movimentos



temporais, são decisivos, distintos, mas relacionados como pano de fundo para a emergência de concepções/formatos educacionais institucionais aos quais, em um sentido amplo, correspondem às arquiteturas acadêmicas.

Cabe ressaltar que as regulamentações caminham junto com as estratégias de expansão, observando-se um movimento do patamar da norma em direção ao esclarecimento da norma-referenciada em padrões. A regulação, assim, vai além da regulamentação, pois, nas suas diretivas, tem presente dois elementos basilares: a referência em critérios/padrões e os apontamentos para a aferição dos padrões de referência. (FRANCO; MOROSINI; OLIVEN; DEUS; ZANETTINI-RIBEIRO, 2010). É pertinente, lembrar que, para Barroso (2006), a regulação depende do nível em que ocorre: a transnacional – países centrais em direção aos periféricos –, a nacional, que abrange a burocracia e profissionalismo e formas institucionalizadas de intervenção do Estado, e a microregulação local. Além dessas, o autor menciona a metaregulação.

O ponto acima levantado direciona para o subseqüente a ser ressaltado sobre a questão em pauta, ou seja, a expansão da ES é traçada numa dupla via, a de ordem quantitativa, à qual corresponde diretamente o aumento numérico, e a de caráter conceptual, à qual corresponde uma ampla e variada gama propositiva, marcada pela diversidade e diversificação de formatos e/ou modalidades que introduzem sistemas pedagógicos, institucionais, organizativos de cursos, tipos de instituições. Elas abrangem o oferecimento da educação superior em seus múltiplos compromissos, funções e gestão.

O último ponto a esclarecer é o de que, a partir do avanço da internacionalização e de seu fortalecimento pelos meios de comunicação e ligações virtuais, as arquiteturas acadêmicas ganharam espaço no âmbito brasileiro. A nova expressão emerge no caudal da massiva influência internacional incrementada pelo processo de Bolonha, que marca o ES europeu e que encontra ressonância no Brasil, passando a ser usada como expressão linguística impregnada de sentido. É uma mudança na forma organizativa institucional que parece caminhar *pari passu* com as pressões para ingresso na educação superior e para a mobilidade acadêmica. Tais pressões se revelam como via de fortalecimento para a disseminação de valores e padrões culturais europeus: mobilidade de estudantes, cursos de graduação e de pós-graduação ofertados sequencialmente em diversos países da Europa para estudantes estrangeiros, entre outras ações de cunho estratégico.



No processo de esclarecimento, fica patente que as definições de políticas públicas e de políticas educacionais que perpassam as concepções levantadas têm a ver com os marcos regulatórios e seus documentos legais ou indicativos da normatividade institucional que incidem sobre a ES, promulgados e/ou divulgados por autoridades individuais e/ou colegiadas competentes no âmbito do Estado. Neles, estão incluídos os aparatos dos sistemas judiciário, legislativo e executivo. É elucidativo lembrar que o conceito de política educacional de uma nação diz respeito aos valores, aos objetivos e às regras sobre educação que são de interesse da sociedade e decididas por ela. São as políticas que definem questões de direitos e deveres, objetivos, princípios e formas da organização da educação, os limites, os atributos e o sentido da organização e da ação humana coletiva em educação, reconhecendo a história e os anseios da sociedade brasileira, as relações que são acordadas e os instrumentos de mediação dos interesses. (LUCE, 2006).

Explicitados os sentidos primeiros das expressões que foram usadas no trabalho, cumpre esclarecer os procedimentos metodológicos: 1) delimitação do campo analítico pela escolha de critérios para a seleção de documentos reguladores da ES brasileira, destacando-se a adequação temática (indicativos de organização institucional, de cursos e de sistema na expansão da educação superior) e a inserção temporal (documentos promulgados/divulgados pós-LDB/1996 até 2011); 2) leitura "grand tour" com vistas à seleção de documentos e sua subsequente organização temática; 3) identificação, nos documentos selecionados, de declarações qualificadoras/sinalizadoras de possíveis arquiteturas acadêmicas, considerando as temáticas prevalentes; 4) organização documental a partir de convergências temáticas prevalentes (princípio da similaridade) e atribuição nominativa para cada conjunto convergências temáticas (construção categorial); 5) escolha de documentos para exemplificação das principais categorias identificadas, tendo como critério qualificativo a força de marco regulatório e de notório impacto organizativo na ES.

Num primeiro momento, são apresentados alguns documentos expressivos de marcos regulatórios, organizados sequencialmente e em categorias derivadas de convergências temáticas. No segundo momento, os marcos regulatórios e as categorias de expansão ligadas às arquiteturas acadêmicas são discutidos nos contornos da tendência da ES brasileira que tem ampliado seus espaços: a tendência de internacionalização.



## 1. Marcos regulatórios e sinalização de linha temporal

As arquiteturas acadêmicas têm, no âmbito anteriormente descrito, um direcionamento avaliativo da educação superior e suas instituições, formatos e modalidade, especialmente no que tange à introdução de mudanças e seus resultados. O imbricado em tais colocações se revela na complexidade da introdução de uma arquitetura induzida por meio de documentos com força política, mas que estes, na sua introdução em práticas institucionais, também podem ser indutores de mudanças expressivas de novas arquiteturas acadêmicas, gerando círculos sucessivos. Assim, as arquiteturas ao ser alvo de processos avaliativos, também neles interferem.

Os marcos regulatórios da expansão da educação superior brasileira pós-LDB/1996 trazem consigo uma marca da organização institucional e acadêmica desse nível de ensino (formatos e modalidades).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) – um dos mais significativos aportes regulatórios que marcou a educação brasileira a partir dos anos finais do século 20 – estabelece os níveis de educação básica<sup>2</sup> e de educação superior, esta última regulada pela União – que autoriza, reconhece, credencia, supervisiona e avalia os cursos e os estabelecimentos do Sistema de Educação Superior (SES). A concepção de sistema é fortalecida juntamente com a abertura de possibilidades de oferecimento de cursos em formatos curriculares inovadores. Além dos cursos comumente ofertados nesse nível sob a denominação de graduação, de extensão e de pós-graduação *lato sensu* – aperfeiçoamento e especialização – e *stricto sensu* – mestrado e doutorado, surge a organização acadêmica dos cursos sequenciais. As críticas ao uso das prerrogativas desse tipo de organização acadêmica centrada no aligeiramento de oferta e no produtivismo mercadológico não limitou a marca inovadora, o potencial transdisciplinar que a modalidade propicia, bem como seu potencial de atendimento a demandas diferenciadas e emergentes. Na LDB (1996), foi também prevista a Educação Profissional integrada às diferentes formas de educação, à ciência e tecnologia e ao trabalho.

O movimento expansionista no contexto pós-LDB/1996 e seus dobramentos se, por um lado, veio em resposta a demandas pelo acesso à educação superior; por outro, deixou o sistema mais complexo na medida em que as leituras e análises sobre as novas modalidades, gestaram interpretações



e críticas de sua força privatizadora do público e também da publicização do particular. Foram mudanças significativas na base organizativa – princípio da diversificação (formatos, cursos, modalidades terminais, diplomas e certificados), proliferação de ofertas de cursos e programas nas diferentes modalidades a distância, semipresenciais, bem como de cursos superiores tecnológicos; também não se pode omitir que houve um incremento da diversificação e da diferenciação (formatos e modalidades na organização institucional e acadêmica, articulação às tendências internacionais).

A expansão da década de 2000 encontra seu ponto motriz na proposta de Palocci (2002), “Uma escola do tamanho do Brasil”, que converge para uma expansão de vagas, bolsas universitárias, gratuidade no ensino superior, melhor distribuição regional, novas estratégias sobre acesso e evasão, EaD, revisão do sistema de avaliação, financiamento ao estudante, relações entre universidade e emprego, entre outros.

Outro documento com força de marco regulatório é o publicado no final de 2003, “Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira”, no qual é sugerida a ampliação de cursos e vagas nas universidades públicas federais, estaduais e municipais com qualidade. (BRASIL, 2003)<sup>3</sup>. As estatísticas oficiais da época e o documento referido ressaltam a importância de as Instituições Federais ampliarem seu papel na construção do Brasil, deixando claro o caráter de ação emergencial a expansão e as possibilidades organizativas acadêmicas para salvaguardar a garantia de novas vagas, sob as diretivas da regionalização, da contratação de doutores que se propõe permanecer no magistério e da reintegração de aposentados.

As políticas de adesão-benefício são nítidas a partir da segunda metade da década de 2000. Ao serem indutoras da expansão, também o são das formas e modalidades institucionais que trazem em seu bojo. É o caso do estabelecimento da Universidade Aberta do Brasil (UAB) que se qualifica como um marco regulatório de destacável importância e indutor da expansão na medida em que – pela via de formatos organizativos inovadores e de modalidades de oferecimento diversificadas, como os polos educacionais nos municípios e o sistema de tutoria a distância – abre e amplia a possibilidade de acesso ao ES, inclusive em regiões e municípios distantes. O caráter indutor decorre, pois, dos mecanismos favorecedores de benefícios para as universidades federais que aderirem ao sistema; o caráter regulatório advém da política



expansionista da ampliação de vagas que a UAB traz embutida, sob a direção da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, é um instrumento regulatório pois indica como devem ser avaliados os diversos tipos de instituições e cursos disponíveis. Ele serve como um sistema de avaliação das condições que possibilitam não só o ensino, mas também a pesquisa.

No mesmo movimento das políticas expansionistas de adesão-benefício, podem ser enquadrados o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), as políticas de cotas e o Programa Universidade para Todos (ProUni).

Adentrando os anos 2000 e no entorno das políticas expansionistas de adesão é destacável o caráter indutor do Reuni ao introduzir estratégias de acesso e permanência, marcadas pela sua vinculação com a concessão de recursos. Isso é reforçado pelos próprios Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e pelas políticas do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Ligado ao PDE, o Reuni surgiu como uma nova forma de expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), proclamando a democratização via ampliação do acesso ao ensino superior em contrapartida ao aumento do aporte financeiro a essas instituições. (FRANCO; MOROSINI; OLIVEN; DEUS; ZANETTINI-RIBEIRO, 2010).

É pertinente lembrar que o Reuni (Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007) pressupõe transformações que incluam a criação de novas arquiteturas curriculares, aumento no número de vagas nos cursos existentes, combate a evasão, aumento de vagas e diminuição dos custos por aluno.

O ponto a ressaltar é o de que no Brasil, a partir da LDB de 1996, se torna mais sistemática a vinculação entre a pressão de acesso, marco regulatório e movimentos expansionistas que têm, em seu cerne, arquiteturas acadêmicas. Outro ponto é o de que na transposição de marcos legais para práticas institucionais, assim como nas culturas institucionais, não emerge uma única forma e/ou modalidade de arquitetura acadêmica indutora de expansão. A composição da arquitetura acadêmica, como processo multidimensional, na especificidade das instituições, se manifesta com características próprias e locais, até mesmo quando é palpável a influência internacional.



Silva (2006) ressalta alguns pontos vinculados à expansão da educação superior: a expansão de matrículas, cursos e instituições, como tendência na América Latina desde meados do século XX e que ganhou força a partir de 1960, especialmente com o crescimento das instituições privadas, destacando-se a Argentina; a educação superior do Brasil, que teve um processo de expansão e consolidação entre 1930 e 1970, principalmente via instituições públicas, o que se inverteu ao longo dos anos, tanto que, na década de 1990, a expansão centrada no setor privado ocorreu de forma mais enfática; o declínio do financiamento das instituições públicas que se relaciona com a política neoliberal de educação, tendo por base a implementação de reformas que pretendem um modelo diversificado, controlado pela avaliação e focado na expansão.

Ristoff e Giollo (2006) sintetizaram adequadamente resultados do estudo que a Rede Universitas desenvolveu conjuntamente com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A Rede analisou os dados da expansão em 27 estados brasileiros, sendo que nove motes foram destacados para entender o sistema de educação superior brasileira: 1) o crescimento do sistema; 2) o crescimento do sistema pela via das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas; 3) a perda de espaço das universidades quando comparadas com outras organizações acadêmicas de educação superior; 4) a centralização progressiva do sistema; 5) a concentração geográfica do sistema; 6) a inserção social através da incorporação de outras formas desenvolvidas pelo setor privado; 7) o desequilíbrio de ofertas de formação profissional; 8) a ociosidade de vagas; 9) a qualificação das funções docentes.

No final da década de 1990, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) passou a ser considerado para o ingresso na Educação Superior, o qual deu força à expansão qualificada do sistema. Entretanto, a sua popularização aconteceu em meados de 2000, graças à instituição do ProUni, que vinculou as bolsas oferecidas em IES privadas às notas obtidas no exame. (FRANCO, MOROSINI, OLIVEN, DEUS, ZANETTINI-RIBEIRO, 2010).

O Exame Nacional de Desempenho dos estudantes (Enade) foi estabelecido pelo Ministério da Educação (MEC) como parte do sistema avaliativo dos cursos por ser um dos indicadores utilizados para computar o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Curso (IGC).



Uma alteração substantiva ocorreu em março de 2012, devido ao questionamento da validade dos resultados, decorrente da denúncia de leviandade na aplicação, por parte de algumas instituições, que reteriam os alunos com baixo desempenho, para não prejudicar a avaliação de cursos. A mudança consiste na aplicação da prova não só aos alunos cursando o último semestre do curso avaliado, mas também o penúltimo semestre, ampliando assim a base de dados. Tal política suscita argumentos contraditórios, mas pende para a positividade se angariar maior credibilidade quanto à validade dos resultados. A crítica fica por conta do aumento da burocracia, na maior mobilização de recursos públicos, e nas redefinições, inclusive de critérios que deverão mobilizar esforços do Inep. É inegável, no entanto, o caráter regulatório da política expansionista de qualidade social.

No plano dos compromissos e competências institucionais, cumpre registrar que as arquiteturas acadêmicas, ao serem alvo de processos avaliativos, também neles interferem. É o caso da Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes), que se qualifica como uma agência de avaliação e que teve uma nova arquitetura acadêmica institucional assimilada a partir de responsabilidades inovadoras assumidas em relação à formação docente para a educação básica. As mudanças que ocorreram na Capes a partir de 2009 têm, assim, nítidos reflexos na ES, formalizadas em documentos com força política e que trazem a questão avaliativa consigo.

Em sequência aos marcos regulatórios como movimentos indutores de expansão de arquiteturas acadêmicas, buscou-se identificar categorias a partir de convergências temáticas, tendo em vista ressaltar aquelas que têm mais presença nas políticas de ES brasileiras. Nesse processo foi basilar a adequação temática dos documentos selecionados, bem como de declarações neles contidas, o que possibilitou conjunções ancoradas no princípio de similaridade direcionando para a atribuição nominativa da categoria. Cabe mencionar que as categorias resultantes das convergências não têm caráter excludente, o que permite que um marco se encontre ao mesmo tempo em mais de uma categoria.

Um primeiro momento de análise das políticas públicas da ES permitiu identificar categorias de arquiteturas ligadas à expansão de atores (alunos e professores), à relação Universidade, sociedade e pesquisa, ao conceito de Universidade (orientada para a profissão, orientada para a pesquisa, orientada para o desenvolvimento – solução de problemas – orientada para o empreendedorismo e orientada para a cidadania).



As sinalizações referidas levaram, num segundo momento, ao aprofundamento analítico, resultando em categorias e subcategorias expressivas de marcos regulatórios indutores da expansão e indicadores de arquiteturas acadêmicas, conforme expresso no Quadro 1.

**Quadro 1**

**Categorias e subcategorias de marcos regulatórios da expansão da educação superior e arquiteturas acadêmicas**

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>
<b>Expansão pela via numérica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N° bolsas alunos G e PG</li> <li>• N° IES (públicas)</li> <li>• N° IES (privadas)</li> <li>• N° Programas Financiamento Estudantil</li> </ul>
<b>Expansão via alternativas (Brasil)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos de IES (Faculdades Tecnológicas)</li> <li>• Tipos de IES (Institutos Superiores de Educação)</li> <li>• Tipos Centros Universitários</li> <li>• Tipo modalidade oferecimento cursos (EaD e Universidade Aberta)</li> <li>• Tipo de Organização Acadêmico- Curricular</li> </ul>
<b>Expansão via alternativas (internacionais)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IES – Vínculos Redes Internacionais</li> <li>• Cursos – Vínculos internacionais</li> </ul>



<p><b>Expansão via conhecimento (científico/formativo)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão de Cursos de pós-graduação</li> <li>• Expansão de bolsas de Graduação (no país)</li> <li>• Expansão de bolsas PG (no exterior)</li> <li>• Expansão bolsas Graduação (exterior)</li> <li>• Expansão auxílios à pesquisa</li> </ul>
<p><b>Expansão via aproximação universidade-sociedade (sócio-emancipatória)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão de acesso (Cotas – Federais)</li> <li>• Expansão de acesso (ProUni – Privadas)</li> <li>• Expansão de acesso (Grupos especiais)</li> </ul>
<p><b>Expansão via aproximação universidade-sociedade (empreendedorismo)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento (Solução de Problemas)</li> <li>• Empreendedorismo</li> </ul>
<p><b>Expansão via avaliação/ informação/ qualidade</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Avaliação</li> <li>• Credenciamento/reconhecimento</li> <li>• Regulação, supervisão e avaliação de cursos</li> <li>• Formação e Qualidade</li> </ul>

Fonte | Elaborado pelos autores, sob a referencia analítica de marcos regulatórios de arquiteturas acadêmicas indutoras da expansão da educação superior brasileira

A categoria de expansão pela via numérica abrange subcategorias como o número de IES e sua expansão com a criação de novas universidades federais por meio do Reuni e que tem desdobramentos nas modalidades organizativas institucionais e até mesmo em modalidades de oferecimento. Tais marcos parecem atingir diretamente o crescimento institucional, de número de alunos e até o número de docentes, como é o caso das bolsas do Reuni cujos beneficiários têm atribuições docentes. Entre os indicativos, destacam-se: aumento do número de bolsas de estudo para alunos de graduação e PG; aumento de matrículas por Programas de Financiamento Estudantil; aumento de bolsas para atender ensino (Reuni) e respectivas críticas de precarização do



trabalho docente; aumento do número de IES públicas – novas universidades e IES privadas.

A *categoria de expansão pela via de ampliação de alternativas – âmbito brasileiro e internacional* – abrange as novas modalidades de organização e de oferecimento de educação Superior, abrindo, portanto, maiores possibilidades de acesso e tornando menor o risco de desistências ou de vagas não preenchidas. Entre as subcategorias, encontram-se novos tipos de IES, como Faculdades Tecnológicas, Institutos Superiores de Educação, Centros Universitários, e as modalidades de oferecimento diversificadas como a EaD e a Universidade Aberta. No âmbito internacional, a categoria tem expressão na abertura da possibilidade de as redes internacionais se instalarem no país.

A *categoria de expansão pela via de produção do conhecimento (científico e formativo)* engloba marcos que fomentam a expansão da pós-graduação, de bolsas de graduação e de pós-graduação no exterior e de auxílio à pesquisa. Um exemplo é o Observatório Capes, com caráter de educação continuada.

A *categoria seguinte é expansão via aproximação Universidade-Sociedade (sócioemancipatória)*. Envolve marcos facilitadores e orientados do acesso ao ES pelos grupos étnicos e oriundos de escolas públicas. É o caso da expansão de acesso pelo sistema de cotas – instituições federais e da expansão de acesso pelo ProUni – instituições privadas.

A *categoria de expansão via aproximação Universidade-Sociedade (orientada para o empreendedorismo)* abarca as estratégias de desenvolvimento e de solução de problemas, bem como as de empreendedorismo propriamente ditas. Estão incluídas as modalidades e os formatos que facilitam o preparo de profissionais diretamente para o mercado.

A última das categorias é *a de expansão pela via da avaliação/qualidade*. Ela se compõe de marcos ligados ao estabelecimento do sistema de avaliação (Sinaes e desdobramentos), normas e critérios para credenciamento/reconhecimento/autorização de instituições e cursos, regulação, supervisão e avaliação de cursos, bem como formação e qualidade.

A internacionalização é uma categoria transversal de expansão pela ampliação de alternativas internacionais e seus processos facilitadores e fomentadores do crescimento da educação superior. Os movimentos de internacionalização indutores de expansão são, frequentemente, vinculados a Redes Internacionais e preveem cursos realizados parcialmente no exterior. As críticas



advêm da aceitação de cursos com baixa credibilidade, e da introdução de modelos exógenos sem a devida adaptação e análise de condições locais.

A identificação de convergências temáticas nos marcos regulatórios selecionados como exemplares é expressiva da sinalização de uma linha temporal e de sua organização em categorias. Nos dois pontos mencionados, a ideia que subjaz é a de que marcos têm marcas sejam elas temporais ou temáticas. E uma dela é certamente o fato de que o movimento expansionista, a partir de meados dos anos 2000, enveredou por uma expansão qualificada pelas políticas étnicas e de cotas.

## **2. Expansão da educação superior no movimento indutor dos marcos regulatórios e da internacionalização**

As categorias de expansão derivadas de marcos regulatórios indutores de arquiteturas acadêmicas e de expansão são aqui discutidas nos contornos da internacionalização, pelo espaço que ela ocupa na ES de hoje.

Antes de adentrar tal discussão, cabe lembrar a linha de tempo que perpassa as fases de expansão da educação superior brasileira identificadas por Morosini e Franco (2000) e por Franco e Morosini (2001), na qual destacam que a expansão acontece nas instituições, nos cursos, e no sistema como um todo. As autoras mostram que, na década de 1970, ocorreu a primeira fase, na qual se identifica a expansão das Instituições de Ensino Superior. Nesse período, se desdobra a reforma universitária de 1968, num contexto no qual as comunidades pressionavam pelo acesso à educação superior revelando-se na interiorização do ensino e na criação de cursos de pós-graduação. Ainda nessa década, teve vigência o I Plano de Pós-Graduação (1975-1979). A política educacional da ocasião influenciou diretamente o plano e reforçou o sistema universitário para formar recursos humanos qualificados, o que, na década de 1970, era considerado necessário ao desenvolvimento econômico do Brasil. (RAMOS, 2006). O movimento de internacionalização é registrado na mobilidade à qualificação no exterior de acadêmicos que buscavam o doutorado e mais raramente o mestrado.

Já na década de 1980, a fase que se identifica é a de expansão de cursos tanto de graduação como de pós-graduação. Nessa fase, o movimento de mobilidade ao exterior tende a uma diminuição, pois, com a expansão e



consolidação de programas de pós-graduação no país, atende-se a necessidade de formação de quadros de pessoal qualificado.

Na década de 1990, observa-se a fase da expansão do sistema de educação como um todo, com a diversificação de cursos e programas. Essa fase dá continuidade ao movimento de diminuição de qualificação dos acadêmicos no exterior e de qualificação desses no Brasil. É de registrar a expansão do número de programas de pós-graduação.

As autoras também vislumbram uma quarta fase, marcada pela legislação e regulações indicativas de uma nova reforma universitária, de uma nova ênfase na avaliação e no caráter de socialização da própria expansão.

No Brasil, a partir da LDB/1996 se torna mais sistemática a vinculação entre a pressão de acesso, marco regulatório e estrutura expansionista, tendo, em seu cerne, as arquiteturas acadêmicas. Estudos sinalizam a LDB/1996 como um significativo marco regulatório da expansão da educação superior brasileira, pois abre as portas para mudanças que se refletem na organização acadêmica. Assim, pode-se entender o PNE-2001, as políticas que instituem o Sistema Nacional de Avaliação (Sinaes), os movimentos de internacionalização e as políticas de cotas a partir de 2006. (FRANCO, MOROSINI, OLIVEN, DEUS, ZANETTINI-RIBEIRO, 2010).

Essa breve síntese identifica a internacionalização como um determinante transversal às categorias apresentadas. Assim, as categorias de expansão pela via numérica; expansão pela via de ampliação de alternativas – âmbito brasileiro, expansão pela produção do conhecimento; e expansão pela via da aproximação universidade-sociedade sofrem a influência da internacionalização universitária.

A categoria mais tradicional em influência da internacionalização é a expansão pela produção do conhecimento (científico e formativo). **A internacionalização da educação superior é mais ágil e mais rápida na função acadêmica de produção de conhecimento** visto que ela é decorrente de uma das funções universitárias – a pesquisa<sup>4</sup>, a qual tem, em seu cerne, a livre circulação do conhecimento. **A função investigativa tem uma autonomia ligada ao pesquisador e este busca relações internacionais para o desenvolvimento de sua atividade.**

A expansão da investigação na Sociedade do Conhecimento vem acompanhada do desenvolvimento de redes internacionais de pesquisa com um grande fomento pela Capes, Conselho Nacional de Desenvolvimento



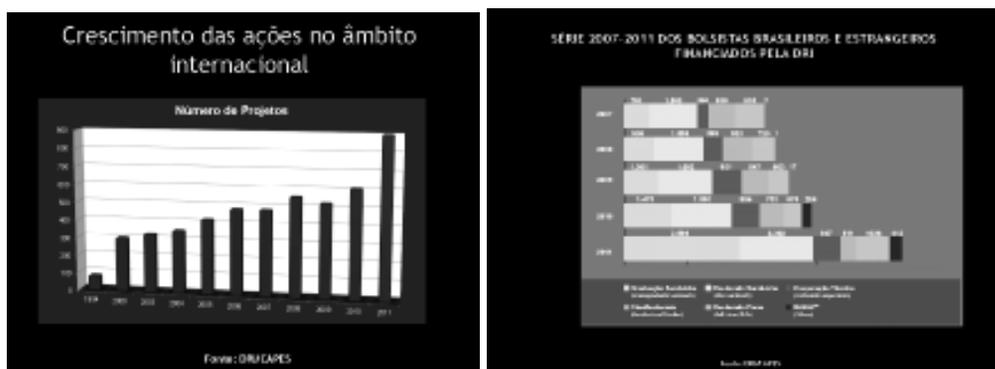
Científico e Tecnológico (CNPq), União Europeia, e outras agências internacionais. Também interferindo na expansão não tanto na perspectiva quantitativa, mas na perspectiva qualitativa cita-se o *brain gain* – atração de cérebros – o que afeta não só os pesquisadores que se evadiram, mas também atrai pesquisadores de outros países pelas potenciais condições de emprego no Brasil<sup>5</sup>.

As atividades de intercâmbio e cooperação internacional da Capes constituem importantes instrumentos para a ampliação da competência científico-tecnológica do país. Silva Filho (2012) relata que, no ano de 2011, as ações da Diretoria de Relações Internacionais totalizaram um investimento de mais de R\$ 290 milhões, o que significa um aumento de 73% em relação a 2010. Foram apoiados aproximadamente 900 projetos de cooperação e mais de 8.500 alunos/pesquisadores receberam bolsas para desenvolver suas atividades no exterior nas modalidades graduação sanduíche, mestrado, mestrado sanduíche, doutorado Sanduíche, doutorado pleno, estágio sênior e capacitação para profissionais da educação (Figura 1). Em 2011, foram negociados 39 novos acordos de cooperação com Alemanha, Bélgica, China, Cingapura, Colômbia, Dinamarca, Equador, Israel, Itália, Portugal e Suécia, além de quatro acordos com o Canadá, quatro com o Reino Unido, seis com a Coreia do Sul e quatorze com os Estados Unidos.

190

Figura 1

Ações no âmbito internacional e Bolsistas, Diretoria de Relações Internacionais/Capes, 2011



Fonte | Silva Filho, 2012



Para celebração em 2012, vinte novos acordos estão sendo negociados com a Bélgica, Espanha, Inglaterra, Austrália, Irlanda, Escócia, Canadá e com mais de uma dezena de universidades dos Estados Unidos.

A internacionalização também ocorre como solidariedade. A Cooperação para o Desenvolvimento financiou, em 2011, atividades acadêmicas de 1058 estrangeiros, principalmente através dos Programas de cooperação Sul-Sul, destacando-se os Programas Programa de Estudante Convênio de Pós-graduação – multilateral (PEC-PG), Programa de Formação Científica – Angola, Cabo Verde, Moçambique (PROFOR) e PRÓ-HAITI.

Em 2012, segundo a DRI/Capes, há uma previsão de implementação de mais de 10.000 novas bolsas, ação que deve totalizar o orçamento de aproximadamente R\$ 600 milhões. A evolução do investimento 2005-2011 é marcada por um aumento progressivo que tende a se refletir, numericamente, em diversas modalidades. Em 2005, era da ordem de R\$ 120 milhões e em 2011 da ordem de R\$ 320 milhões.

Um movimento voltado a mobilidade para o exterior, mas que reflete uma mão de dupla via, é o programa Ciências Sem Fronteiras,<sup>6</sup> que prevê, em quatro anos, a concessão de 100.000 bolsas para estudos no exterior. Além disso, busca atrair pesquisadores do exterior que queiram se fixar no Brasil ou estabelecer parcerias com os pesquisadores brasileiros, nas áreas prioritárias definidas no Programa, bem como criar oportunidade para que pesquisadores de empresas recebam treinamento especializado no exterior.

A expansão da educação superior através da categoria de expansão numérica também sofre a influência da internacionalização. Exemplifica-se com o Sinaes (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) que, entre as suas finalidades, é destacada a de orientação da expansão da oferta, a melhoria da qualidade da educação, o aumento da eficácia institucional, o aumento da efetividade acadêmica e social, o aprofundamento dos compromissos e a responsabilidade social das IES.

Em síntese, a internacionalização da educação superior vem aumentando sua influência no país e conseqüentemente no processo de expansão e nas categorias anteriormente citadas. Ainda, poder-se-ia afirmar que a internacionalização, como categoria isolada, é emergente, isso porque o modelo de internacionalização institucional predominante no país é o periférico. Esse processo se caracteriza pela presença de atividades internacionais em alguns setores



da IES. Está localizado junto às atividades de pesquisa e, nesse, caso elas ocorrem junto aos programas de pós-graduação *strito sensu*. Suas estratégias têm como marca a cooperação internacional por meio do intercâmbio de alunos e professores e de convênios. (MOROSINI, 2006).

## Reflexões conclusivas

O presente trabalho teve como objetivo identificar categorias de marcos regulatórios da expansão da educação superior brasileira pós-LDB/1996, que trazem consigo a marca da organização institucional e acadêmica desse nível de ensino (formatos e modalidades) e suas aproximações com a internacionalização como tendência da ES contemporânea.

A busca de respostas para a questão que impulsionou o trabalho trouxe consigo reflexões e lições ligadas ao processo investigativo e aos seus resultados.

Um ponto, mais geral, mas não menos gerador de novos questionamentos, é o de que os marcos regulatórios, assim como as arquiteturas acadêmicas, ampliaram o seu sentido de regulação e, hoje, a tendência é a de que eles sinalizam um entendimento do sentido que atribuem para a qualidade e os respectivos indicadores, bem como a configuração dos processos avaliativos que trazem consigo. Com isso, se quer dizer que os marcos regulatórios transcendem o controle e adentram processos de aferição de qualidade, nos quais predominam configurações de uma gestão democrática. É expressiva, nos marcos, a força indutora da organização participativa que eles indicam, ancorada em trocas intergrupais e interinstitucionais, nos quais a minoria pode se tornar a maioria, numa nítida inversão de papéis característicos da estruturação democrática.

Não surpreende que as regulamentações caminhem junto com a expansão. A regulação, no entanto, vai além da regulamentação, pois as suas diretrizes, como antes foi colocado, têm presente dois elementos basilares que fazem diferença efetiva: a referência em padrões estabelecidos e os apontamentos para a aferição dos próprios padrões de referência. Enquanto os primeiros são, muitas vezes, de origem nebulosa quando não distantes da realidade circundante, os últimos, sim, implicam mudança processual e permitem antever também práticas participativas.



Nas colocações acima, fica claro o caráter estratégico da regulamentação e da regulação. Já não fica tão claro, exige esforço reflexivo, entender que o movimento do patamar da norma, antes mencionado, em direção ao esclarecimento da norma-referenciada em padrões é também um movimento estratégico e processual que vai além de pressões mediatas, sejam elas de ordem transnacional, nacional, ou até mesmo de metarregulação, como antes foi dito. As escolhas têm subjacente forças indutoras pessoais e /ou de microrregulação local, sendo pois estratégicas.

Retomando os resultados específicos, as arquiteturas acadêmicas englobam as organizações institucionais e as acadêmicas, estando incluídos os distintos tipos de Instituições de Ensino Superior que estruturam os censos de educação superior brasileira, na última década. O modo de possibilidades de oferecimento da educação – presencial/virtual e de perfis formativos (cursos sequenciais, cursos tecnológicos) – é também parte integrante das arquiteturas acadêmicas da ES brasileira.

A análise mostrou as seguintes categorias de expansão da ES brasileira: categoria de expansão pela via numérica; categoria de expansão pela via de ampliação de alternativas – âmbito brasileiro; categoria de expansão pela produção do conhecimento (Científico e Formativo); categoria de expansão estratégias de aproximação Universidade-Sociedade orientada para a emancipação e para o empreendedorismo, aqui incluídos o desenvolvimento e a solução de problemas; e a categoria de expansão pela via da avaliação.

Um ponto a chamar a atenção é o de que os marcos regulatórios se expressam como re-definidores de modelos. Isso fica mais evidente no Brasil a partir da LDB/1996, quando se torna mais sistemática a vinculação entre a pressão de acesso, marcos regulatórios e estrutura expansionista, tendo, em seu cerne, as arquiteturas acadêmicas. Um segundo ponto a chamar atenção é o de que, mesmo sem o uso denominativo, distintas arquiteturas foram sendo desenvolvidas ao longo da trajetória da ES. No afã de atender ao preciosismo teórico e político que as expressões carregam consigo, não se pode esquecer que o uso de um termo fora do seu contexto muda o seu sentido e pode interferir na prática para a qual se dirige. Assim, entender as forças indutoras que subjazem aos marcos regulatórios da educação superior brasileira e suas prováveis marcas, bem como, seus sentidos e possibilidades de práticas, pode significar possibilidades de redirecioná-los. Isso é estratégico.



Finalmente, pode-se afirmar que a tendência de internacionalização da ES brasileira vem aumentando sua influência no Brasil, encaminhando para novas alternativas organizacionais. A internacionalização é uma categoria transversal na expansão, que tem presença em todas as categorias identificadas. Ela se manifesta na emergência de novas possibilidades de organização acadêmica e institucional, imprimindo uma marca que, mesmo questionável em diversos de seus princípios, abre possibilidades de diálogo com outras realidades. É a face estratégica dos marcos regulatórios vinculados às arquiteturas acadêmicas enquanto movimento indutor da expansão da educação superior brasileira.

## Notas

- 1 A Declaração de Sorbonne, de 25 de maio de 1998, foi assinada no 800.º aniversário da Universidade de Paris, pelos ministros responsáveis pelo ensino superior da Alemanha, França, Itália e Reino Unido. A Declaração de Bolonha, assinada em 19 de junho de 1999, por representantes de 30 países europeus, ressaltou a importância do desenvolvimento do saber para a humanidade e preconizou o Espaço Europeu do Ensino Superior (EEES).
- 2 O formato organizativo de Educação Básica encontrou ressonância no nível superior devido aos desdobramentos formativos para docentes que nela atuam. Ao abranger a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que poderiam ser administrados pela União, estado e município, tal formato reforçou, em primeiro lugar a aspiração, no horizonte, pela ampliação da obrigatoriedade e em segundo lugar a diversidade da administração de oferecimento. É pertinente lembrar que a Educação Infantil, até a idade máxima de cinco anos, tem a garantia do dever do Estado, o Ensino Fundamental é firmado na duração mínima de 9 anos, obrigatório e gratuito e o Ensino Médio permanece com a duração mínima de três anos. A LBD também prevê a Educação de Jovens e Adultos, gratuita, para aqueles com mais de 15 anos no Ensino Fundamental e com mais de 18 anos no ensino médio. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – admite a matrícula no Ensino Fundamental de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade. O Plano Nacional de Educação/PNE de 2001, torna o Ensino Fundamental de nove anos meta progressiva da educação nacional. A Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 – amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e estabelece prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010.
- 3 Documento criado por GT Interministerial composto por membros da Casa Civil, da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e dos Ministérios da Ciência e da Tecnologia (MCT), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), da Fazenda e da Educação (MEC).
- 4 Já a função ensino, principalmente o de graduação, é controlada pelo Estado e, no caso brasileiro, fortemente, desde o processo de autorização e reconhecimento de uma faculdade ou IES, credenciamento de cursos superiores, adequação as diretrizes curriculares dos cursos, implantação e execução do processo de avaliação institucional e o reconhecimento de títulos e diplomas realizados no exterior. O formalismo e a dependência ‘as políticas estatais dificultam a autonomia da função ensino no contexto da internacionalização da educação superior. Com o crescimento dos blocos econômicos a internacionalização da função ensino vem sendo estudada e estratégias estão sendo propostas, tanto na União Europeia como na América Latina.



- 5 Muitos dos acadêmicos que migraram se mantêm em contato com seus colegas do país de origem através de relações científicas e/ou sociais e podem retornar a seus países de origem como professores visitantes, pesquisadores e consultores. Ainda outros acadêmicos retornam quando a situação política em seu país de origem lhes permite maior liberdade acadêmica. As relações entre os talentos emigrados e o país de origem vêm sendo muito facilitadas pelo desenvolvimento da internet. Da mesma forma a fixação de talentos nos países geralmente industrializados é dependente da política imigratória, de seus benefícios ou dos entraves propostos à fixação.
- 6 Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa é fruto de esforço conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e Capes –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC. As áreas de fomento são: Engenharias e demais áreas tecnológicas; Ciências Exatas e da Terra; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologias da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos Materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; Formação de Tecnólogos.

## Referências

195

BARROSO, João. **A regulação das políticas públicas de educação** – espaços, dinâmicas e actores. Lisboa: Educa, 2006.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto s/n de 20 de outubro de 2003. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 out. 2003. Seção 1, p. 3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn9998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9998.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2012.



\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União [da República Federativa do Brasil]**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3. n. 72. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). **Diário Oficial da União [da República Federativa do Brasil]**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 maio 2007. Seção 1, p. 7. n. 79. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

DECLARAÇÃO DE SORBONNE. Disponível em: <<http://www.dges.mctes.pt/NR/rdonlyres/F9136466-2163-4BE3-AF08->>. Acesso em: 23 maio 2012.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Educação Superior e Modernidade: o pensamento veiculado na revista Educação Brasileira. In: PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda de (Org.). **Educação superior**: avaliação da produção científica. Belo Horizonte: Imprensa Universitária, 2000.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Pós-graduação brasileira e políticas de diversificação. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 24., 2001. Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anped, 2001. 1 CD-ROM.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa; OLIVEN, Arabela Campos; DEUS, Maria Alba Pereira; ZANETTINI-RIBEIRO, Cristina. Expansão da educação superior e arquiteturas acadêmicas: tensões e desafios. **Série Estudos**, Campo Grande. v. 30, p. 117-139, jul./dez. 2010.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Da “Universidade Técnica” à Universidade Inovadora. In: MOROSINI, Marília Costa **Universidade no Brasil**: concepções e modelos. 2. ed. rev. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B7E0103BC-2E4A-4D94-AD06-AA80565692FF%7D\\_LIVRO%20UNIVERSIDADES%20COMPLETO](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B7E0103BC-2E4A-4D94-AD06-AA80565692FF%7D_LIVRO%20UNIVERSIDADES%20COMPLETO.pdf) .pdf>. Acesso em: 05 mar. 2012.

FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa. Cenários da educação superior e qualidade na gestão: desafios para a universidade. In: ISAIA, Silvia Maria de Aguiar (Org.). **Qualidade na educação superior**: a universidade como lugar de formação. Porto Alegre: Edipucrs, 2011. (2011a). Disponível em: <<http://www3.pucrs.br/portal/page/portal/edipucrs/Capa/PubEletrSeries>> Acesso em: 03 mar. 2012



LUCE, Maria Beatriz. Políticas de educação superior (verbetes). In: MOROSINI, Marília Costa (Org.). **Enciclopédia de pedagogia universitária** – glossário. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006 (v. 2). Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4096>>. Acesso em: 1º abr. 2012.

MOROSINI, Marília Costa. **Enciclopédia de pedagogia universitária** – glossário. Brasília: INEP/MEC, 2006. (v. 2). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PALOCCI Filho, Antônio. (Coord). **Uma escola do tamanho do Brasil**. Programa de Governo 2002 Coligação Lula presidente, 2002. 24p. Resoluções de Encontros e Congressos e Programas de Governo – Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <[www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf](http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2012.

RAMOS, Maria da Graça. Planos Nacionais de Pós-Graduação. (verbetes) In: MOROSINI, Marília. Costa (Org.). **Enciclopédia universitária** – Glossário. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. (v. 2). Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4096>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. **Censo da educação superior brasileira**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

SILVA, Maria das Graças Martins. Políticas públicas de educação superior: expansão da educação superior. (verbetes) In: MOROSINI, Marília Costa (Org.). **Enciclopédia Universitária** – glossário. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006. p. 194. (v. 2). Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/detalhes.asp?pub=4096>>. Acesso em: 01 abr. 2012.

SILVA FILHO, Márcio de Castro. A Diretoria de relações internacionais da Capes (palestra). In: Encontro de Coordenadores de Programas de Pós Graduação. **Diretoria de relações internacionais**. (palestra). Brasília: CAPES, março de 2012.

TRINDADE, Hélgio. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, Pablo (Org.) **Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária**. São Paulo: Cortez, 2001.

Profa. Dra. Maria Estela Dal Pai Franco  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul | Porto Alegre  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Grupo de Pesquisa sobre Universidades Inovação e Pesquisa  
Rede Sul Brasileira Investigadores da Educação Superior | Universitas  
Grupo de Estudo sobre Universidade  
E-mail | medpf@orion.ufrgs.br

Profa. Dra. Marília Costa Morosini  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul | Porto Alegre  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Grupo de Pesquisa | Rede Sul Brasileira Investigadores da Educação  
Superior | Universitas  
E-mail | marilia.morosini@pucls.br

Recebido 09 abr. 2012  
Aceito 25 jul. 2012



# Reforma da Educação Profissional no Brasil: marcos regulatórios e desafios

Professional Education Reform in Brazil: challenges and regulatory milestones

Celia Regina Otranto

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## Resumo

O artigo apresenta parte de uma pesquisa em andamento, que tem por objetivo investigar a reforma da educação profissional brasileira na rede federal, instituída pela Lei nº 11.892/08, registrando o processo de implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com base na análise dos instrumentos legais e nos depoimentos de 107 professores e técnicos-administrativos, alunos e ex-alunos do Mestrado em Educação Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), lotados em 35 *campi* dos Institutos Federais (IFs), localizados nas cinco regiões geográficas do Brasil. Considerando a brevidade do tempo histórico da reforma que impede análises mais aprofundadas, o texto apresenta um registro do processo, e aponta os principais desafios enfrentados pelas instituições para colocar, em prática, a proposta governamental.

Palavras-chave: Ensino profissionalizante. Institutos Federais. Política educacional.

## Abstract

This article presents part of an ongoing study that aims to investigate the professional education reform in Brazil in the federal system, established by the Law Nº 1.892/08, by registering the procedure for implantation of the Federal Institutes of Education, Science and Technology, from legal instruments analysis, and testimonies of 107 teachers and administrative staff, all students and former students of the Masters in Agricultural Education from the Federal Rural University of Rio de Janeiro, packed in 35 campuses of the Federal Institutes (Ifs), located in five geographic regions of Brazil. Given the brevity of the historical reform period that prevents deeper analysis, this paper presents the proceedings records, and addresses the key challenges faced by institutions to put the government proposal into practice.

Keywords: Vocational education. Federal Institutes. Educational policy.



## Introdução

O texto sintetiza parte da pesquisa vinculada à “Rede Universitas” (Anped/GT-11), que vem sendo desenvolvida desde o ano de 2007, com o objetivo precípuo de acompanhar e registrar a implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, atualmente denominados somente de Institutos Federais. Como professora de história e política da educação profissional do Programa de Mestrado em Educação Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, que firmou convênio com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) para capacitar professores e técnicos das escolas da rede federal de educação profissional, pude perceber as angústias e os questionamentos de meus alunos, no final de 2007, quando a reforma já era esperada, e alguns dos marcos regulatórios começaram a ser delimitados. Busquei essas referências que transmiti durante as aulas, e apresentei uma proposta de pesquisa que, aos poucos, foi envolvendo todas as turmas sob minha responsabilidade, a cada ano de trabalho.

O Programa de Mestrado em Educação Agrícola (PPGEA) tem uma proposta diferenciada dos demais, pois, para atender a todas as regiões do Brasil, trabalha com seis polos instalados nas cinco regiões. Dois estão localizados na região Norte – Manaus, no Amazonas, e Castanhal, no Pará; um na região Nordeste – Vitória de Santo Antão, em Pernambuco; um na região Centro-Oeste – Urutaí, em Goiás; um na região Sudeste – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), no Rio de Janeiro; e um na região Sul – Sertão, no Rio Grande do Sul. Cada polo congrega alunos de várias instituições e os professores lecionam suas disciplinas nesses diferentes locais, em horário integral, em duas semanas de cada mês, nos moldes da pedagogia da alternância. O recurso didático da pedagogia da alternância permite alternar semanas de aula com semanas de trabalho nas escolas de origem dos alunos, possibilitando, assim, a integração de um maior número de estudantes ao Programa, que contava, ao final de 2011, com 174 alunos matriculados no mestrado e com 333 dissertações defendidas, desde sua criação, em 2003.

A investigação começou a ser feita em 35 instituições, abrangendo todas as regiões do país, envolvendo nove Centros Federais de Educação Tecnológica, quinze Escolas Agrotécnicas Federais e onze Escolas Vinculadas às Universidades Federais. Ao longo do processo, no ano de 2009, 32 delas se transformaram em *campi* da nova instituição, criada em 29 de dezembro de



2008 – o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia. Porém, apesar da mudança de vínculo administrativo, a amostra foi mantida, a fim de que se pudesse acompanhar o processo de adaptação dessas instituições à nova conformação da rede federal de educação profissional. Neste texto, estão registradas informações sobre o processo da reforma, as variáveis que levaram à adesão ou não ao Instituto Federal, as primeiras dificuldades e os principais desafios enfrentados pelas instituições para colocar, em prática, a proposta governamental.

## **A Rede Federal de Educação Profissional: percurso histórico**

Dentro do campo da educação profissional, nosso recorte é a rede federal de educação profissional brasileira. Seu primeiro marco regulatório foi traçado pelo Decreto-Lei nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, do então presidente Nilo Peçanha (BRASIL, 1909) que, segundo Manfredi (2002, p. 85) instituiu uma rede de “[...] 19 Escolas de Aprendizes Artífices, dando origem à rede federal”. Essas Escolas deram lugar aos Liceus Industriais, no final da década de 1930 e às Escolas Industriais e Técnicas, em 1942. Somente em 1959, passaram à categoria de autarquia e foram denominadas Escolas Técnicas Federais, se industriais ou comerciais; e Escolas Agrotécnicas Federais, se voltadas para o ensino agrícola.

Os primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) surgiram, em 1978, em decorrência do crescimento de três Escolas Técnicas que passaram a se destacar no cenário nacional dando origem aos Cefets do Rio de Janeiro, Paraná e Minas Gerais. Esses três abriram caminho, embora lento e altamente burocrático, para a transformação de outras Escolas Técnicas em Cefets, condição que passou a ser almejada pela maioria das instituições, devido ao maior *status* que desfrutavam na educação profissional brasileira. Na década de 1990, no entanto, o processo foi facilitado pela Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, de autoria do presidente Itamar Franco, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica transformando em Cefet todas as Escolas Técnicas Federais (BRASIL, 1994). Em 2004, todos os Cefets foram alçados à categoria de instituições de educação superior pelo Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004 (BRASIL, 2004) com autonomia equivalente à das universidades. O fato gerou um interesse crescente nas demais



instituições de educação profissional, principalmente nas Escolas Agrotécnicas e Escolas Técnicas criadas após 1994, de alcançarem a mesma condição, que era prerrogativa somente dos Cefets.

O interesse das escolas – tradicionalmente ofereciam cursos de ensino médio e técnico – em se transformar em instituições de educação superior se tornou ainda maior quando, em 7 de outubro de 2005, a Lei nº 11.184 transformou o Cefet Paraná em Universidade Tecnológica. (BRASIL, 2005a). Naquele momento, não se tratava mais de uma instituição usufruindo a autonomia da universidade e, sim, de uma universidade real, com todas as suas prerrogativas. O fato ocasionou um movimento até mesmo nos Cefets, que já eram instituições de educação superior e passaram a acalentar o mesmo sonho, ou seja, a almejar aquilo que consideraram um privilégio – a transformação em universidade. O desejo e certeza de que tinham o mesmo direito se fizeram ainda mais fortes em dois Cefets pioneiros, criados em 1978, na mesma época que o Cefet-PR, uma vez que apresentavam características similares em relação ao oferecimento de cursos superiores e capacitação docente: o Cefet do Rio de Janeiro (Cefet-RJ) e o Cefet de Minas Gerais (Cefet-MG).

202

Isso significava que a oferta da educação profissional técnica e do ensino médio já não supria as necessidades das instituições de educação da rede federal. O grande objetivo, agora, era a transformação em instituição de educação superior ou, mais que isso, em universidade, a exemplo da Universidade Tecnológica do Paraná. No entanto, não eram exatamente esses os planos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Apesar da pressão dos dirigentes dos Cefets e das demais instituições de educação profissional, o governo pavimentava o caminho para outra proposta, que não incluía a transformação em universidade e, sim, em outra instituição “alternativa” à universidade, que tivesse custos menores, já que as universidades de pesquisa eram apontadas desde a década de 1990, pelo Banco Mundial, como muito caras para os países em desenvolvimento. Há muito os governos brasileiros vinham incorporando as diretrizes dos Organismos Internacionais nos seus instrumentos legais, mas, como é peculiar no jogo político, o governo Lula, de início, não descartou explicitamente nenhuma possibilidade, alimentando esperanças e, ao mesmo tempo, denunciando dificuldades na rede federal, que geravam insegurança nos diretores das escolas profissionais. Enquanto isso acontecia, o Ministério da Educação (MEC) trabalhava para apresentar outra opção, que fosse mais condizente com



o Plano de Desenvolvimento da Educação, contido no Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Lula da Silva. Lima Filho (2010) destacou três ações governamentais que considerou mais relevantes na pavimentação do caminho da atual Reforma da Educação Profissional: o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), o Programa Brasil Profissionalizado e o Programa de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional.

○ Proeja, criado no primeiro mandato do governo Lula (2004-2007) por meio do Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), segundo Moll (2010, p. 132) “[...] constituiu-se como marco para a construção de uma política pública de aproximação entre escolarização e profissionalização e de ampliação do acesso e da permanência de jovens e adultos na educação básica.” Esse documento foi submetido à consulta pública e as reformulações dela advindas foram acolhidas pelo Ministério da Educação, gerando a revogação do Decreto nº 5.478/2005 e sua substituição pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. (BRASIL, 2006). O novo decreto apresentou, como um dos principais objetivos, o oferecimento, na rede pública, do ensino médio integrado ao técnico para jovens e adultos, visando ampliar a escolaridade brasileira com garantia do direito à educação básica a todos os brasileiros. Com esse Programa, o governo tentava, de acordo com Lima Filho (2010, p. 142), integrar “[...] dois espaços distintos que quase não se articulavam.” Machado e Oliveira (2010, p. 8) destacaram as dificuldades dessa articulação, por tratarem de campos teóricos bem distintos. As dificuldades logo se fizeram notar, o que exigiu um novo documento – o Documento Base – sobre o Proeja, visando esclarecer as dúvidas mais frequentes. (BRASIL, 2007c). O marco legal que instituiu o Proeja obrigou todas as instituições da rede federal profissional e tecnológica a destinarem o mínimo de 10% das vagas existentes para o atendimento do público jovem e adulto, garantindo, assim, a oferta dessa modalidade de ensino, independente das mudanças nas características das instituições, que pudessem ocorrer no futuro.

○ Programa Brasil Profissionalizado foi criado pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007a), também integrando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Seu objetivo primeiro foi o de repassar recursos para os estados a fim de incentivá-los a retomar a oferta da educação profissional gratuita em nível médio na rede de educação pública estadual, através de assistência técnica e financeira para obras,

gestão, formação de professores, práticas pedagógicas, infraestrutura, etc. No entanto, Ciavatta (2010, p. 166) chamou atenção para a presença, apoio e defesa reiterada dos propósitos do Programa feitos na imprensa, por empresários e Organizações Não Governamentais (ONGs), das quais destacou a Fundação Ayrton Sena. Segundo essa autora, trata-se de “[...] programas com expressivo apoio do setor privado, ONGs e empresários.” Ela destacou, em seu texto, a diferença entre interesses, quase sempre antagônicos, entre o setor empresarial e o setor educacional. Pode-se acrescentar, ainda, a necessidade do acompanhamento das iniciativas governamentais a fim de que “[...] possamos avaliar o tipo de educação profissional que o Brasil está oferecendo aos seus jovens, mesmo que para isso tenhamos que comparar redes distintas – federal e estadual – pois os objetivos e os meios para alcançá-los se convergem, desvendando novas variáveis de análise.” (OTRANTO, 2011, p. 6).

## Antecedentes da Reforma da Rede Federal de Educação Profissional

204

O Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, pode ser considerado o marco regulatório inicial para a concretização da Reforma da Educação Profissional e nova configuração da Rede Federal. Esse instrumento legal estabeleceu as diretrizes para o processo de integração de Instituições Federais de Educação Tecnológica para constituição dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. (BRASIL, 2007). Naquela época, a rede federal de educação profissional era formada pelas seguintes instituições: 33 Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets); 36 Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs); 32 Escolas Vinculadas às Universidades Federais; uma Universidade Tecnológica Federal e uma Escola Técnica Federal. Todos os Cefets e grande parte das EAFs contavam com várias Unidades de Ensino Descentralizadas (UNEDs), que se constituíam em uma espécie de *campus* avançado dessas instituições. Somente os Cefets já contavam, na época, com 58 UNEDs.

O Decreto propôs uma nova engenharia organizacional à rede federal com base em uma instituição – o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia – que seria constituído pela “agregação voluntária”, de instituições já existentes. As instituições de educação profissional foram “convidadas”, pela



Chamada Pública nº 002, de 12 de dezembro de 2007, a aderir à proposta, no prazo de 90 dias. (BRASIL, 2007b).

O clima entre os meus alunos do mestrado, professores, alguns diretores, e técnicos dessas instituições, que foram “convidados” a optar pela nova organização, era de apreensão e dúvidas. Para conseguir amearhar informações que fossem além daquelas disponibilizadas pelos discursos oficiais, a fim de que eu pudesse aprofundar reflexões para ajudá-los em momento tão crítico, instiguei-os a levantar os dados nas próprias escolas, e enviá-los com análises críticas fundamentadas em nossas aulas de política educacional, anexando documentos, tais como: atas de reuniões, gravações, etc. Dessa forma, fui obtendo as informações que passo a descrever, separando por grupos de interesse, ou seja, como o processo se desenvolveu nos Cefets, nas Escolas Agrotécnicas Federais e nas Escolas Vinculadas às Universidades Federais, numa releitura do texto publicado na Revista Retta da UFRRJ. (OTRANTO, 2010).

Conforme já explicitado anteriormente, desde que o Cefet Paraná se transformou em Universidade Tecnológica, em 2005, o grande objetivo dos demais Cefets, principalmente os mais antigos, passou a ser o de alcançar o *status* de universidade. Quando se depararam com a proposta de se transformar em Instituto Federal, no primeiro momento, houve uma reação que, vinda de instituições importantes como os Cefets e suas UNEDs, poderia pôr em risco os planos governamentais. Porém, como destacou Lima Filho (2006), o Cefet-PR vinha pleiteando sua transformação em universidade desde 1998, e grande parte das instituições somente foi transformada em Cefet, pela Lei nº 8 948, de 8 de dezembro de 1994, de autoria do Presidente Itamar Franco (BRASIL, 1994), conforme mencionado anteriormente. Havia, então, uma distinção entre os chamados “Cefets históricos”, como os do Paraná, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e os demais, fazendo com que os primeiros se vissem como mais importantes do que aqueles que foram criados posteriormente ao ano de 1978. Fundamentados nesse entendimento, os Cefets RJ e MG se reconhecerem como detentores dos mesmos privilégios do Cefet-PR e pleitearam, também, a transformação em Universidade Tecnológica. No entanto, o governo deixou claro que nenhuma outra universidade tecnológica seria criada, argumentando que os Institutos Federais seriam também instituições de educação superior. Chamou o Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Concefet) e convenceu seus integrantes de que a transformação em Instituto Federal proporcionaria



[...] a todas as instituições denominadas CEFETs iguais condições de crescimento e reconhecimento, uma vez que eram vistos por todos como as instituições mais importantes dos novos Institutos Federais e, portanto, com reais condições de se transformarem em suas reitorias. Muitos ainda não tinham sequer incorporado inovações advindas com a legislação de 2004 (Decretos nº 5.224 e 5.225) que os alçou à condição de instituições de educação superior e viram na nova estrutura uma possibilidade de crescimento e reconhecimento. (OTRANTO, 2010, p. 97).

Acabar com diferenciação entre os chamados “históricos” ou os “grandes” e os demais pesou nas discussões que passaram a ocorrer nas instituições, orientadas pelas diretrizes emanadas da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação. Os debates foram todos direcionados para a transformação em Instituto Federal.

Vale ressaltar aqui que a instituição que estava sendo proposta teria, necessariamente, que trabalhar com os dois níveis de ensino: educação básica e educação superior, e em diferentes modalidades, incluindo educação profissional e educação de jovens e adultos. Precisaria oferecer ensino, pesquisa e extensão, cursos superiores tecnológicos de graduação e pós-graduação, o que demanda corpo docente qualificado. De todas as instituições de educação profissional da época, os Cefets eram, sem dúvida, os mais qualificados para assumir essas tarefas. Começaram, então, a se sentir mais à vontade dentro da proposta, sem, contudo, deixar de prestar algumas contribuições, que foram prontamente aceitas pelo MEC.

As contribuições tomaram forma no documento do Concefet, de 23 de agosto de 2007. Na introdução, o texto tece elogios à proposta governamental e apresenta uma crítica tímida à perda de identidade dos Cefets “[...] um dos melhores exemplos brasileiros de experiência bem sucedida enquanto instituição pública voltada para a qualificação profissional.” (CONCEFET, 2007, p. 3). A perda de identidade dos Cefets foi um dos pontos mais discutidos nas reuniões ocorridas no interior das instituições, alimentando significativamente os argumentos contrários à adesão, mas não foi suficientemente forte para impedir a decisão favorável do Conselho.

Dentre as sugestões listadas no documento, constam as seguintes propostas: “[...] que o MEC adote um processo de implantação disposto em lei única [...], e a inclusão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e



Tecnologia entre as entidades que constituem o Sistema Federal de Educação Superior, com prerrogativas equivalentes às das universidades.” (CONCEFET, 2007, p. 9). O MEC, em lei única, reformou a rede federal de educação profissional e criou os Institutos Federais, com prerrogativas equivalentes às das universidades, acatando integralmente a proposição.

O documento ainda indicou a necessidade de adoção de providências para implantação de um Plano de Cargos e Carreira de Professores da Educação Tecnológica, “[...] consoante com as prerrogativas da nova instituição [...]”, de forma a assegurar “[...] os direitos consignados em lei aos atuais quadros do ensino de 1º e 2º graus e do ensino superior [...].” (CONCEFET, 2007, p. 10). O governo foi célere para colocar em prática o novo Plano de Carreira, consolidando a fragmentação da carreira do funcionalismo público federal da área de educação, quando já havia um movimento pela carreira única, acabando com a possibilidade de lutas em conjunto com as universidades federais.

Um fator que mexeu com a vaidade dos antigos diretores dos Cefets foi o fato de que, na nova instituição, os diretores passariam a ser chamados de Reitores, acrescido das benesses das funções gratificadas e cargos comissionados garantidos pela nova estrutura administrativa, que foram significativamente ampliados para atender ao maior número possível de dirigentes. O título de Reitor pesou positivamente na aceitação da proposta governamental.

Com suas reivindicações atendidas, o Concefet deu sinal verde para a adesão. No entanto, dois dos “históricos” não seguiram o grupo: o Cefet-RJ e o Cefet-MG. Esses continuam, até os dias atuais, a reivindicar o direito de se transformar em universidade tecnológica. O ônus de não terem aderido à proposta governamental está sendo pago, desde então, com dificuldades para repor quadros de docentes e técnicos e equipamentos para os laboratórios, somente para citar alguns exemplos, comprovando que a opção de adesão não era assim tão livre, conforme propagada pelos órgãos oficiais. Apesar das dificuldades, continuam a resistir. São os dois únicos Cefets que sobreviveram dos 33 que existiam antes da reforma.

Dos nove Cefets que fizeram parte da pesquisa, os docentes, técnicos e dirigentes trouxeram documentos e relataram as pressões governamentais, fundamentando os fatos aqui narrados. Havia entre eles a certeza de que, uma vez implantados os Institutos Federais, os Cefets seriam “a cabeça” desses Institutos já que eram, segundo eles, as instituições mais importantes que deles fariam parte. Nesse sentido, o dirigente do Cefet seria, sem sombra de



dúvidas, o *Reitor*. No entanto, na prática, isso não se configurou, em decorrência, principalmente, das reivindicações dos outros grupos envolvidos no processo, em especial dos dirigentes das Escolas Agrotécnicas Federais.

Quando surgiu a proposta de criação dos Institutos Federais, o principal desejo das Escolas Agrotécnicas era o de se transformar em Cefet, desejo esse que trazia, em seu bojo, a elevação à categoria de instituição de educação superior e o privilégio da autonomia universitária. Apesar da tradição da oferta dos ensinos médio e técnico, muitas já estavam pavimentando o caminho para que essa transformação fosse possível, no processo de “diferenciação para cima”, conforme mencionada por Cunha (2000). Por esse motivo, a primeira reação foi de surpresa, seguida por uma oposição ferrenha à proposta governamental, explicitada nas diferentes reuniões ocorridas em 93% das quinze Escolas Agrotécnicas da amostra.

Os argumentos apresentados nas escolas pesquisadas, de forma sintética, passaram, dentre outros, por questionamentos ligados: “[...] a) ao tempo de criação de cada instituição e sua história; b) à finalidade da formação profissional; c) à necessidade de qualificação de jovens, adultos e trabalhadores rurais.” (OTRANTO, 2010, p. 92). A perda de identidade das escolas as quais sempre tiveram a formação profissional em nível médio como objetivo principal, algumas beirando o centenário, e o papel estratégico das EAFs no desenvolvimento dos estados brasileiros com tradição agrária, também foram apontados como motivos contrários à adesão. A preocupação passava pela perda do poder político nos campos educacional e social e pelo temor de não serem atendidas as demandas sociais locais, prejudicando o processo de desenvolvimento da região.

A partir do momento em que a discussão se tornou mais fundamentada em documentos emanados do governo, delineando a estrutura dos Institutos Federais, uma questão passou a ocupar as mentes dos envolvidos no processo, merecendo destaque especial: a perda de autonomia das EAFs, caso integrassem um *campus* composto por Cefets que,

[...] pela ordem de importância, seria a cabeça do IFET, ou seja, ocuparia a reitoria da nova instituição, e a EAF a ele se subordinaria. Muitas demonstraram preocupação com a possível extinção do ensino médio e até do profissional técnico, avaliando que a intenção do governo era transformar as escolas técnicas federais em faculdades, passando o ensino médio e técnico para os estados. (OTRANTO, 2010, p. 93).



Todas essas preocupações foram tornadas públicas pelo Conselho das Escolas Agrotécnicas Federais (Coneaf) que, em documento datado de 6 de junho de 2007 (CONEAF, 2007), apresentou seus argumentos contrários à adesão ao Instituto Federal, sugerindo “um novo desenho” para a rede federal de educação profissional. Apontou uma estratégia de fortalecimento das EAFs, com ênfase na ampliação e diversificação da oferta de cursos voltados para a área agrícola, e propôs uma integração gradativa e progressiva das instituições, com aproximações nos seus Projetos Políticos-Pedagógicos para que, em médio prazo, pudessem se juntar.

O documento ainda fez menção ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a inserção das EAFs dentro dessa proposta, explicitando no texto que o foco central das EAFs era a transformação em Cefet, e que isso implicaria um imediato aporte de recursos para viabilizar,

[...] em curto espaço de tempo, a implantação de 72 UNEDs ligadas às EAFs, o que possibilitaria uma ampliação de 70% na oferta de vagas e cursos, atendendo, portanto, a meta de expansão governamental. [...] O diferencial positivo é o de que essas vagas e cursos estarão plenamente adequados às demandas de cada região ou município nos quais as UNEDs forem implantadas. (CONEAF, 2007, p. 4).

A reação contrária e firme das EAFs fez com que o governo as olhasse com maior atenção. Os professores, técnicos e dirigentes que integraram a amostra relataram as constantes visitas dos integrantes do MEC/Setec ao longo do ano de 2007 e parte de 2008, para participar das reuniões nas escolas e convencê-los das vantagens da proposta, já que todas as Escolas Agrotécnicas haviam optado, de início, pela não adesão, fato que não era conveniente para os planos governamentais. Quando a Chamada Pública MEC/SETEC nº 002, de 13 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007b) estabeleceu o prazo de noventa dias para adesão, com resultado em 31 de março de 2008, as investidas se tornaram mais constantes e intensas, e as comunidades das escolas começaram a entender que a tomada de decisão não era tão “opcional” assim.

Em atas e vídeos de reuniões entregues pelos alunos do mestrado em anexo aos textos escritos, pude comprovar as ameaças dos representantes da Setec. Eles diziam que as Escolas que optassem por não aderir ao novo



modelo, não se transformariam em Cefets e se manteriam como instituições de ensino médio, enquanto as demais seriam de educação superior. Informavam que o Instituto Federal passaria a ser o modelo de criação de novas instituições e, por esse motivo, teriam prioridade nos recursos, de obras e de atendimento às necessidades de reposição do corpo docente e de técnicos-administrativos.

Com medo de morrerem “à míngua”, sem recursos para manutenção, e motivadas pela garantia governamental de que duas ou mais Escolas Agrotécnicas Federais situadas em uma mesma unidade da federação poderiam compor um mesmo Instituto Federal, reduzindo o temor de subserviência ao Cefet, todas as 36 EAFs aderiram à proposta. Pesou ainda, na decisão, a promessa do governo de que as Reitorias dos IFs não seriam localizadas em nenhuma das unidades de seu *campus* e, sim, que seriam construídas, em campo neutro. A promessa está sendo cumprida com a construção de Reitorias em todo o país, algumas bem distantes da maioria dos *campi*, mas o fato minimizou a importância dos Cefets, que já contavam com as sedes das reitorias e facilitou a adesão das EAFs e das Escolas Vinculadas às Universidades Federais.

O processo de adesão à proposta governamental nas Escolas Vinculadas às Universidades Federais (EVs) apresentou características diferentes dos demais grupos. Antes da Reforma, contávamos com 32 EVs, vinculadas a 21 universidades federais, e essa vinculação, por si só, já fazia diferença, uma vez que se constituíam em instituições que nunca haviam desfrutado de autonomia administrativa e orçamentária, pois dependiam das universidades para sobreviver. Desde o início das discussões, tiveram como principal característica a divisão de opiniões favoráveis e desfavoráveis à proposta, divisão essa que mantiveram até o término do processo.

As 11 EVs da amostra também promoveram reuniões para discutir a proposta governamental, embora elas tenham acontecido em menor número do que nas EAFs, e duas EVs não tivessem envolvido os técnicos nas discussões. Dentre as escolas pesquisadas, 81% nunca ofereceram cursos superiores em virtude dessa oferta se dar pela universidade a qual se vinculam. Esse, por si só, já era um diferencial nas discussões, pois ocorreram acusações de que as universidades impediam a oferta dos cursos superiores e surgiram dúvidas a respeito das condições das EVs de oferecerem esses cursos, se optassem pela transformação em IF. Em alguns casos, maior flexibilidade para a abertura de cursos superiores contou favoravelmente à adesão, acompanhada do desejo de maior autonomia administrativa, pedagógica e de gestão financeira.



Em outras instituições (54% da amostra), a tônica do debate foi o vínculo com a universidade que, segundo essas instituições, era a garantia de significativa autonomia de ação, que poderia ser perdida na integração ao Instituto Federal. Essas instituições viram, na vinculação ao IF, uma provável subordinação aos Cefets, a partir do entendimento de que eles eram os mais conceituados no campo da educação profissional e, por isso, dariam a direção dos novos Institutos. Ficou evidente que a relação com a universidade foi um importante diferencial para a adesão ou não das instituições aos IFs, pois a vinculação à universidade tanto foi vista como garantia de maior autonomia, como descrita anteriormente, como também responsabilizada pela falta de autonomia EVs. Dessa forma, dependendo da instituição, o argumento foi usado tanto como favorável à adesão, quanto contrário a ela. As decisões foram então tomadas, levando em consideração a relação que a EV tinha com a universidade. Quanto melhor a relação, mais autonomia de ação e desejo de manter o vínculo, por outro lado, quanto pior a relação, menor a autonomia e maior o desejo de mudança.

Agregar em uma mesma instituição várias escolas com tradições, estruturas e objetivos diferentes também não agradava a 81% dos docentes e técnicos das escolas pesquisadas. No interior das EVs, foram destacados com ênfase os objetivos políticos do projeto governamental, numa comparação explícita ao Programa de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), do mesmo governo. Isso aconteceu porque as EVs já haviam participado das discussões do Reuni dentro das universidades e estabeleceram relações, principalmente com a similitude no processo de implantação. Também no Reuni, as universidades federais tiveram a “opção” de aderir ou não à proposta de reestruturação, e o medo de represálias e falta de recursos fez com todas assinassem um “contrato de gestão”, do qual algumas já estavam arrependidas. A comparação para quem vivenciou as duas propostas foi inevitável.

O Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas à Universidades Federais (Condetuf), divulgou um documento em 31 de maio de 2007, intitulado “Carta de Gramado”, no qual fez questão de destacar a complexidade da proposta e a necessidade de maior discussão do seu teor técnico e político com a totalidade das EVs. Criticou o processo de implantação da proposta, afirmando “[...] que poderia ter contribuído para as discussões que lhe deram origem, se tivesse sido convidado.” (CONDETUF, 2007, p. 1). Mencionou, ainda, no mesmo documento, a necessidade de



garantir a ampliação de vagas discentes e a oferta de novos cursos e/ou habilitações, para atendimento dos Arranjos Produtivos Locais e Regionais, que deveriam vir acompanhadas do aumento dos quadros de docentes e técnicos. Complementou com a solicitação de “[...] incluir no processo de discussão a ANDIFES e, mais especificamente, os reitores das universidades que possuem Escolas Técnicas.” (CONDETUF, 2007, p. 2).

O grupo das Escolas Vinculadas foi o que teve a menor adesão à proposta governamental. Somente oito das 32 EVs decidiram por se desvincular das universidades e integrar os Institutos Federais. As demais preferiram manter o vínculo inicial, já conhecido, a se aventurar a ter “outro patrão”, conforme mencionado na reunião de uma delas. A relação de confiança com as universidades às quais estavam vinculadas, aliada à desconfiança na política governamental, sem dúvida, foram importantes diferenciais na decisão das 24 EVs que decidiram enfrentar o medo de dizer não ao governo. No entanto, vale mencionar aqui que os prazos determinados para adesão não se fecharam, conforme alardeado nos documentos oficiais, e ainda estão em aberto. Tudo indica que assim permanecerão, até que as pressões sejam mais fortes que as convicções políticas e as EVs finalmente capitulem. É importante acompanhar esse processo para registrá-lo historicamente e politicamente.

212

## **A Reforma da Rede Federal de Educação Profissional e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**

Em 23 de julho de 2008, deu entrada no Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.775 (BRASIL, 2008), que daria uma nova conformação à rede federal e criaria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O Projeto foi aprovado na forma da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. (BRASIL, 2008a).

A Lei nº 11.892/2008 instituiu, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação, constituída pelas seguintes instituições: I – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais; II – Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR; III – Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET-RJ e de Minas



Gerais – CEFET-MG; IV – Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (art. 1º). Em seu artigo 2º, apresentou a definição da nova Instituição:

Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei. (BRASIL, 2008a, p. 1).

Os parágrafos 1º, 2º e 3º que integram o artigo 2º da Lei 11.892/08 equiparam os Institutos Federais às universidades federais, atribuindo-lhes o papel de “[...] instituições acreditadoras e certificadoras de competências profissionais [...]”. Concedeu-lhes autonomia para criar e extinguir cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, bem como para registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos, mediante autorização do seu Conselho Superior, aplicando-se, no caso da oferta de cursos a distância, a legislação específica. Nascia, então, uma nova instituição com amplos poderes de ação. (BRASIL, 2008a, p. 1).

Para as 24 Escolas Vinculadas às Universidades Federais que optaram por não se integrar aos Institutos Federais e permanecer na estrutura organizacional das universidades, a Lei nº 11.892/08 determinou, no seu artigo 4º, que suas atividades ficassem restritas “[...] precipuamente, à oferta de formação profissional técnica de nível médio, em suas respectivas áreas de atuação.” (BRASIL, 2008a, p. 1). Cumpria-se, assim, a ameaça dos integrantes do MEC/Setec de que aquelas que não aderissem à proposta governamental se manteriam somente como instituições de ensino médio, enquanto a todas as outras seria permitido a oferta de cursos superiores, pois seriam alçadas à categoria de instituições de educação superior.

Foram criados pela Lei nº 11.892/08 (BRASIL, 2008a, p. 1), 38 Institutos Superiores (art. 5º), incorporando todas as antigas instituições optantes, que passam a ser denominadas de *campi* dos Institutos, com o compromisso de atender às nove finalidades e características contidas no artigo 6º. Vale, para o presente estudo, destacar as seguintes: ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades (art. 6º, I); promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e



os recursos de gestão (art. 6º, III); constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular (art. 6º, V); qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino (art. 6º, VI); e desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica (art. 6º, VII).

As finalidades e características foram complementadas pelos objetivos explicitados no artigo 7º, possibilitando a ampliação das análises. Ficou claro que a oferta de educação profissional deveria ser feita, prioritariamente, integrada ao ensino médio, tanto para os concluintes do Ensino Fundamental, como para o público da educação de jovens e adultos (EJA). O artigo 8º destinou 50% das vagas dos IFs para esse atendimento, mas não determinou o percentual que seria destinado ao programa voltado para a educação de jovens e adultos (Proeja), apenas determinou sua obrigatoriedade.

A obrigatoriedade visava reverter o quadro estatístico que já se delineava na época destacado por Machado e Oliveira (2010), apontando o baixo atendimento de alunos da EJA na rede federal. Os dois pesquisadores analisaram a Sinopse Estatística da Educação Básica, elaborada em 2009, portanto três anos depois da obrigatoriedade da destinação dos 10% das vagas. Os dados por eles destacados demonstraram que o quadro ainda não apresentava alterações, apesar da obrigatoriedade, pois o maior percentual de matrículas da EJA (57,4%) estava na rede estadual, seguida pela municipal (39,4%), rede privada (3,0%), restando 0,2% para a rede federal. Ciente da necessidade de ampliar essa oferta na rede federal, o governo manteve a obrigatoriedade do Proeja nos IFs, deixando os percentuais a cargo de cada instituição.

Em relação à educação profissional voltada para os alunos da educação básica, os IFs devem ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores (Lei nº 11.892/08, art. 7º, II). Na educação superior, devem oferecer cursos de graduação e pós-graduação, abrangendo:

[...] a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia; b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional; c) cursos de bacharelado e engenharia,



visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento; d) cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e e) cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica. (BRASIL, 2008a, p. 1).

Os cursos superiores de tecnologia não se constituem em novidade para a maioria das instituições e são vistos por elas como consequência natural de evolução e crescimento da educação profissional. A novidade, porém, passou a ser a oferta obrigatória dos cursos de licenciatura e programas especiais de formação pedagógica. Santos (2011, p. 140), ao analisar os estudos sobre educação profissional no Brasil, observou “[...] que, curiosamente, eles não incluem a formação de professores. Quando se trata de educação profissional ela é sempre associada ao ensino técnico, no máximo se fala de formação de professores para a educação profissional.” Porém, agora, um dos grandes objetivos dos IFs passou a ser a formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, destinando, para isso, no mínimo, 20% da totalidade de suas vagas (Lei nº 11.892/08, art. 8º). Não se pode, aqui, deixar de fazer um questionamento referente à forma pela qual os IFs pretendem cumprir essa determinação legal, se não têm tradição nem acúmulo de experiência no campo da formação docente e a maioria não dispõe, sequer, de docentes com cursos de licenciatura.

Como instituição equivalente às universidades, os IFs também são obrigados a desenvolver atividades de pesquisa, de extensão, além de “[...] estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional.” (BRASIL, 2008a, p. 1). Ou seja, são equivalentes às universidades, mas obrigados a oferecer cursos que elas próprias não têm a obrigação de oferecer, voltados para a educação básica e EJA. Precisam, ainda, se amparar no tripé ensino/pesquisa/extensão, pois serão avaliados como as universidades, apesar de grande parte das instituições que compõem os IFs terem experiência somente no ensino médio e técnico. Será que esse tipo de avaliação para uma instituição tão nova e polivalente, ainda em período de adaptação, é justo?



O mesmo instrumento legal que criou os Institutos Federais traça diretrizes para sua estrutura organizacional, determinando uma organização multicampi, com proposta orçamentária anual identificada para cada *campus*, e uma reitoria (Lei nº 11.892/08, art. 9º e art. 10). Cada um dos IFs é administrado por dois órgãos superiores: o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior, que têm como presidente o Reitor. O primeiro, de caráter consultivo, é composto pelo Reitor, Pró-Reitores e Diretores-Gerais dos campi, enquanto o segundo, de caráter consultivo e deliberativo, é composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica. (BRASIL, 2008a).

No que diz respeito às Reitorias, a lei esclarece que elas poderão ser instaladas em qualquer espaço físico distinto de qualquer dos campi que integram os IFs, atendendo às reivindicações anteriores fundamentadas na preocupação de que todas as reitorias seriam localizadas nos espaço físico dos antigos Cefets. Elas estão compostas por um Reitor, nomeado pelo Presidente da República para um mandato de quatro anos, permitida uma recondução, e cinco Pró-reitores. O processo de consulta à comunidade escolar, especificado na lei, pode ser considerado por muitos como um avanço na rede federal de ensino, pois envolve consulta à comunidade escolar, atribuindo-se o peso de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo docente, de 1/3 (um terço) para a manifestação dos servidores técnico-administrativos e de 1/3 (um terço) para a manifestação do corpo discente, ou seja, uma eleição paritária (Lei nº 11.892/08, art. 12). Nas universidades federais, o processo de consulta ainda segue o estabelecido na Lei nº 9.192/95, cuja redação foi incorporada ao art. 56, parágrafo único da LDB – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996, p. 27.833), determinando que “[...] os docentes ocuparão setenta por cento dos acentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes [...]”, ou seja, os docentes têm 70% de peso no processo e os 30% restantes devem ser divididos entre técnicos e estudantes, portanto, sem paridade entre os três segmentos.

Outro diferencial dos IFs em relação às universidades, no campo administrativo, é que somente para o cargo de Reitor existe a exigência de ser docente da Instituição. Para os demais, Pró-reitores e Dirigentes de Campus,



tanto podem ser docentes como servidores técnico-administrativos. Nas universidades, esses cargos são tradicionalmente ocupados por docentes, com algumas exceções ligadas às Pró-Reitorias voltadas mais especificamente para a área administrativa. A Lei nº 11.892/08 estabelece que, nos IFs, tanto para Diretor de Campus como para Pró-Reitores, poderão ser nomeados os servidores ocupantes de cargo efetivo da carreira docente ou de cargo efetivo em nível superior da carreira dos servidores técnico-administrativos, desde que possuam o mínimo de 5 (cinco) anos de efetivo exercício em instituição federal de educação profissional e tecnológica.

A Portaria nº 4, de 6 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009), do Ministro da Educação Fernando Haddad, estabeleceu a relação dos campi que passaram a compor cada um dos Institutos Federais. Foi imediatamente acompanhada da Portaria do MEC s/nº, de 7 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009a), que nomeou os Reitores *pro tempore* que dariam início aos trabalhos, até que fossem eleitos os novos dirigentes, de acordo as regras estabelecidas legalmente para as eleições.

## Os primeiros desafios

217

○ grupo amostral da pesquisa apontou as primeiras dificuldades encontradas e algumas vantagens e desvantagens decorrentes da transformação em Instituto Federal. Os resultados aqui listados dizem respeito aos anos de 2009 a 2011, durante os quais acompanhamos o processo de instalação das novas instituições.

Os integrantes dos antigos Cefets, a princípio, não perceberam grande diferença, e se sentiram à vontade dentro da nova estrutura, tanto por já terem a experiência de atuação como instituições de ensino superior, quanto por já oferecerem cursos de graduação e, alguns, até de pós-graduação. Nos Institutos onde estavam inseridos, seus antigos diretores foram, em sua grande maioria, nomeados Reitores *pro tempore* e, como as novas reitorias ainda não tinham sido construídas, coube aos antigos Cefets incorporar, temporariamente, as sedes das Reitorias do IFs. À medida que as novas sedes foram ficando prontas, algumas bem distantes dos antigos Cefets, a mudança do foco do poder foi sentida, não só pela transferência física, mas principalmente porque seus dirigentes foram tomando consciência da perda de autonomia que a antiga instituição



desfrutava para gerir seus próprios recursos, uma vez que, agora, tinham que levar em consideração as necessidades dos diferentes campi, com realidades tão díspares e carências que muitos Cefets sequer, conheciam.

O processo inicial de adaptação das antigas Escolas Agrotécnicas Federais se deu de forma um pouco diferente, pois, de início, as instituições foram dominadas pela euforia de pertencerem ao que consideravam o seletivo grupo da educação superior. Passado o primeiro impacto oriundo do discurso laudatório da proposta assumido pelo governo federal, começaram a perceber, assim como o grupo anterior, a perda de autonomia, principalmente de gestão financeira. Porém, além da perda de autonomia, essas instituições começaram a se ressentir da perda de identidade, que vem perpassando vários de seus documentos. Essa perda de identidade vai desde a desvinculação do adjetivo "agrotécnica", que demonstrava tratar-se de uma escola de tradição agrícola, até a mudança do logotipo que era exclusivo para cada uma delas, pelo novo logotipo imposto pelo MEC aos IFs, que é igual para todas as instituições.

O grupo que representa as antigas Escolas Vinculadas às Universidades destacou, de início, que, com a incorporação ao IF, passou a ter maior autonomia de ação, se transformou em instituição de educação superior equivalente às universidades e, finalmente, estava habilitada a criar seus cursos superiores sem os obstáculos enfrentados anteriormente. Vale lembrar que eram as únicas instituições da rede que não desfrutavam de autonomia como as demais. Aos poucos, no entanto, foram percebendo que a autonomia não era tão grande assim e que as estruturas das antigas EVs eram as menos identificadas com a proposta dos IFs. Muitas começaram a perceber que, na divisão de recursos, tinham sempre a fatia menor, apesar dos argumentos de que precisam de maior apoio para se equiparar aos demais *campi*. Outro problema que estão enfrentando, exclusivo das EVs, está relacionado ao quadro de pessoal. Quando o governo desconfiou que um dos motivos da pouca adesão das EVs era decorrente do descontentamento dos docentes por deixarem de pertencer ao quadro das universidades, comprometeu-se com os professores que, aqueles que assim desejassem, poderiam continuar vinculados administrativamente às suas instituições de origem, apesar da adesão ao IF. Isso foi feito, mas já está causando problemas operacionais que não foram visualizados num primeiro momento e, os docentes que estão nessa situação consideram que, em breve, poderão perder esse direito que, segundo suas avaliações, lhes garante mais *status*.



Os primeiros descontentamentos apontados pelos três grupos foram, porém, sendo neutralizados pelo aumento de recursos financeiros e contratação de novos docentes e funcionários. Além disso, o número generosamente ampliado de gratificações, em cargos comissionados e funções gratificadas, serviu para, gradativamente, ir calando as vozes mais exaltadas. No entanto, tanto o aumento de recursos financeiros quanto dos quadros docente e técnico, foram seguidos de enorme pressão para a ampliação de oferta de cursos, muitos com direcionamento obrigatório legal, em vários níveis e modalidades, conforme já apontado anteriormente, dentre os quais merecem destaque as licenciaturas e as turmas do Proeja.

Outro argumento apresentado pelos três grupos favoráveis à integração aos IFs foi o aumento da possibilidade de qualificação dos servidores, seja em programas de atualizações ou de pós-graduações "strito sensu", apoiados pela Setec, dentre os quais se insere o Programa de Educação Agrícola (PPGEA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), do qual são extraídos os sujeitos dessa amostra.

Como desvantagens, os três grupos apontaram a perda de autonomia financeira, administrativa e pedagógica. Financeira, porque os recursos do IF têm que ser divididos por todos os *campi*, acirrando a briga política pelo maior quinhão. Administrativa, em decorrência da distância das reitorias que, em alguns casos, estão localizadas a mais de 300 ou 400 quilômetros dos *campi*, acarretando lentidão, nos processos licitatórios para compras e obras. Complementaram com críticas à morosidade do setor de recursos humanos que precisa tratar de todos os funcionários dos diferentes *campi*, tornando as progressões funcionais e incorporação de vantagens bem mais demoradas do que anteriormente, quando cada instituição tratava do seu próprio quadro. Já a falta de autonomia pedagógica foi relacionada à obrigação de abrir cursos que as escolas não desejam e ampliar o número de alunos, às vezes, sem condições, comprometendo a tradição das instituições e o oferecimento de alojamentos, que algumas ainda mantêm.

Em relação ao último item destacado, vale assinalar que as antigas escolas que trabalhavam em horário integral e ofereciam residência e alojamento aos estudantes, como é o caso das Escolas Agrotécnicas, estão sofrendo bastante para manter essa estrutura, não somente por ser dispendiosa, mas também por não terem o reconhecimento da importância dessa ação pelas demais instituições, que se sentem prejudicadas na divisão orçamentária.



Também o governo, na maioria das vezes, não fornece subsídios suficientes, desestimulando o oferecimento de alojamentos e restaurantes universitários nos IFs, da mesma maneira que o faz nas universidades públicas, sem considerar que, agindo dessa forma, está dificultando a permanência dos alunos mais pobres e reduzindo, cada vez mais, o horário de estudo em tempo integral.

Os desafios são muitos, e surgem novos a cada ano de implantação. Atualmente, um dos mais recorrentes reside na obrigatoriedade da “verticalização”, que consiste em oferecer ensino para os dois níveis: educação básica e educação superior. Apesar de os IFs terem recebido novos docentes, na maioria dos casos o número ainda não é suficiente para atender à demanda, e os professores estão tendo que ministrar aulas nos dois níveis. Os novos docentes selecionados seguindo os moldes das universidades federais – porque os IFs serão avaliados de acordo com esses moldes – são preferencialmente doutores ou, no mínimo, mestres. Chegam às instituições, prontos para lecionar na educação superior, mas, em muitas escolas, são obrigados a trabalhar com alunos do médio, do técnico e com estudantes da EJA. Como precisam, também, oferecer atividades de pesquisa e extensão, sentem-se prejudicados e reagem negativamente à proposta de lecionar fora do nível superior. Por outro lado, os docentes mais antigos, especializados em ministrar aulas para o ensino médio, são alçados à categoria de professores da educação superior de um semestre para o outro, sempre que faltam, na instituição onde estão lotados, professores da educação superior suficientes para atender à demanda, gerando insegurança e dificuldade de adaptação à nova realidade. O fato vem ocasionando conflitos e agravando as relações sociais, com reflexos negativos no campo pedagógico.

Outro desafio tem sido o de encontrar professores que queiram trabalhar no Proeja. Lecionar para jovens e adultos vem sendo visto como uma atividade “menor” dentro do IFs. Alguns docentes se sentem desprestigiados quando são obrigados a trabalhar com essas turmas. Esse entendimento é tão forte que, no ano de 2011, a Setec ofereceu cursos de treinamento para os professores da EJA. Em todas as escolas pesquisadas, somente seis dos 52 docentes quiseram participar do curso. Nas demais, quem ocupou as cadeiras destinadas aos professores dos IFs foram pessoas da comunidade interessadas no tema. Muitos dos docentes pesquisados consideram “um castigo” trabalhar com EJA. Essa talvez seja uma das variáveis que, aliada à oferta de cursos que não levam em conta as necessidades do alunado, têm dificultado a obtenção



de resultados positivos no Proeja oferecido pelos IFs, dificultado a permanência dos estudantes e ampliado, drasticamente, os índices de evasão.

A obrigatoriedade de oferecer cursos de licenciatura também tem mobilizado diretores e docentes. Os últimos dois meses da pesquisa foram destinados a investigar como os *campi* estavam se posicionando em relação ao assunto; se tinham oferecido esses cursos; quais deles; e se os docentes da formação pedagógica eram licenciados. A constatação foi que 76% já estavam oferecendo cursos de licenciatura e a maioria era de Matemática e Ciências Biológicas. Perguntadas sobre o porquê da escolha, a resposta mais comum era “porque são esses os professores de que dispomos na instituição”. Algumas das antigas instituições de tradição agrária estão oferecendo, além desses, Educação do Campo e Ciências Agrárias. Perguntadas a respeito das trezentas horas obrigatórias de prática de ensino e como se desenvolveria o estágio supervisionado, as respostas foram as seguintes: a) vamos entrar em contato com as escolas; b) vamos dar um jeitinho; c) isso não é tão importante, o importante mesmo é saber o conteúdo. A prática de ensino e o estágio supervisionado constam das propostas, mas a operacionalização ainda é uma incógnita. Somente 23% da amostra admitiram a importância da formação pedagógica para o professor lecionar em um curso de licenciatura, mas reconheceram que ainda não dispunham de corpo docente com essa qualificação para assumir os cursos. No entanto, como era obrigatório, iam oferecer assim mesmo.

## Considerações finais

Como é possível notar, com base neste breve relato, muitos desafios precisam ainda ser enfrentados para que os Institutos Federais possam realmente cumprir o papel que lhes foi designado no texto legal de sua criação. Para atender à verticalização, “carro-chefe” da proposta dos IFs, novos professores e técnicos precisam ser contratados a fim de que cada um possa assumir uma função determinada no interior da instituição, com prazer e competência, para não comprometer a qualidade do ensino.

Além disso, o ensino de qualidade exige laboratórios, bibliotecas atualizadas e professores qualificados para desenvolver suas atividades, como é o caso dos cursos de licenciatura. Oferecer cursos de licenciatura em locais sem tradição em pesquisa no campo da formação docente pode significar que



ele está sendo encarado como um campo de importância menor e, portanto, acessível a qualquer um que queira dele participar sem necessidade de maior qualificação, ou seja, com o entendimento de que formar professores é uma tarefa que qualquer um pode fazer. Não estará, com isso, desvalorizando ainda mais a formação docente?

Em relação ao Proeja, ficou notório que o simples fato de tornar sua oferta obrigatória não significa que isso realmente vá acontecer, na prática, nas instituições. Enquanto for visto pelos professores da maioria dos IFs como um "retrocesso na carreira docente", não conseguirá alcançar seu real objetivo de inserir jovens e adultos no campo educacional, aumentando suas possibilidades de visão de mundo, de ampliação de cidadania e de opções de emprego e renda. Talvez fosse uma alternativa a consolidação dessa implantação por meio de fóruns de discussões que tivessem como foco a importância social dessa modalidade de ensino e a oferta de cursos de pós-graduação especialmente voltados para o trabalho com EJA. Pode ser uma tentativa viável para ampliar o entendimento dos docentes a respeito da real importância do trabalho com jovens e adultos, que pode trazer como consequência a valorização e o respeito dentro da instituição.

222

Quanto à perda de identidade que as instituições que compõem os diferentes *campi* estão sofrendo, é difícil, neste momento oferecer alguma sugestão, uma vez que os Institutos Federais ainda não consolidaram uma identidade própria. São instituições grandes demais, que se propõem a oferecer ensino em todos os níveis e modalidades, que precisam apresentar resultados numéricos e, no momento, estão preocupadas principalmente com esses números, pois serão avaliadas segundo os critérios de avaliação das universidades federais. Estão, portanto, em crise de identidade, assim como seus diferentes *campi*.

Como os IFs se comportarão no futuro? Em que momento a qualidade vai sobrepujar a quantidade? Como serão os cursos de licenciatura que estão oferecendo? Como vão debelar a resistência dos docentes e a evasão dos alunos na EJA? Como vão enfrentar os desafios decorrentes da crise de recursos financeiros? O que as instituições que não optaram pela transformação em IF vão fazer, agora, devido às pressões? Existe um caminho de volta que seja viável? O que poderá acontecer se essa política, que ainda é de governo, não se transformar em política de Estado?



Essas e outras questões nortearão a próxima fase da pesquisa, já em andamento, uma vez que o estudo se propõe a continuar acompanhando a implantação da reforma da educação profissional e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Brasil.

## Referências

BRASIL. Decreto-lei nº 7.566, de 23 de Setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, DF, Seção 1, p. 6975, 26 set. 1909.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Seção 1, p. 18.882, 9 dez. 1994.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, nº 248, Seção 1, p. 27.833, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.225, de 1º de outubro de 2004. Altera dispositivos do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que dispõe sobre a organização do ensino superior e a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo. Brasília, DF, Seção 1, p. 5, 4 out. 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Poder Executivo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Seção 1, p.4, 27 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 11.184, de 07 de outubro de 2005. Dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná em Universidade Tecnológica do Paraná, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Seção 1, p.1, 10 out. 2005a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 7, 14 jul. 2006.



\_\_\_\_\_. Decreto nº 6095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 6, 25 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 4, 13 dez. 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Aviso de Chamamento Público MEC/SETEC Nº 2, de 13 de dezembro de 2007. Chamada Pública de Propostas para constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Seção 3, p. 38, 13 dez. 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. PROEJA: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos: **Documento Base**. Brasília, DF, ago. 2007. (2007c). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja\\_medio.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf2/proeja_medio.pdf)>. Acesso em: 22 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 3775**, de 23 de julho de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Poder Executivo. Transformado na Lei Ordinária 11.892, de 29 de dez. (2008). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=405479>>. Acesso em: 27 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 30 dez. 2008a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº4, de 06 de janeiro de 2009. Estabelece a relação dos *campi* que passarão a compor cada um dos Institutos Federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 1, p. 130 e 131, 7 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria S/Nº, 07 de janeiro de 2009. Nomeia os Reitores “Pró-Tempore” dos Institutos Federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Seção 2, p. 11, 8 jan. 2009a.



Clavatta, Maria. Universidades Tecnológicas: horizonte dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFETS). In: MOLL, Jaqueline (Org.). **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CONSELHO DAS ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS (CONEAF). **Proposta do CONEAF para o novo desenho da rede federal de educação profissional e tecnológica**. Disponível em: <[http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/CONEAF\\_Proposta\\_Rede\\_Federal\\_EPT.pdf](http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/CONEAF_Proposta_Rede_Federal_EPT.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2012.

CONSELHO DE DIRIGENTES DOS CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA (CONCEFET). **Manifestação do CONCEFET sobre os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. Disponível em: <[www.cefetba.br/downloads/Minuta.doc](http://www.cefetba.br/downloads/Minuta.doc)>. Acesso em: 16 fev. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE DIRIGENTES DAS ESCOLAS TÉCNICAS VINCULADAS AS UNIVERSIDADES FEDERAIS (CONDETUF). **Carta de Gramado**. Disponível em: <[http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/CONDETUF\\_Carta\\_de\\_Gramado.pdf](http://www.adur-rj.org.br/4poli/gruposadur/gtpe/CONDETUF_Carta_de_Gramado.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2012.

Cunha, Luis Antonio. O ensino médio e ensino técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 111, p. 47-70, dez. 2000.

Lima Filho, Domingos Leite. Universidade tecnológica e redefinição das institucionalidades. In: MOLL, Jaqueline (Org.). **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010.

Lima Filho, Domingos Leite; TAVARES, Adilson Gil (Org.). **Universidade tecnológica**: concepções, limites e possibilidades. Curitiba: Editora Progressiva, 2006.

Machado, Maria Margarida; OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação de jovens e adultos integrada à educação profissional: embates, experiências e perspectivas de um campo em construção. In: MACHADO, Maria Margarida; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **A formação integrada do trabalhador**: desafios de um campo em construção. São Paulo: Xamã, 2010.

Manfredi, Sílvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOLL, Jaqueline. PROEJA e democratização da educação básica. In: MOLL, Jaqueline (Org.). **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010.



OTRANTO, Celia Regina. Criação e Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. **Revista Retta**, Seropédica, Rio de Janeiro, v. 1, n. 01, p. 89-108, jan./jun. 2010.

\_\_\_\_\_. A política de educação profissional do Governo Lula: novos caminhos da educação superior. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 34., 2011, Natal. **Anais eletrônicos...** Natal: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11-315%20int.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2012.

SANTOS, Miriam de Oliveira. O lugar da formação de professores na educação profissional. In: SOUZA, José dos Santos (Org.). **Trabalho, qualificação e políticas públicas**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2011.

226

Profa. Dra. Celia Regina Otranto  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro | Cidade de  
Seropédica | RJ  
Instituto de Educação  
Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino  
Grupo de Pesquisa | UNIVERSITAS/RIES | Vinculado ao GT 11 |  
ANPEd  
Pesquisadora do Programa de Educação Agrícola | PPGEA  
Pesquisadora do Programa de Educação, Contextos  
Contemporâneos e Demandas Populares | PPGEduc  
E-mail | [celiaotranto@terra.com.br](mailto:celiaotranto@terra.com.br)

Recebido 09 abr. 2012

Aceito 13 maio 2012



# Qualidade na educação básica: entre significações, políticas e indicadores

Quality in the basic education: among significations, policies and indicators

Elton Luiz Nardi

Marilda Pasqual Schneider

Universidade do Oeste de Santa Catarina

## Resumo

O trabalho trata dos resultados de um estudo sobre o tema da qualidade educacional. Destaca o significado deste tema em documentos exarados pelo MEC, cotejando-o com resultados educacionais alcançados por um conjunto de municípios catarinenses no tocante às suas metas de qualidade. Sublinha o duplo desafio que se impõe aos municípios pesquisados: por um lado, alcance das metas do Ideb; por outro, atenção aos demais referenciais orientadores das ações voltadas à construção da qualidade social, também assinalados nos documentos. Finaliza apontando a necessidade de acompanhamento cuidadoso dos elementos que consubstanciarão a qualidade social almejada, em um contexto de crescente tendência ao uso de informações majoritariamente quantitativas na formulação de políticas e no planejamento educacional.

Palavras-chave: Qualidade. Educação básica. Políticas educacionais.

## Abstract

The paper is about the results of a study on the quality of education issue. It highlights the meaning of the term in documents formally drawn up by Ministry of Education (MEC), comparing it with educational outcomes achieved by a set of municipalities of Santa Catarina in terms of their quality goals. It stresses the double challenge that is imposed to the municipalities surveyed: On one hand, the achievement of goals of the Basic Education Index of Development (IDEB); and on the other, the attention to other benchmarks that guide the actions aiming at the building of social quality, also reported in the documents. Finally, it indicates the need for careful monitoring of the elements that would offer support the desired social quality, in a context of increasing tendency to use mostly quantitative information on the formulation of policies and in the educational planning.

Keywords: Quality. Basic education. Educational politics.



## Introdução

Na década de 1980, entre as proposições tecidas pela comunidade educacional, mobilizada para a construção de mudanças amplas na sociedade, a melhoria da qualidade na educação figurava como requisito do projeto educacional então defendido. Este projeto, sustentado pelas bandeiras de luta e propostas dos educadores brasileiros, ancorava-se na concepção de educação pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado.

No decurso da década de 1990, a frequente evocação desse requisito justificava-se não somente pela inconclusão da tarefa reclamada pela comunidade educacional desde a década anterior, mas também pela emergência de mudanças educacionais decorrentes do processo de reforma do Estado então operado. Mudanças essas inclinadas a promover uma melhor articulação do processo de formação escolar com as demandas derivadas da reestruturação econômica mundial. Por essa via, a intensificação das políticas de avaliação em larga escala e a criação de indicadores de desempenho de estudantes, escolas e redes passaram a informar opções e prioridades do Estado para assegurar determinado referencial de qualidade.

228

Operadas a reforma do Estado e as mudanças educacionais por ela orientadas, os debates acerca da qualidade na educação não esmoreceram no campo crítico, ainda que sob a onda de uma verdadeira dispersão semântica do conceito, útil à instrumentalização de agendas muito diversas. (SÁ, 2008). Embora esses debates tenham adquirido certo impulso com a mudança no comando do Estado brasileiro, ocorrida no ano de 2003, quando se viu acentuada a tendência social nos projetos anunciados, a sobreposição do discurso da qualidade ao da democratização já se fazia operante. (GENTILI, 1995).

Em um contexto nacional marcado por continuidades e descontinuidades no plano social e educacional (FRIGOTTO, 2011), estudos desenvolvidos por diversos autores, como Dourado, Oliveira e Santos (2007), Dourado e Oliveira (2009), Silva (2009), Fonseca (2009), dentre outros, sublinham que, na educação, o discurso da qualidade se encontra amalgamado por mudanças no campo econômico e consubstanciado na compreensão que se tem sobre o que é a educação. Perspectivando abordagem mais abrangente e distinta do que significa o termo no campo econômico, defendem a adoção do termo qualidade social, consubstanciado na visão de educação como prática social e ato político.



Essa abordagem se distancia da visão predominante nos setores produtivos por compreender a “[...] promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e resgate social.” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 211). Afinal, tomar a qualidade a partir da dimensão social implica avaliar as múltiplas determinações que afetam as condições de ensino e de aprendizagem nas escolas e não apenas validar dados numéricos os quais, muitas vezes, se encontram consubstanciados em uma ótica produtiva. De acordo com Dourado, Oliveira e Santos (2007), a qualidade social deve considerar as dimensões intra e extraescolares que afetam as condições de ensino e aprendizagem.

Não obstante a imprecisão do conceito de qualidade, as políticas educacionais dessa primeira década de século XXI têm concorrido para que o tema da qualidade na educação seja alçado à questão central, urgente e, principalmente, de responsabilidade de toda a sociedade brasileira. Consoante o tom prioritário, tais políticas têm sido fundadas por diversos documentos legais, alguns transformados em resolução, outros no formato de pareceres ou orientações às escolas, às redes, aos sistemas e gestores públicos.

É nesse contexto que o presente estudo se encontra inserido. Desenvolvido com base em resultados da primeira etapa de uma pesquisa mais ampla, cuja proposta consiste em avaliar a potencialidade e o alcance das estratégias e ações deflagradas por redes e escolas públicas municipais de Ensino Fundamental, visando à melhoria da qualidade educacional apontada nos indicadores de desenvolvimento da educação básica,<sup>1</sup> o texto aqui apresentado tem por objetivo central problematizar o tema da qualidade, em função das intrincadas relações entre as significações adjudicadas ao tema pelas políticas educacionais erigidas e os indicadores que respondem, atualmente, por uma determinada concepção de qualidade na educação básica.

Para dar conta desse objetivo, iniciamos pela exploração de alguns pressupostos de qualidade em textos de políticas expedidos pelo governo brasileiro nesta primeira década de novo século. Pelo recurso da análise de conteúdo, são levantadas significações atribuídas ao termo em documentos oficiais destinados à educação básica e exarados pelo Ministério da Educação (MEC), assim como apontadas condições que lhes seriam correspondentes.

Na sequência, atentos à consolidação dos exames externos de avaliação dos estudantes e à crescente tendência ao uso das informações obtidas



para a formulação de políticas e o planejamento educacional, apresentamos e analisamos dados dos indicadores de qualidade no ensino público de um conjunto de municípios da mesorregião oeste do estado de Santa Catarina.

## **A questão da qualidade nas recentes políticas educacionais**

Como lembra Fonseca (2009), o conceito de qualidade educacional interage com os projetos nacionais de desenvolvimento os quais têm como substrato as mudanças na economia mundial. Conquanto a retórica estivesse presente nos discursos desde há muitas décadas, neste primeiro decênio de século ela assume papel destacado em produções acadêmicas e nos textos exarados pelo Ministério da Educação, em um contexto marcado pela intensa produção e regulação de políticas públicas.

Na Constituição Federal de 1988, que toma a educação como vetor para o desenvolvimento humano, são anunciados ordenamentos legais da qualidade. Nos artigos 206 e 211, um dos princípios do ensino versa sobre a “garantia de padrão de qualidade”, para o que é prevista assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios tendo em vista contribuir para o alcance das metas de qualidade (BRASIL, 1988). Também na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o tema ganha destaque no artigo 4º do Título III, no qual é ratificada a necessidade de padrões mínimos de qualidade, entendidos como “[...] a variedade e quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996, p. 27833).

Contudo, observamos que nas políticas públicas para a educação básica são mais evidentes os novos significados em construção. Especialmente a partir de 2007, com a promulgação do Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007, a busca pela melhoria da qualidade torna-se compromisso de todos devendo contar com a participação das famílias e da comunidade.

Consubstanciado no Decreto supra, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) pode ser considerado uma das políticas desta década com maior expressão na questão da qualidade educacional. No documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas [...]”,



a melhoria da qualidade da educação, sobretudo a da educação básica pública, é considerada um dos imperativos nacionais. (BRASIL, 2007, p. 11).

Por meio do PDE, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado em avaliações bienais. O Índice, que iniciou sua série histórica em 2005, resulta do produto entre o desempenho dos alunos na Prova Brasil (N), compreendendo a média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática expressa por um indicador entre 0 e 10, e o rendimento escolar (P), baseado na taxa de aprovação dos alunos na etapa de ensino, taxa essa aferida por intermédio do Censo Escolar e expressa por valores entre 0 e 1.

O indicador de rendimento escolar é o inverso do tempo médio em anos que os alunos de uma escola, rede de ensino, município, estado ou mesmo do país levam para completar uma série,<sup>2</sup> o que pode ser traduzido na seguinte equação: IDEB = N. (1/T).

Deste modo, se o fluxo escolar for regular, ou seja, se o tempo médio de conclusão de cada série for de um ano, o Ideb equivalerá ao indicador de desempenho obtido da Prova Brasil. Do contrário, quanto maior a reprovação e o abandono registrados na etapa, maior será o tempo médio (T) de conclusão de uma série, o que claramente penaliza o Ideb. Para Fernandes (2007, p. 8), além de aplicável às escolas, o indicador é “[...] explícito em relação à ‘taxa de troca’ entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes.”

Como podemos inferir, o princípio que orienta o Ideb é de que a qualidade da educação pressupõe que os alunos aprendam e sejam aprovados. Ainda que recaiam reservas sobre esse pressuposto, o fato é que o Ideb tornou-se o indicador de maior impacto na qualidade da educação básica por traduzir, simbolicamente, o quanto as unidades escolares, o município e o estado e o país avançaram em suas metas educacionais.<sup>3</sup>

Em consonância ao PDE, tramita atualmente no Conselho Nacional de Educação o Parecer CNE/CEB nº 8, aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica em 5 de maio de 2010. Embora prescindida de homologação pelo MEC, o que torna a nossa análise preliminar consideramos as alterações que possa sofrer na sua normatização, esse parecer congrega vários elementos presentes em outros documentos emitidos por diferentes entidades governamentais conferindo-lhe caráter de legitimidade. Indiscutivelmente, o referido documento constitui importante referencial do sentido que o tema da qualidade assume nas atuais políticas para a educação básica.



Consubstanciado nos resultados de instrumentos educacionais, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Ideb e outros, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 define normas para aplicação dos padrões mínimos de qualidade de ensino na educação básica, caracterizando-os como: (i) real valorização da carreira do magistério; (ii) ampliação do financiamento da educação e; (iii) melhoria na organização da gestão. Para atender a desses desafios, os padrões mínimos de qualidade aparecem associados a um conjunto de insumos, expressos pelo Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi).

Segundo consta no documento, a definição do CAQi deu-se a partir de um estudo realizado em 2005 por um conjunto de especialistas de universidades brasileiras, institutos de pesquisa, professores, estudantes, ativistas e gestores educacionais que integram entidades adeptas à Campanha Nacional pelo Direito à Educação.<sup>4</sup> Composto por uma plêiade de elementos (custos de remuneração e formação de profissionais, materiais didáticos, estrutura do prédio e equipamentos, entre outros), “o CAQi determina quanto é preciso ser investido por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica para que o país comece a oferecer um ensino com o mínimo de qualidade.” (AÇÃO EDUCATIVA, 2010).

232

Dentre os fatores que mais impactam o cálculo do CAQi, no Parecer CNE/CEB nº 8/2010 estão destacados: (i) tamanho das escolas/creche; (ii) jornada escolar dos alunos (tempo parcial *versus* tempo integral); (iii) relação alunos/turma ou alunos/professor e; (iv) valorização dos profissionais do magistério – salário, plano de carreira, formação inicial e continuada. (BRASIL, 2010).

Tendo como horizonte não a qualidade ideal, mas o que os integrantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação denominam de “qualidade inicial”, o CAQi estabelece a ampliação gradual do tempo escolar diário (escola de tempo integral) e a definição de insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem, que permitam Ideb igual a 6,0 pontos, como premissas básicas para alcançar os padrões mínimos de qualidade das escolas públicas.

Conducente com o conjunto de documentos que congregam o tema da qualidade nas atuais políticas educacionais para a educação básica, está a Resolução CNE/CEB 4, aprovada em 13 de julho de 2010. Essa Resolução estabelece Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica



trazendo, em realce, a preocupação com a qualidade, conforme sinaliza o Título IV “Acesso e permanência para a conquista da qualidade social”.

No Parecer CNE/CEB 07/2010, que trata dessa resolução, o relator afirma que a qualidade almejada nos anos de 1970 e 1980 deixava, em segundo plano, a superação das desigualdades educacionais em virtude de se pautar em princípios de eficácia e eficiência das escolas. Segundo destacado, a qualidade social (preconizada no documento) está associada às mobilizações pelo direito à educação, à exigência de participação e de democratização comprometendo-se com a superação das desigualdades e injustiças.

Indicativa dessa concepção, afirma-se no artigo 8º da Resolução CNE/CEB 4/2010:

Art. 8º – A garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo. (BRASIL, 2010, p. 825).

A qualidade é traduzida como conquista da sociedade brasileira e direito de todos. Supõe reconhecer a insuficiência de se garantir a entrada de todos os estudantes na educação básica e a necessidade de “[...] aprender a articular o local e o universal em diferentes tempos, espaços e grupos sociais desde a primeira infância”. (BRASIL, 2010, p. 9).

Os pressupostos que oferecem sustentação ao tema alinham-se, ao menos no campo discursivo, aos preconizados pelos estudiosos que defendem a perspectiva de qualidade social para a educação. A adesão a essa concepção de qualidade reflete a preocupação da comissão responsável<sup>5</sup> com questões atuais, discutidas em diferentes espaços. Nesse contexto, a qualidade social constitui ideia-força das orientações professadas.

Associadas a esse conceito, as orientações propugnadas na Resolução CNE/CEB 4/2010 incorporam também elementos consubstanciados no Parecer CNE/CEB Nº 8/2010, nomeadamente os relacionados aos padrões mínimos de qualidade, os quais constituem referência para a ação planejada coletivamente pelos sujeitos da escola. O planejamento das ações associadas aos padrões de qualidade supõe reconhecer: (i) o Ideb como um dos indicadores a partir dos quais a escola irá pautar suas ações; (ii) a relevância de



um projeto político-pedagógico concebido e assumido colegiadamente pela comunidade educacional e; (iii) a valorização das diferenças sociais e do CAQi como padrão mínimo inicial de qualidade. (BRASIL, 2010).

Como podemos constatar, elementos quantitativos e qualitativos associam-se aos critérios de qualidade social preconizados nessa resolução. Os elementos quantitativos são identificados pelos resultados dos indicadores educacionais e pelos insumos. Já os elementos qualitativos associam-se às formas de gestão escolar, essa implicada na participação de toda a comunidade em processos decisórios consubstanciados na organização do espaço escolar. Não obstante, o resultado final, externado por meio do Ideb, combina dois indicadores de natureza quantitativa (aprovação e desempenho).

Consideramos os critérios de qualidade social firmados na resolução de 2010, temos que estes dois indicadores, embora tangenciem a almejada qualidade, não levam em conta as múltiplas dimensões (intra e extraescolares) consubstanciadas na ideia de qualidade social. Trata, portanto, de uma qualidade com centralidade nos meios (insumos) e cuja avaliação, embora necessária, é insuficiente porquanto efetuada preponderantemente por agentes externos à escola.

234

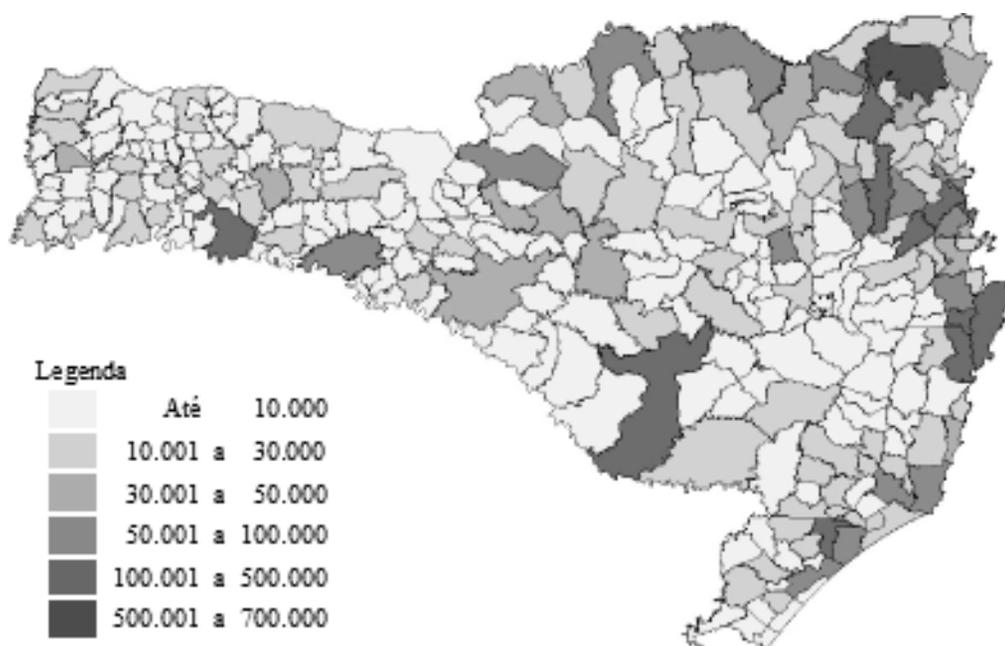
A despeito dessa sugerida incompletude do resultado informado pelo Ideb, enquanto tradução da qualidade da educação básica, é a partir desse índice oficial que gestores e dirigentes municipais são chamados a propor políticas que possibilitem o alcance de melhores resultados educacionais.

Analizados sob este ângulo, diremos que a visualização dos resultados logrados em indicadores de qualidade desvela os rumos da produção dessas políticas no âmbito das redes públicas de ensino. Não obstante as necessidades locais e mesmo o discurso em prol da qualidade social para a educação básica, prepondera, nas políticas encampadas nessa primeira década, um modelo de aferição majoritariamente quantitativa das metas educacionais.

## **Indicadores de qualidade na mesorregião oeste do estado de Santa Catarina**

A mesorregião do oeste de Santa Catarina é formada por um conjunto de 118 (cento e dezoito) municípios, 75,4% deles com população de até 10.000 habitantes, conforme sinaliza o Mapa 1.

Mapa 1  
Faixas populacionais dos municípios do estado de Santa Catarina



235

Fonte | IBGE – Censo Demográfico

A atividade econômica predominante na mesorregião é a agricultura familiar, seguida da agroindústria instalada em algumas das maiores cidades. Em um contexto de intensa competitividade de mercado, as difíceis condições de produção enfrentadas pela maioria dos municípios têm sido um dos principais fatores de retratação populacional registrada em 52% dos municípios da área estudada, entre os anos de 2000 e 2010. De acordo com dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o crescimento da população total do estado, nesse período, foi de 16,65%, o da mesorregião foi de apenas 6,71%. Nesse caso, o aumento concentrou-se em 33% dos municípios que se encontram na faixa populacional superior a 30.000 habitantes.

No campo educacional, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) informam que as redes municipais



desses municípios respondem por aproximadamente 43% do atendimento da educação básica regular da região, cobrindo cerca de 92% das matrículas na educação infantil e 43% no Ensino Fundamental.

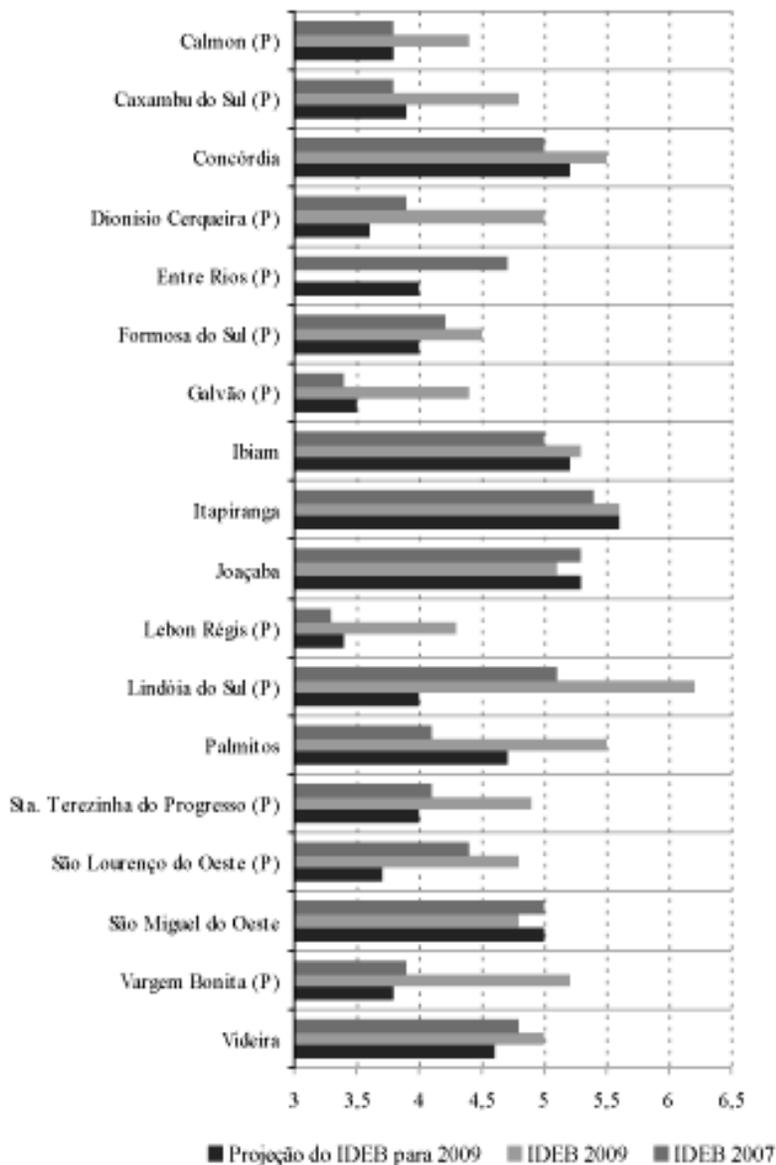
Para o estudo em questão, tomamos uma representação de 18 (dezoito) desses municípios, considerado como critério de escolha o porte populacional e a localização na mesorregião. Em relação ao porte populacional, o critério considerou: 50% de municípios com até 10.000 habitantes (Grupo 1); 30% de municípios com mais de 10.000 até 30.000 habitantes (Grupo 2); e 20% de municípios com mais de 30.000 habitantes (Grupo 3). Já, em relação ao critério de localização na mesorregião, foram consideradas as microrregiões, correspondentes às áreas de abrangência das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs), órgãos da estrutura administrativa do governo do estado de Santa Catarina.

Dentre o conjunto de municípios amostrados, dez são considerados prioritários pelo MEC para o repasse de recursos técnicos e financeiros pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).<sup>6</sup> Vale ressaltar que dos prioritários do estado de Santa Catarina, 20 deles pertencem à mesorregião oeste, o que representa aproximadamente 17% dos municípios da mesorregião e 51% dos prioritários no estado.<sup>7</sup>

De forma ilustrativa, o Gráfico 1 demonstra os resultados obtidos por esses municípios nas últimas duas avaliações do Ideb (2007 e 2009) e indica quais deles são considerados prioritários (P).



Gráfico 1  
Desempenho dos municípios pesquisados no IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental – 2007 e 2009



Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)  
A letra (P) designa os municípios tidos como prioritários para o repasse de recursos do MEC



Conforme podemos visualizar pelo Gráfico 1, o conjunto de municípios vem demonstrando crescimento nos seus indicadores de desenvolvimento educacional, embora se revele um quadro díspar que caracteriza o conjunto de redes de ensino da mesorregião.

De acordo com os dados, até mesmo os considerados prioritários sobrepujaram as metas projetadas para o Ideb de 2009, além do que 72% do total de municípios pesquisados alcançaram ou mesmo ultrapassaram, em 2009, as projeções para 2011. Certamente, vários deles também irão extrapolar a média 6,0 para o ano de 2021, o que representa importante avanço em termos de metas oficiais de qualidade educacional segundo a lógica erigida.

Vale considerar que os números alcançados pela maioria dos estados brasileiros no Ideb publicado em 2009 evidenciam avanços importantes em todas as etapas de ensino. Segundo dados do Inep, esse avanço se deve, em boa medida, ao aumento das notas dos estudantes na Prova Brasil (71,1% nos Anos Iniciais e 64% nos Anos Finais) (BRASIL, 2010) e representam o esforço de governos, redes e unidades escolares em melhorar o desempenho dos estudantes nas áreas de conhecimento prioritárias em termos educacionais (Língua Portuguesa e Matemática).

238

Mas será que os bons resultados no Ideb asseguram a qualidade social anunciada como ideário das políticas anunciadas para a educação básica? Para termos uma visão mais detalhada da realidade desses municípios, analisemos os resultados de um dos indicadores que compõem o Ideb: a Prova Brasil, em específico a de 4<sup>a</sup> série/5<sup>o</sup> ano.

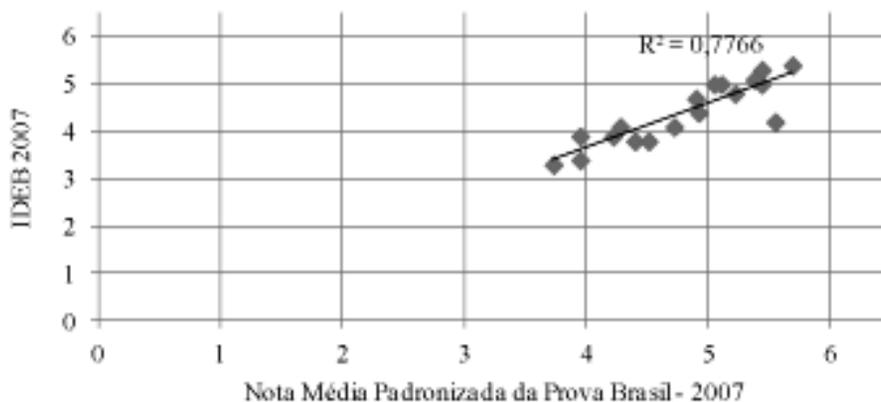
Esse indicador tem por objetivo fornecer informações sobre o desempenho dos estudantes de 4<sup>a</sup> série/5<sup>o</sup> ano e 8<sup>a</sup> série/9<sup>o</sup> ano em Língua Portuguesa (foco em leitura) e em Matemática (foco na resolução de problemas). Também tem como propósito declarado subsidiar a formulação de políticas educacionais visando à melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2009).<sup>8</sup>

De acordo com os Gráficos 2 e 3, verificamos que a relação entre o Ideb e a nota média padronizada da Prova Brasil dos municípios pesquisados melhorou no ano de 2009, comparativamente ao ano de 2007.



Gráfico 2

Relação entre o Ideb e a nota média padronizada da Prova Brasil, obtidos pelos municípios pesquisados em 2007



Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)

239

Gráfico 3

Relação entre o Ideb e a nota média padronizada da Prova Brasil, obtidos pelos municípios pesquisados em 2009

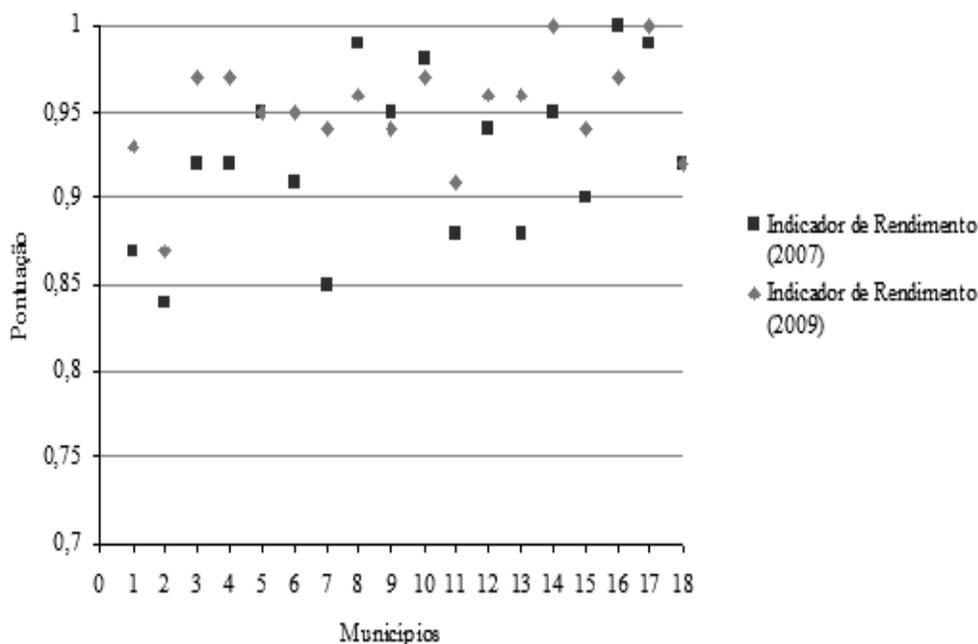


Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)



Essa relação mais próxima entre o IDEB e a nota média padronizada da Prova Brasil, alcançada em 2009, foi promovida pela melhora das taxas de aprovação registradas nos municípios pesquisados. Essas taxas resultaram em indicadores de rendimento iguais ou superiores a 0,84, em 2007, e iguais ou superiores a 0,92 em 2009, conforme sinaliza o Gráfico 4.

**Gráfico 4**  
Indicadores de rendimento nos anos iniciais do Ensino Fundamental dos municípios pesquisados – 2007 e 2009



240

Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)

Pontuado o crescimento nos índices de desenvolvimento educacional dos municípios pesquisados, demarcado pela melhora dos indicadores de rendimento e das notas médias padronizadas da Prova Brasil, passemos à análise do desempenho dos estudantes nas áreas de conhecimento prioritárias: Língua Portuguesa e Matemática.



Segundo dados sinalizados pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010, referidos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e as notas de corte mínimas propostas pelo Movimento Todos Pela Educação, para que uma instituição educativa alcance um patamar mínimo de qualidade, ela deveria atingir na Prova Brasil a pontuação desejável para cada nível de escolaridade.

Segundo esses parâmetros, para a disciplina de Matemática, a pontuação desejável deveria ser superior a 225 (duzentos e vinte e cinco) pontos na 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental. No caso de Língua Portuguesa, a pontuação deveria ser superior a 200 (duzentos) pontos para os alunos da mesma série. (BRASIL, 2010).

Considerando que na escala de proficiência dos estudantes dos anos iniciais do Ensino Fundamental existem treze níveis para Matemática e dez níveis para Língua Portuguesa, verificamos que a pontuação desejável para a primeira disciplina situa-se a partir do quinto nível, enquanto para a segunda disciplina essa pontuação situa-se a partir do quarto nível, conforme consta no Quadro 1.

Quadro 1

Níveis da escala de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática – anos iniciais do Ensino Fundamental

Matemática		Língua Portuguesa	
Nível	Pontos na Escala	Nível	Pontos na Escala
12	maior que 400	-	-
11	375 a 400	-	-
10	350 a 375	-	-
9	325 a 350	9	maior que 325
8	300 a 325	8	300 a 325
7	275 a 300	7	275 a 300
6	250 a 275	6	250 a 275
5	225 a 250	5	225 a 250
4	200 a 225	4	200 a 225



3	175 a 200	3	175 a 200
2	150 a 175	2	150 a 175
1	125 a 150	1	125 a 150
0	125 ou menos	0	125 ou menos

Fonte | INEP – Prova Brasil

Tendo em vista as pontuações mínimas desejáveis e da sua associação a boas taxas de aprovação (portanto próximas de 100%), ou seja, que resultem em indicador de rendimento próximo de 1, veremos que o cálculo do Ideb resultaria numa pontuação próxima da meta nacional para 2021, ou seja, de 6 pontos. Deste modo, sem descurar das taxas de aprovação, o alcance de metas municipais e estaduais nas avaliações padronizadas desaguaria na meta nacional, considerada correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos.

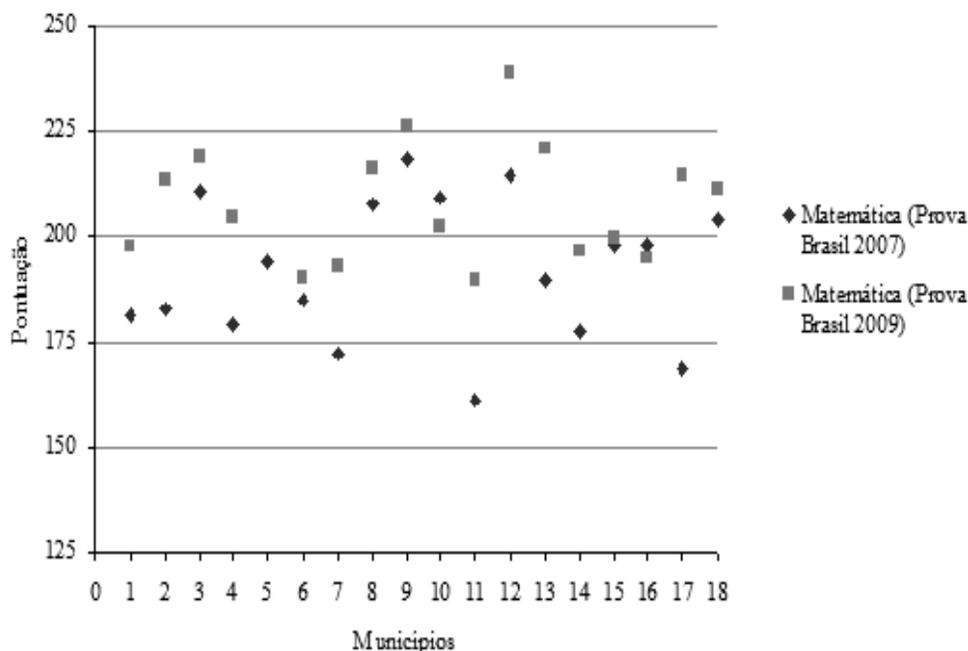
Cabe assinalar que a fixação da média 6, pelo MEC, considerou o resultado obtido pelos países da OCDE, quando da aplicação da metodologia do Ideb em seus resultados educacionais, supondo-se uma taxa de aprovação de 96%. Nessa lógica, a nota corresponderia à obtida pelos países desenvolvidos situados entre os 20 mais bem colocados do mundo.<sup>9</sup>

Ao recorrermos à pontuação média obtida pelos estudantes dos municípios pesquisados na Prova Brasil, identificamos um quadro complexo caracterizado não somente pela disparidade entre as redes de ensino da mesorregião, mas, principalmente, pela baixa pontuação na proficiência em Matemática e Língua Portuguesa.

No Gráfico 5 está demonstrada a pontuação média obtida pelos estudantes de 4<sup>o</sup> série/5<sup>o</sup> ano na Prova Brasil de 2007 e de 2009, nos municípios investigados, relativamente à disciplina de Matemática.



Gráfico 5  
Pontuação obtida pelos estudantes de 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental dos municípios pesquisados na proficiência em Matemática – Prova Brasil de 2007 e de 2009



243

Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)

Conforme demonstra o Gráfico 5, na Prova Brasil de 2007 nenhum dos municípios logrou a pontuação considerada desejável para a disciplina de Matemática, além do que os resultados alcançados revelam o quadro díspar que caracteriza o conjunto de redes investigado. Nessa edição da prova, apenas 33% dos municípios pesquisados obtiveram pontuação próxima à desejável (225 pontos), enquanto 50% deles situaram-se na faixa de 175 a 200 pontos, muito inferior ao desejado.

Na prova de 2009, embora os dados revelem que 83% dos municípios melhoraram a pontuação em Matemática, já que registrados crescimentos entre 1,27 e 45,95 pontos em relação à edição anterior, em apenas dois dos municípios os estudantes de 4ª série alcançaram pontuação desejável.<sup>10</sup>

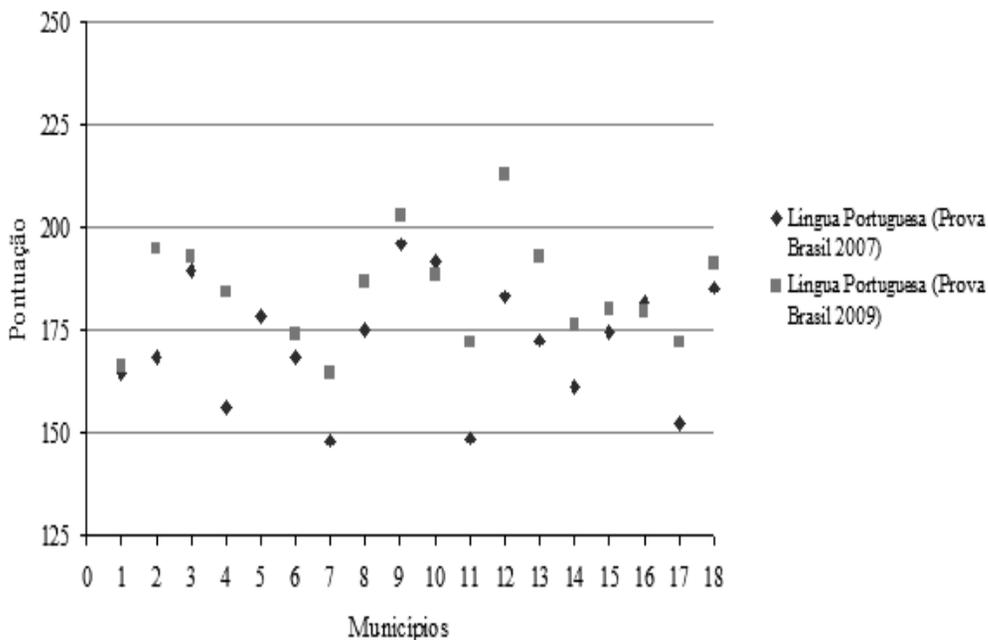


Apenas um destes municípios (Lindóia do Sul) integra o grupo dos prioritários para recebimento de apoio técnico e/ou financeiro pelo MEC.

O Gráfico 6 apresenta a pontuação média obtida pelos estudantes de 4<sup>o</sup> série/5<sup>o</sup> ano nas edições da Prova Brasil de 2007 e de 2009, relativamente à disciplina de Língua Portuguesa. Também neste caso, nenhum dos municípios investigados logrou, em 2007, a pontuação considerada desejável.

Gráfico 6

Pontuação obtida pelos estudantes de 4<sup>o</sup> série/5<sup>o</sup> ano do Ensino Fundamental dos municípios pesquisados na proficiência em Língua Portuguesa – Prova Brasil de 2007 e de 2009



244

Fonte | INEP – Estatísticas do IDEB (Dados recalculados em junho de 2011)

Pelo Gráfico 6, constatamos que a pontuação obtida em 2007 por 50% dos municípios pesquisados aproximou-se do desejável (200 pontos). Trata-se de uma situação mais próxima do desejável quando comparada à faixa de pontuação em Matemática.



No entanto, o percentual de municípios que melhoraram a pontuação em Língua Portuguesa em 2009, relativamente a 2007, foi o mesmo registrado em Matemática, ou seja, 83%, ainda que a variação na pontuação, em relação à edição anterior da prova, tenha sido distinta (entre 1,62 e 30,14 pontos). Também neste caso, em apenas dois dos municípios os estudantes de 4º série superaram, em 2009, a pontuação desejável em Língua Portuguesa, ou seja, mais de 200 pontos. Esses municípios são os mesmos que alcançaram pontuação desejável em Matemática.

De modo geral, os Gráficos 5 e 6 evidenciam que, na comparação entre as edições da Prova Brasil de 2007 e 2009, o desempenho dos estudantes da 4º série/5º ano nas áreas de Matemática e de Língua Portuguesa foi muito semelhante. Na maioria dos municípios, a variação da pontuação registrada em uma disciplina foi muito próxima da registrada na outra, inclusive nos dois casos em que as notas de 2009, em ambas as disciplinas, foram inferiores às de 2007. Nos municípios onde essa variação não foi semelhante (33% deles), o maior crescimento da pontuação se concentrou na disciplina de Matemática.

Não obstante esses aspectos e, a despeito do quadro favorável que esses municípios vêm apresentando em termos de avanços no Ideb, os dados que respondem pelo desempenho escolar dos estudantes, correlativo aos obtidos nos conhecimentos de leitura e resolução de problemas (Língua Portuguesa e Matemática), revelam um quadro preocupante, na medida em que apenas cerca de 11% dos municípios apresentaram desempenho desejável dos estudantes de 4º série em 2009.

Assim, ainda que os dados do Ideb desses municípios, de forma geral, apresentem um quadro evolutivo em relação às metas perquiridas, persiste o desafio de melhoria nos níveis de apropriação da capacidade de leitura e resolução de problemas, representados pelo desempenho dos estudantes desses municípios na Prova Brasil.

Deste cenário resulta reconhecer que, quando tomados os padrões mínimos de qualidade defendidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, e que foram incorporados nas orientações contidas na Resolução CNE/CEB 4/2010, despontam incongruências, ao menos em relação ao Ideb, um dos referenciais conclamados a orientar ações associadas a estes padrões. Embora os índices de desenvolvimento educacional dos municípios pesquisados



estejam em ascensão, com bons índices de rendimento, os resultados da Prova Brasil abrem reservas quanto à construção da qualidade na via deste padrão.

## Considerações conclusivas

A nosso ver, e em consonância à análise efetuada, os padrões de qualidade anunciados nos documentos adquirem graus de prioridade distintos no campo das políticas educacionais em curso. É o que claramente pode ser constatado em relação ao Ideb enquanto referencial orientador das ações voltadas à construção da qualidade.

Na esteira da priorização do Ideb, os aspectos político e social, que consubstanciarium uma perspectiva de qualidade social, podem figurar, no campo da prática, como elementos periféricos dos instrumentos de aferição da qualidade almejada. Deste modo, recorrentes indicações que visam ao alcance das metas educacionais tendem a transformar a qualidade em uma variante refém de insumos quantificáveis, insumos esses que não necessariamente favorecem alcance dos padrões a que o conceito de qualidade social aparece associado nos documentos analisados.

Como consequência, vislumbra-se um cenário desafiador aos municípios pesquisados. Por um lado, impõe-se o alcance das metas nacionais do Ideb indicativas dos padrões de qualidade, para o que se impõe a melhoria nos níveis de apropriação da capacidade de leitura e resolução de problemas, representados pelo desempenho dos estudantes na Prova Brasil; por outro, lhes é devida a atenção ao projeto político-pedagógico e a valorização das diferenças sociais e do CAQi, também referenciais orientadores das ações voltadas à construção da qualidade social.

Em síntese, estamos diante de um quadro que, por ora, reclama um acompanhamento cuidadoso acerca da mobilização dos elementos que consubstanciarium a qualidade social almejada, em um contexto no qual há uma crescente tendência ao uso de informações majoritariamente quantitativas na formulação de políticas e no planejamento das ações destinadas ao atendimento das necessidades da educação básica.



## Notas

- 1 Referimo-nos à pesquisa “Indicadores de qualidade do Ensino Fundamental na mesorregião oeste de Santa Catarina: estratégias e ações na rede pública municipal de ensino (2010-2014)”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unoesc. A pesquisa conta com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES - Brasil.
- 2 Para o cálculo do Ideb da 4ª série o tempo T é obtido com base no fluxo escolar dos alunos até a 4ª série/5º ano. Já para o cálculo do Ideb de 8ª série/9º ano, o tempo T é obtido com base no fluxo da 5ª a 8ª série/ 6º ao 9º ano.
- 3 As metas projetadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e por escola permitem monitoramento dos resultados alcançados a cada biênio.
- 4 A Campanha, surgida em 1999, foi impulsionada por organizações da sociedade civil que participariam da Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, no ano de 2000. Atualmente, constitui uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas pelo país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários. Sua missão é atuar em favor da efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que as pessoas tenham garantido seu direito à educação pública, gratuita e de qualidade.
- 5 Segundo consta no Parecer CNE/CEB Nº7/2010, a Comissão responsável pela elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, aprovadas em 2010, foi criada em 2009, a partir de um processo amplo de discussão, iniciado ainda em 2005, que contou com o envolvimento e a participação de representantes dos estados e municípios brasileiros. Conforme destacado no documento, a mobilização nacional para a constituição das DCNs considerou, ainda, documentos relacionados com a educação básica, produzidos pelo CNE/CEB.
- 6 O PAR foi criado pelo Decreto Presidencial nº 6.094, em 24 de abril de 2007, juntamente com a implementação do Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, sendo caracterizado como um planejamento multidimensional (BRASIL, 2007), composto por um conjunto articulado de ações e elaborado pelos municípios. O objetivo desse planejamento é obter apoio técnico e financeiro da União para a promoção de ações que promovam a qualidade da educação nos municípios.
- 7 Segundo consta na Resolução CD/FNDE/nº 029, de 20 de junho de 2007, são considerados prioritários os municípios que apresentam baixo Ideb. Essa Resolução retificada, conforme Diário Oficial de 29 de junho de 2007, e alterada pelas Resoluções /CD/FNDE/ nº 47, de 20 de setembro de 2007 e nº 46, de 31 de outubro de 2008, inclui 579 municípios no quadro de prioritários para receber assistência financeira suplementar a projetos educacionais, totalizando 1.822 municípios.
- 8 A Prova Brasil/Anresc é realizada a cada dois anos, de forma censitária. Compõe-se de um conjunto de testes que avaliam habilidades dos alunos em Língua Portuguesa (foco em leitura) e em Matemática (foco na resolução de problemas). Além dos testes, os alunos respondem a um questionário com informações sobre seu contexto social e capital cultural.
- 9 Sobre essa correspondência, recaem reservas, já que o cálculo praticado pela OCDE toma em consideração os resultados do PISA (*Programme for International Student Assessment*), cuja metodologia é diferente da praticada no Saeb. Por isso, sublinha Marchelli (2010, p. 580), a média ó poderia tão somente figurar como meta do país no Pisa, já que, para o Ideb, “[...] esse valor



é destituído de sentido, uma vez que é calculado com base em médias obtidas pelos municípios no Saeb, uma outra realidade de exame.”

10 O município de Entre Rios não registrou Ideb em 2009.

## Referências

AÇÃO educativa. **Campanha nacional pelo direito à educação**. Brasília, 22 out. 2010. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 22 out. 2011.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5-6.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE/ n.º 29, de 20/06/2007**. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília: Ministério da Educação, 2007b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/par-legislacao>>. Acesso em: 08 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria INEP N.º 87, de 7 de maio de 2009**. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC, PROVA BRASIL) e da Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC), no ano de 2009. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>> Acesso em: 17 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CEB n. 7, de 7 de abril de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jul. 2010. Seção 1, p. 10.



\_\_\_\_\_. **Parecer CNE/CEB n. 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. (2010a). Disponível em: <portalmeec.gov.br> Acesso em: 20 out./2011. (Aguardando homologação).

\_\_\_\_\_. **Inep divulga os resultados do Ideb 2009**: metas de qualidade foram cumpridas. Brasília, 5 jul. 2010b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/todas-noticias>. Acesso em: 08 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução CNE/CEB 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jul. 2010c. Seção 1, p. 824-828.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. Textos para discussão. **Série Documental**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica** (Ideb). Brasília: Instituto Nacional e Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-254, jan./abr. 2011.

GENTILI, Pablo. O discurso da "qualidade" como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

MARCHELLI, Sérgio Paulo. Expansão e qualidade da educação básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 561-585, maio/ago. 2010.

SÁ, Virgílio. O discurso da qualidade no contexto da recomposição das desigualdades em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 89, n. 223, p. 425-444, set./dez. 2008.



SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

Prof. Titular Dr. Elton Luiz Nardi  
Universidade do Oeste de Santa Catarina | Joaçaba | Santa Catarina  
Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas em Educação  
E-mail | [elton.nardi@unoesc.edu.br](mailto:elton.nardi@unoesc.edu.br)

Profa. Titular Dra. Marilda Pasqual Schneider  
Universidade do Oeste de Santa Catarina | Joaçaba | Santa  
Catarina  
Programa de Programa de Pós-Graduação em Educação  
Membro do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas em Educação  
E-mail | [marilda.schneider@unoesc.edu.br](mailto:marilda.schneider@unoesc.edu.br)

250

Recebido 14 mar. 2012  
Aceito 26 abr. 2012



# A ampliação da jornada escolar nas regiões Nordeste e Sudeste: sobre modelos e realidades

Expansion of the school day journey in Brazilian regions in the northeast and the southeast: models and reality

Ana Maria Cavaliere

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Lucia Velloso Maurício

Universidade Estadual do Rio de Janeiro

## Resumo

O texto relaciona os debates sobre as modalidades de ampliação da jornada escolar à perspectiva de enfrentamento das desigualdades educacionais, utilizando os resultados de pesquisa de âmbito nacional, financiada pelo Ministério da Educação, realizada por quatro universidades federais brasileiras, que investigou as experiências de ampliação da jornada escolar em municípios de todas as regiões do país. Para isso, são destacados estudos internacionais e nacionais que relacionam jornada escolar e desempenho de alunos, bem como aspectos da história da ampliação do tempo escolar no Brasil. São cotejados os resultados encontrados nas regiões Nordeste e Sudeste, constatando-se que as condições socioeconômicas e educativas locais com frequência se sobrepõem às intenções das políticas educacionais.

Palavras-chave: Ampliação da jornada escolar. Desigualdades educacionais. Diferenças regionais.

## Abstract

The text relates the discussions on the modalities of expansion of the school day to the perspective of facing educational inequalities, using as a framework the results of a nationwide survey, funded by the Education Ministry, performed by four Brazilian Federal universities, which investigated the experiences of expansion of the school day in Brazilian municipalities. For this purpose prominent international and national studies that relate student performance and school day expansion as well as aspects of the history of the expansion of school time in Brazil were consulted. The results of the survey for the Northeast and Southeast regions were compared and showed that local educational and social conditions often overlap the intentions of educational policies.

Keywords: Expansion of the school day. Educational inequalities. Regional differences.



## 1. Introdução

O presente artigo é um dos resultados de uma pesquisa de âmbito nacional (BRASIL, 2009; 2010), financiada pelo Ministério da Educação (MEC) e realizada por quatro universidades federais, que investigou a ocorrência e as características de experiências de ampliação da jornada escolar em municípios brasileiros durante os anos de 2008 e 2009<sup>1</sup>. Tem como objetivo articular os dados obtidos nessa investigação aos debates atuais sobre as modalidades de ampliação da jornada escolar e à perspectiva de enfrentamento das desigualdades educacionais. Para isso foram destacados estudos internacionais e nacionais que debatem a tendência de ampliação da jornada escolar e estabelecem relações entre jornada escolar e desempenho dos alunos. Foram apresentados aspectos da história da ampliação do tempo escolar no Brasil, a fim de que se contextualizem as diferentes soluções que os municípios brasileiros vêm encontrando na criação das condições objetivas para que seus alunos permaneçam por mais tempo sob a responsabilidade da escola. São cotejados e analisados os resultados encontrados nas regiões Nordeste e Sudeste, focalizando-se particularmente a natureza das atividades desenvolvidas e os locais, dentro e/ou fora da escola, onde elas acontecem. As diferenças entre as duas regiões são elucidativas dos tipos e variedades de problemas enfrentados pelos programas de ampliação da jornada escolar.

252

A pesquisa denominou “jornada escolar ampliada” os casos em que a carga horária escolar ultrapassava – mesmo que em apenas alguns dias da semana – as quatro horas diárias, que vêm a ser a jornada mínima estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Já as designações “tempo integral” ou “horário integral” foram utilizadas para as jornadas de, no mínimo, sete horas, em todos os dias da semana.

O mapeamento das experiências de ampliação da jornada escolar bem como das soluções organizacionais encontradas em diferentes realidades, visou, entre outros objetivos, contribuir com a formulação de uma concepção de educação integral adequada à realidade educacional contemporânea. Para além da carga horária, o estabelecimento de uma concepção de educação integral envolve as formas de utilização do tempo escolar, os locais utilizados para as atividades educativas e os atores nelas envolvidos. É sobre esse conjunto de elementos que se poderá desenvolver uma efetiva concepção



pedagógica de educação integral para a educação brasileira. (COELHO; PORTILHO, 2009).

## 2. Ampliação do tempo escolar e desigualdades educacionais

Um olhar sobre o panorama internacional relativo às soluções encontradas por diferentes países para a organização do tempo escolar mostra uma inequívoca tendência de ampliação desse tempo. Na maior parte dos casos, essa ampliação vem sendo associada a projetos de diminuição das desigualdades educacionais. (COMPÈRE, 1997). Essa associação entre os debates sobre o tempo escolar e a democratização das ações educativas está presente em diferentes países europeus como na Itália (CATABRINNI, 1997; RAGAZZINI, 1983) e na Espanha, (ENGUIITA, 2001; SACRISTÁN, 2008) e, em alguns deles, aparece também associada às chamadas “políticas de educação prioritária” como na França (HUSTI, 1999; ROCHEX, 2008), na Grécia (VARNAVA-SKOURA, VERGIDIS e KASSIMI, 2008) e em Portugal (PINTO, 2001; CANÁRIO, 2004).

É preciso lembrar que, mesmo em países considerados desenvolvidos e com satisfatório desempenho em avaliações educacionais internacionais, o problema do peso das desigualdades sociais e culturais sobre as desigualdades educacionais não apenas continua presente como tem crescido nos últimos anos. (DUBET, 2004).

Na França, por exemplo, a percepção dos efeitos da desigualdade social sobre a educação escolar manteve ativo, desde os anos oitenta até hoje, um conjunto de programas originados nas “zonas de educação prioritária”, por sua vez, inspirados em programas americanos e ingleses, dos anos sessenta e setenta, classificados como de “ação afirmativa” ou de “discriminação positiva”. O apoio extra aos alunos em dificuldade, sob a forma de atividades culturais e reforço escolar, é típico desses programas e envolve o aumento do tempo de permanência do aluno na escola.

Na América Latina, Casassus (2002, p. 34) realizou pesquisa sobre o desempenho de alunos de escolas primárias (primeiro segmento do Ensino Fundamental), entre 1995 e 2000, com o objetivo de explorar “[...] quais são os processos que produzem desigualdade no sucesso escolar e como a produzem.” O autor concluiu que fatores internos à escola podem não somente



reduzir processos de desigualdade produzidos pela sociedade, mas também agravá-los. O Brasil é exemplo significativo, nesse sentido, pois, apesar de apresentar um índice de status sociocultural (SSC) relativamente baixo, apresenta resultados de rendimento escolar acima das expectativas para esse indicador. Segundo o autor, o fato de o Brasil, como outros países latino-americanos, apresentar uma variação de resultados entre escolas na faixa de 50% indica que há alto grau de diferenciação entre elas, de acordo com o SSC baixo ou alto dos alunos que as frequentam. Quanto menor a variação dos resultados entre escolas, mais homogêneos são os resultados escolares. Já a grande variação entre escolas implicaria ou justificaria políticas diferenciadas no interior de um mesmo sistema educacional, focalizando as unidades escolares das regiões mais afetadas pela pobreza e outras condições adversas.

Os estudos brasileiros em “eficácia escolar” que buscam identificar e avaliar o “efeito escola” a partir da análise de múltiplas variáveis, abordam o tempo por meio do estudo do clima escolar, isto é, mediante o tipo de organização da rotina escolar que envolve a distribuição do tempo entre as diferentes atividades. (SOARES, 2007). São escassos os estudos sobre a relação estrita entre tempo total de permanência na escola e desempenho. Uma exceção é o estudo de Neri (2009) que conclui que o aumento da jornada é uma das principais variáveis de política educacional disponíveis para impulsionar o desempenho dos alunos em prazo mais imediato.

Ainda que faltem pesquisas sobre a associação com o desempenho, a evidência da curta duração dos turnos escolares no Brasil é tão forte (KERSTENETSZKY, 2006) que se formou um consenso sobre a necessidade de ampliá-los. Assim, nas políticas educacionais brasileiras recentes, acompanhando a tendência mundial de ampliação do tempo escolar, as tentativas de enfrentamento da desigualdade educacional têm enfatizado a ampliação da jornada escolar na educação básica, especialmente, na educação fundamental.

Os últimos levantamentos estatísticos começam a revelar mudanças. Segundo o Censo Escolar, em 2004, apenas 3,3% dos alunos matriculados no Ensino Fundamental, no país, frequentavam turnos de “mais de cinco horas” diárias. Em 2009, essa porcentagem passou para 8,65%. No Sudeste, onde se registra o maior número de matrículas em turnos com mais de cinco horas, o índice passou de 6,3% em 2004 para 19,65% em 2009. (MAURICIO, 2011). Os dados de 2009 revelam também a profunda desigualdade entre a região Sudeste e outras regiões, como Norte, Nordeste e Sul cujos índices



relativos a esse tipo de matrícula estão abaixo de 2%.<sup>2</sup> As matrículas de mais de cinco horas registradas no Censo Escolar não são necessariamente matrículas em horário integral, e podem incluir matrículas em turnos de pouco mais de cinco horas, mas, ainda assim, revelam a capacidade de alguns sistemas educacionais garantirem turnos maiores para o conjunto das escolas.

Os dados acima permitem concluir que a progressiva tendência de ampliação da jornada escolar foi acelerada nos últimos anos. Não é pouco relevante nesse processo a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), em vigor desde 2007 (BRASIL, 2007), que tem dispositivo específico relativo ao financiamento de escolas de tempo integral. Assim, pode-se afirmar que essa tendência é também fruto da política governamental federal recente. O dispositivo amplia os recursos por aluno em 25% no Ensino Fundamental e em 30% no Ensino Médio para matrículas em turnos com duração de sete horas ou mais.

A tabela 1<sup>3</sup> apresenta dados dos Censos Escolares de 2009 e 2010, quando foram feitas as primeiras divulgações, pelo Censo, da ocorrência de escolas de horário integral no país. Nela, tem-se o total de matrículas do Ensino Fundamental e o número de matrículas em horário integral por segmento do Ensino Fundamental, com as respectivas porcentagens. Vê-se, que apesar de ainda pequeno, o crescimento recente do número de matrículas em horário integral é intenso no cenário nacional: houve aumento significativo dessas matrículas tanto no conjunto como em cada segmento, passando de 4,01% para 5,45% nos anos iniciais em 2010 e ultrapassando um milhão e duzentas mil matrículas no total do Ensino Fundamental nesse mesmo ano. Esse número confirma a consistência com que municípios e estados vêm respondendo à política implementada pelo Fundeb, além de outros mecanismos indutores de matrícula em horário integral. Vale destacar que, agregando-se os dados da tabela à dependência administrativa, foi verificado que as matrículas estaduais em horário integral compõem 40% desse tipo de matrícula e as municipais, 60% delas, relação compatível com a preponderância do horário integral nos anos iniciais do Ensino Fundamental, sob responsabilidade crescente dos municípios.



Tabela 1

BRASIL: número de matrículas em horário integral no Ensino Fundamental por segmento

Segmento/ Matrícula	Total 2009	HI 2009	% 2009	Total 2010	HI 2010	% 2010
Anos iniciais	14.946.313	599.710	4,01 %	14.258.634	777.427	5,45 %
Anos finais	12.665.753	345.334	2,73 %	12.416.686	426.478	3,43 %
Total	27.612.066	945.044	3,4 %	26.675.320	1.203.905	4,51 %

Fonte | tabela elaborada a partir dos dados do Censo Escolar 2009 e 2010 (MEC - Inep)

256

A ampliação da jornada escolar pode constituir uma política educacional positiva, como contraponto à tradição de precariedade do sistema público. Entretanto, é pequena a experiência brasileira de escolarização em horário integral, diferentemente de países europeus, ou mesmo de países latino-americanos já com vasta experiência em jornadas de dia completo. A escola republicana brasileira foi fortemente marcada pelos efeitos tardios do regime escravocrata, retardando a sua expansão – só no século XXI atingiu-se a universalização do Ensino Fundamental – e constituindo um sistema de ensino profundamente elitista. Essa marca penetrou de tal forma na sociedade brasileira, que se disseminou a representação de que é desperdício investir na educação das classes populares e de que qualidade de ensino está associada a exclusão: quanto mais gerados excluídos – por reprovação ou por abandono, melhor o ensino. Os sistemas públicos fizeram-se mínimos, simplificados e, com frequência, precários. É nesse quadro histórico que estão situadas as atuais propostas de ampliação da jornada escolar



### 3. Projetos fundadores no Brasil

Uma breve recuperação histórica do tema nos encaminha ao Centro Educacional Carneiro Ribeiro criado por Anísio Teixeira, na década de 1950, em Salvador, e ao programa dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), desenvolvido por Darcy Ribeiro, nas décadas de 1980/90, no estado do Rio de Janeiro: projetos educacionais que tinham o horário integral como elemento-chave para suas concepções pedagógicas. A segunda proposta teve um sentido de continuidade em relação à primeira. Ambas foram questionadas, em suas diferentes épocas, e sofreram interrupções precoces.

No caso dos Cieps, as críticas estavam baseadas nos argumentos da falta de recursos para a sua universalização, dos perigos do assistencialismo ou da inadaptação dos jovens e das famílias ao horário integral. Tais argumentos, reforçados por contextos político-partidários desfavoráveis, levaram ao descaso com o patrimônio público e à indiferença com a expectativa da população, resultando em prédios e projetos abandonados, escolas sem professores, alunos e famílias decepcionados. A partir daí, construiu-se uma representação de escola fracassada. Essa imagem pública que permanece, dificulta a percepção da escola pública de horário integral como uma contribuição para a reversão do processo de exclusão social que se naturaliza nas escolas brasileiras.

Anísio Teixeira considerava que a escola primária obrigatória deveria ser, sobretudo, prática, de formação de hábitos de pensar, de fazer, de conviver, de trabalhar, de participar de um ambiente democrático. Não poderia ser de períodos curtos, porque um programa de atividades práticas, para formar hábitos de vida real, para organizar a escola como uma comunidade com todo tipo de atividade – trabalho, estudo, recreação e arte – requer tempo. Na sua perspectiva, as habilidades das quais se depende para viver nas sociedades modernas deveriam ser ensinadas como técnicas sociais, em contexto real. O currículo da escola deveria harmonizar as características da vida da comunidade, suas tradições, seus trabalhos. (TEIXEIRA, 1994).

Darcy Ribeiro, discípulo de Anísio Teixeira, formula uma concepção de escola pública de horário integral profundamente marcada pelas ideias de seu mestre. As diferenças que se podem verificar entre a proposta de Anísio Teixeira e a de Darcy Ribeiro devem-se aos 30 anos que as separam e aos diferentes contextos socioeconômicos. Para Ribeiro, um fator determinante do



baixo rendimento da educação brasileira seria a exiguidade do tempo de permanência do aluno na escola. Segundo ele, a criança das classes privilegiadas teria em casa apoio e auxílio, não sendo prejudicada pela escassez do tempo escolar. O período curto penalizaria, de fato, a criança pobre, porque ela só contaria com a escola para adquirir o conhecimento formal. Propunha então uma escola de horário integral, para reforçar as situações de aprendizagem e evitar que a criança brasileira de baixa renda sofresse com a falta de assistência familiar ou pudesse ter sua infância suprimida ao assumir, em casa, funções de adultos.

A proposta pedagógica do Ciep se dava em torno da articulação educação, saúde e cultura. A escola era pensada como um centro de dinamização cultural, que promoveria o diálogo dos conhecimentos dos alunos e da comunidade com aquele conhecimento que seria sistematizado através das atividades pedagógicas escolares. (MONTEIRO, 2002). Segundo Ribeiro, os Cieps teriam que atender aos três requisitos essenciais de uma escola popular eficaz:

Espaço para a convivência e as múltiplas atividades sociais durante todo o largo período da escolaridade, tanto para as crianças como para as professoras. O Tempo indispensável, que é igual ao da jornada de trabalho dos pais, em que a criança está entregue à escola. Essa larga disponibilidade de tempo possibilita a realização de múltiplas atividades educativas, de outro modo inalcançáveis, como as horas de Estudo Dirigido, a frequência à Biblioteca e à Videoteca, o trabalho nos laboratórios, a educação física e a recreação. O terceiro requisito fundamental para uma boa educação é a Capacitação do Magistério. (RIBEIRO, 1995, p. 22, grifos do autor).

Como se vê, a proposta estava centrada na escola. Seria sua função dinamizar atividades em seu espaço que atendessem a linguagens diversas e à articulação com a comunidade através de trocas culturais variadas.

A proposta dos Cieps não focalizava o "território" (CANÁRIO, 2004) no sentido que hoje o focalizam as ideias de "comunidade educativa" ou de "cidades educadoras" presentes em muitos programas de ampliação da jornada escolar, mas incorporava idéias de reconstrução do papel da educação escolar e de sua relação com a cultura, os saberes populares e o entorno na escola. Cabe ressaltar ainda que a localização da construção das 500 unidades escolares do programa ocorreu, quase sempre, em bairros pobres,



periféricos e precariamente urbanizados, o que carrega para o programa elementos de associação entre educação e assistência social ou proteção à infância e à adolescência.

#### 4. O programa Mais Educação e os territórios educativos

Inúmeras experiências brasileiras recentes de ampliação da jornada escolar poderiam ser aqui apresentadas, de iniciativa dos estados e dos municípios. Será destacado, devido à sua abrangência e impacto nacional, o programa Mais Educação que se desenvolve em formato diferente daquele dos projetos fundadores. O programa, de âmbito federal, foi instituído em 2007, por meio de Portaria Interministerial com o objetivo de contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens. Ele tem entre outros objetivos:

I – apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar nas redes públicas de educação básica de Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar [...].

II – contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar. (BRASIL, 2007, p. 2).

259

Realizar as atividades no “contraturno”<sup>4</sup> é uma condição para a operacionalização dessa proposta que prevê a articulação de espaços e parceiros para que as crianças tenham acesso à variedade de linguagens, de experiências, e contem ainda com o reforço escolar. Esse grau de especificidade não consta do decreto que dispõe sobre o programa (BRASIL, 2010), entretanto ele deixa explícito que as atividades poderão ser desenvolvidas dentro ou fora do espaço escolar, fato que implica, fortemente, a articulação das atividades no chamado “contraturno”. Depreende-se, desse decreto, a preocupação em garantir a continuidade do programa, seja por sua publicação no último ano do governo que o implementou<sup>5</sup>, seja por garantir, no artigo 7º, sua fonte de financiamento através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do programa Dinheiro Direto na Escola.



O programa Mais Educação se inspira também no movimento das “cidades educadoras”, cujo documento central – Carta de Barcelona – reúne seus princípios orientadores. (GADOTTI, PADILHA; CABEZUDO, 2004). Entre eles, considera-se que a educação não deve ser vista como responsabilidade apenas da comunidade escolar, mas também de uma “comunidade de aprendizagem”. Nesse sentido, diluem-se as barreiras entre educação formal e não formal e incorpora-se o entorno da escola como espaço educacional.

A inviabilidade de contemplar todos os alunos faz com que o programa Mais Educação se destine a apenas uma parte deles, selecionada segundo orientações do próprio MEC, interpretadas pelas escolas. Segundo informações do portal do MEC, no ano de 2011, aderiram ao Programa 15.018 escolas com 3.067.644 estudantes com base nos seguintes critérios: escolas estaduais ou municipais de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que foram contempladas com o Programa de Desenvolvimento da educação/Escola (PDE/Escola) em 2009; escolas localizadas em territórios de vulnerabilidade social e escolas situadas em cidades com população igual ou superior a 18.844 habitantes.

260 Os responsáveis pela condução das atividades recebem ajuda de custo proporcional ao número de oficinas que orientam. São, em sua maior parte, estudantes universitários, ou agentes culturais, selecionados pela própria escola, na comunidade próxima. Essas equipes são coordenadas pelo professor comunitário que é um professor efetivo da rede de ensino, atuando com 40 horas semanais. Também são as escolas que escolhem os tipos de oficinas a serem trabalhadas com base em um repertório de dez macrocampos determinados pelo programa Mais Educação: acompanhamento pedagógico; meio ambiente; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; inclusão digital; prevenção e promoção da saúde; educomunicação; comunicação científica; educação econômica e cidadania.

Os projetos fundadores, assim como o programa Mais Educação, aqui apresentados, mostram as diferentes possibilidades, concepções e formatos que podem orientar a ampliação da jornada escolar.

Para alguns, a construção de políticas e práticas educativas envolvendo as localidades pode conduzir ao questionamento da forma escolar e ampliar a abrangência dos “territórios escolares” para “territórios educativos”. (CANÁRIO, 2004). O Mais Educação é um exemplo dessa proposta,



que preconiza a educação como responsabilidade de uma “comunidade de aprendizagem” e não apenas da escola. Segundo Gadotti (GADOTTI; PADILHA; CABEZUDO, 2004), o entorno da escola como espaço de aprendizagem amplia as possibilidades e a abrangência dos sistemas de ensino, ressignificando os limites escolares. Essa proposição, entretanto, quando aplicada às condições da realidade social brasileira, suscita dúvidas e polêmicas. (CAVALIERE, 2009).

A análise que se segue das informações obtidas pela pesquisa citada no início deste texto pretende contribuir com a avaliação da compatibilidade entre modelos e realidades de ampliação da jornada escolar em diferentes regiões brasileiras.

## **5. Características da ampliação da jornada escolar no Nordeste e no Sudeste**

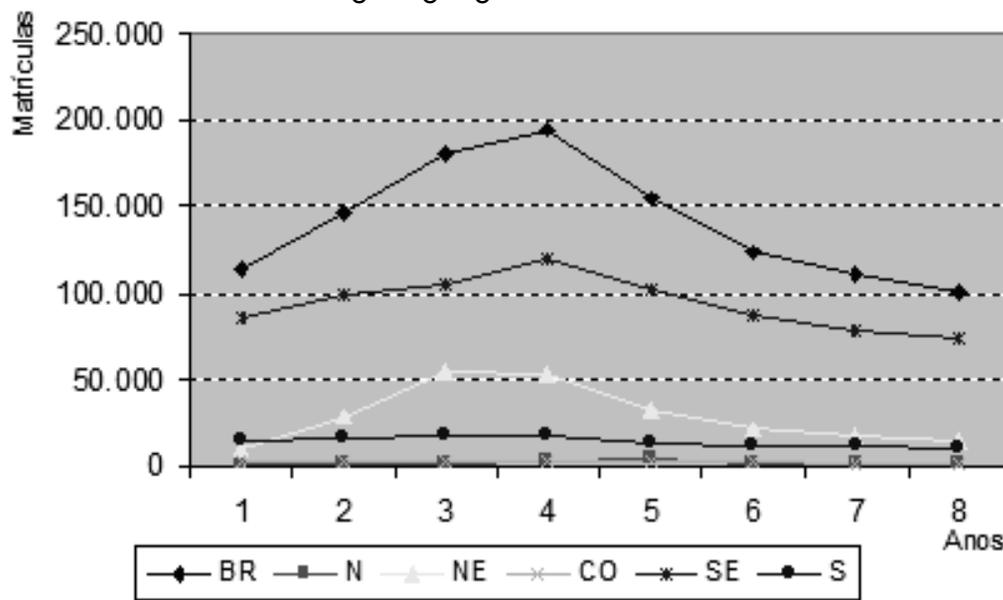
A pesquisa que mapeou as experiências municipais de ampliação da jornada escolar existentes no Brasil trouxe uma grande variedade de informações. Foram investigados aspectos como tempo, espaço, atividades, sujeitos e gestão. A investigação alcançou 2.112 municípios, isto é, 38% dos municípios brasileiros, dentre os quais, 504 estavam desenvolvendo, no seu conjunto, 800 tipos de experiências de ampliação da jornada escolar, inclusive as de horário integral. Note-se que vários municípios atuavam com diversos programas concomitantes de ampliação da carga horária escolar, programas de diferentes origens e características, às vezes, alcançando um mesmo aluno, em dias ou horários diferentes. A fragmentação da ação (que pode ou não ser bem articulada pela escola) é, portanto, a primeira constatação a ser feita a partir dos números gerais da investigação.

O Gráfico 1, que integra o relatório da pesquisa (BRASIL, MEC-Secad, 2009; 2010), ilustra o panorama nacional colhido à época.



Gráfico 1

Número de alunos no Ensino Fundamental matriculados em experiências de ampliação da jornada escolar, por ano de escolaridade, segundo a região geográfica – 2008<sup>6</sup>



262

Além da maior concentração de registros na região Sudeste e nos 3º, 4º e 5º anos do Ensino Fundamental, o estudo mostrou também que as experiências apresentam grande variedade no tipo de atividade realizada no horário ampliado, fato constatado em todas as regiões do país, ainda que essa variedade seja maior nas regiões Sudeste e Sul. Em nível nacional, a amostra revelou que 65% das experiências tinham o esporte como atividade principal. Na sequência, as aulas de reforço, com 61,7%, seguidas por atividades artísticas como música, dança, teatro, e pela informática, entre outras.

Quanto à organização do tempo e ao local de realização das atividades que ampliam a jornada escolar em todas as regiões do país, constatou-se que, em sua maior parte, as experiências alcançadas pela pesquisa oferecem atividades no "contraturno", condição fundamental para que elas possam se desenvolver em espaços externos à escola e ser oferecidas apenas a uma parcela dos alunos. A maior parte das experiências, de fato, não contempla todos



os alunos das escolas, o que tem implicações na maneira como a ampliação do tempo é entendida pela comunidade escolar.

Quanto ao local das atividades, em sua maior parte, elas continuam se mantendo dentro do espaço escolar, a despeito da organização em “contraturno”. Essa aparente contradição leva a supor uma combinação entre possibilidades: tanto as escolas não contam com espaços adequados no seu entorno onde possam realizar as atividades, como as representações que as equipes gestoras têm da escola, conservam a sala de aula e demais espaços escolares como o *locus* por excelência para o desenvolvimento do trabalho pedagógico. Em síntese, as soluções efetivamente aplicadas nas políticas de ampliação do tempo escolar são condicionadas tanto pelas condições objetivas de sua implementação como pelas condições subjetivas, isto é, de concepção educacional, das equipes envolvidas.

A seguir, serão apresentados, com mais detalhes, parte dos dados obtidos na investigação, relativos especificamente às regiões Nordeste e Sudeste.

Enquanto a região Sudeste (SE) teve o maior número de municípios na amostra e de experiências de ampliação da jornada, a região Nordeste (NE) obteve o maior crescimento recente na quantidade de experiências. A opção por cotejar essas duas regiões deu-se, também, em função de elas representarem extremos na realidade social do conjunto das regiões brasileiras: segundo a pesquisa “Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros” realizada em 2009 pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, um estudante de uma escola pública de Educação Fundamental do Sudeste recebe praticamente o dobro do investimento municipal do que um estudante do Nordeste: R\$3.897,77 contra R\$ 2.034,89. (UNDIME, 2012).

Os dados apresentados a seguir são relativos às atividades realizadas no tempo suplementar do turno escolar e aos espaços utilizados, dentro e fora da escola, nas duas regiões. A tabela 2 reagrupa as atividades arroladas na pesquisa: refere-se aos tipos e distribuição delas que, por sua vez, são indutoras dos espaços utilizados.



Tabela 2  
Atividades predominantes nas regiões NE, SE e Brasil – 2008

Atividade/Região	Nordeste		Sudeste		Brasil	%*
	Nº	%*	Nº	%*		
Música/dança/teatro	240	25,3	605	25,9	1260	26,1
Reforço/tarefa casa	183	19,3	404	17,3	816	16,9
Esporte/capoeira	184	19,4	334	14,3	740	15,3
Artes plásticas/ visuais	89	9,4	287	12,3	550	11,4
... **	...		...		...	
<b>Total</b>	<b>948</b>	<b>100</b>	<b>2.336</b>	<b>100</b>	<b>4.831</b>	<b>100</b>

Fonte | Tabela elaborada a partir da Tabela 7 do Relatório de pesquisa: BRASIL, MEC-Secad, 2009; 2010.

\* As porcentagens foram calculadas com base no total de registros da região ou do país.

\*\* Esta linha em branco indica a existência de itens que não foram apresentados.

264

Feito o agrupamento por áreas afins das atividades, observa-se, primeiramente, que as porcentagens para o Brasil são acompanhadas, grosso modo, pelas duas regiões, ou seja, atividades artísticas em primeiro lugar; o reforço acrescido da tarefa de casa em segundo; o esporte junto com a capoeira, em terceiro; as artes plásticas/visuais em quarto.

Sem agrupar as atividades, tal como estão discriminadas no relatório da pesquisa, o esporte sozinho fica em primeiro lugar e o reforço escolar em segundo, com pequena diferença entre eles, e uma modalidade de arte em terceiro, seja música ou dança. O que se destaca é que os resultados nacionais e das duas regiões são proporcionalmente correspondentes, apesar da grande diferença em números absolutos entre elas. A discrepância entre as duas regiões só vai aparecer, quando das atividades isoladas, no oferecimento da informática, que no Sudeste tem índice maior (7,9%) do que no Nordeste (5,3%), possivelmente devido à maior facilidade de acesso aos equipamentos.

Os estados do NE e do SE apresentam quase sempre resultados compatíveis com os da sua região: no NE, se forem agrupados os dois itens relacionados às artes (música, dança, teatro, artes plásticas e visuais), surgem em segundo lugar e num mesmo patamar o reforço escolar ou esporte. No SE, feito



o mesmo agrupamento das artes, o reforço escolar aparece em segundo lugar em Minas Gerais e Rio de Janeiro e o esporte em São Paulo e Espírito Santo.

A próxima tabela apresenta os locais dentro da escola onde as experiências de jornada ampliada são desenvolvidas. Evidencia-se que a sala de aula constitui local privilegiado para a realização das atividades tanto no âmbito nacional como no NE e SE. Esse resultado tem relação obrigatória com o tipo de atividade desenvolvida. Como se depreende, as atividades artísticas e as de reforço, que aparecem com vigor, podem ser realizadas em lugares fechados, como a sala de aula. Isso, por um lado, facilita a organização das atividades e, por outro, pressiona a demanda por espaço na escola e pode desestimular a busca por espaços externos.

**Tabela 3**  
Locais dentro da escola das atividades da jornada ampliada, no NE, SE, Brasil – 2008

Local/Região	Nordeste		Sudeste		Brasil	%
	No.	%	No.	%		
Sala de aula	146	30,5	280	20,5	621	22,7
Pátio	92	19,2	242	17,7	483	17,7
Quadra de esportes	67	14,0	217	15,9	411	15,0
Biblioteca escolar	49	10,3	203	14,8	367	13,4
Laboratórios	31	6,5	110	8,0	250	9,1
Auditório	31	6,5	84	6,1	165	6,0
Outros locais	...		...		...	
<b>Total</b>	<b>478</b>	<b>100</b>	<b>1.366</b>	<b>100</b>	<b>2.733</b>	<b>100</b>

Fonte | Tabela elaborada a partir da *Tabela 9* do Relatório de pesquisa: BRASIL, MEC-Secad, 2009; 2010.

A localização das atividades de ampliação da jornada dentro da escola revela diferenças entre as regiões NE e SE. No Brasil e nas duas regiões, a sala de aula se destaca como o local de maior concentração de atividades, porém os índices são diferenciados. No Brasil, a sala de aula aparece com 22,7%, que se pode tomar como um índice médio. O SE apresenta

porcentagem semelhante, 20,5%, mostrando o grande impacto que essa região provoca no resultado nacional, já que concentra o maior número de municípios e experiências com jornada ampliada. O NE apresenta índice bem maior, 30,5%, podendo indicar tanto uma determinada concepção de ampliação da jornada como uma infraestrutura de prédios escolares menos diversificada. Nossa interpretação é a segunda, pois a tabela anterior mostrou índices compatíveis entre as outras regiões para as diversas atividades. É mais do que isso, a tabela 3 mostra que os índices do NE ficam acima daqueles do Brasil e do SE exatamente nos espaços escolares existentes em praticamente todas as unidades de ensino, que são as salas de aula e o pátio. Espaços que demandam maiores investimentos, como quadra, biblioteca e laboratório levam os índices do NE a uma diferença para baixo em relação ao SE. Os índices tornam-se semelhantes novamente, e baixos para as duas regiões, quando aparece o auditório.

A tabela 4, que apresenta os locais de realização das atividades fora da escola, mostra o predomínio do campo/quadra ou praça/parque para ambas as regiões e para o Brasil:

266

Tabela 4

Locais fora da escola das atividades da jornada ampliada, no NE, SE, Brasil – 2008

Local/Região	Nordeste		Sudeste		Brasil	
	Nº.	%*	Nº.	%*	Nº.	%*
Campo futebol/ quadra	70	25,1	106	22,7	239	22,7
Praça pública/ parque	44	15,8	63	13,5	141	13,9
Biblioteca	21	7,5	51	10,9	89	8,8
Espaço outra secretaria	23	8,2	40	8,6	88	8,7
Clube	19	6,8	46	9,8	87	8,6
Associação comunitária	19	6,8	31	6,6	82	8,1



Igreja	14	5,0	22	4,7	48	4,7
Casa particular	15	5,4	16	3,4	39	3,8
Museu	8	2,9	18	3,9	33	3,3
ONG	9	3,2	15	3,2	27	2,7
Outros	37	13,3	59	12,6	140	13,8
<b>Total</b>	<b>279</b>	<b>100</b>	<b>467</b>	<b>100</b>	<b>1013</b>	<b>100</b>

Fonte | Tabela elaborada a partir da *Tabela 10* do Relatório de pesquisa: BRASIL, MEC-Secad, 2009; 2010

\* A porcentagem foi calculada com base no total de registros da região ou do país

Os índices do Sudeste novamente revelam seu impacto sobre os resultados nacionais. Constatou-se, mais uma vez, que os espaços que não demandam recursos econômicos altos ou específicos fazem crescer os índices do NE, como é o caso do Campo de futebol e da Praça. A sequência da prioridade da ocupação dos espaços externos no Brasil e na região SE é praticamente a mesma, com exceção de Clube que no país fica em quinto lugar e no SE, em quarto lugar. O NE apresenta inversões que distinguem a região: a Biblioteca, terceiro em âmbito nacional, é ultrapassada pelos Espaços de outras secretarias; o recurso a Casa particular preponderou sobre as Igrejas locais; as Organizações Não Governamentais (ONGs) se sobrepuseram aos Museus. Para Bibliotecas, Clubes e Museus, os resultados do SE avançaram significativamente sobre os do país, indicando maior disponibilidade desses equipamentos sociais na região. Para esses últimos, o NE apresenta índices marcadamente inferiores aos nacionais e aos do SE. É interessante destacar que a única porcentagem comum às duas regiões refere-se ao espaço das ONGs – 3,2%, e que ela é superior ao índice nacional, indicando, talvez, maior presença dessas instituições nas duas regiões do que no resto do país.

Os estados do NE tendem a acompanhar a frequência de registros de espaços utilizados que foram constatados na região como um todo, com algumas diferenças a destacar. O Maranhão foi o único estado onde a Praça/Parque preponderou sobre o Campo/Quadra; o segundo lugar apresentou alguns empates e o terceiro, que na região ficou com o Espaço de outras secretarias, mostrou variações: no Ceará predominou a Biblioteca; em Pernambuco, o Clube; no Maranhão, a Associação comunitária; e na Bahia, a Casa particular. Essa dispersão mostra a diversidade de soluções encontradas em função da



variedade das condições de implementação da jornada ampliada. Destacam-se Ceará e Pernambuco como os estados da região que mais contam com espaços que demandam investimentos públicos, como Bibliotecas e Museus.

Entre os estados do SE, Minas Gerais e Rio de Janeiro mantêm consonância com os índices da região: Campo/Quadra, Parque/Praça e Biblioteca, nessa ordem. São Paulo e Espírito Santo apresentam, em segundo lugar, os espaços de outras secretarias, levantando a hipótese de maior integração interinstitucional; a praça/parque fica na terceira colocação. O Rio de Janeiro se destaca pela utilização mais significativa de bibliotecas e museus, e São Paulo pelo acesso maior a espaços de ONGs.

A comparação feita, no interior da amostra, entre os espaços utilizados para a ampliação da jornada escolar nas duas regiões revela que os resultados nacionais são muito influenciados pelos resultados do Sudeste e nestes, os de Minas Gerais têm peso significativo. Apesar da diversidade, as regiões oferecem um leque comum de atividades: as duas regiões privilegiam a sala de aula como espaço, dentro da escola, para o desenvolvimento das atividades; os outros espaços a que se recorre no interior da escola indicam que o desenvolvimento econômico da região determina a disponibilidade de opção. Da mesma forma, os espaços externos se concentram em locais/equipamentos pouco dispendiosos no Nordeste, tendo variedade maior no Sudeste. Essas constatações indicam que a ampliação da jornada escolar demanda ações e recursos diferenciados para que se possam diminuir as disparidades regionais tornando mais equânime o acesso a bens culturais.

A ocupação de espaços revelada pela pesquisa e o cotejamento entre as regiões NE e SE exemplifica como as propostas de ampliação da jornada tendem a se configurar em função de características locais. Se a proposta centrada no espaço da escola tem a possibilidade de fortalecer a instituição escolar e trazer para dentro dela desafios relacionados à sua dinâmica cotidiana e ao clima escolar, a proposta de ampliação através de articulação com o entorno escolar pode aumentar a oferta da jornada ampliada e enriquecer as atividades desenvolvidas. Essas opções vão estar condicionadas, em boa medida, pela disponibilidade econômica local e pelos equipamentos urbanos que dela decorrem. Investigar e analisar as condições efetivas de implementação de uma ou outra modalidade e seus possíveis impactos é fundamental para viabilizar a ampliação da jornada escolar no Brasil. Seja qual for a alternativa adotada, a articulação das propostas com o projeto político-pedagógico da



escola é indispensável, como também é indispensável que as soluções encontradas para implementar o aumento do turno escolar possam ter continuidade, o que implica a discussão sobre o regime de trabalho do profissional envolvido na dinamização dos programas.

## 6. Considerações finais

As informações acima mostram que as políticas não podem ser analisadas apenas por seus objetivos, mas também pelas realidades efetivas que engendram quando de sua implementação. Elementos como a destinação específica das políticas educacionais para algumas escolas ou apenas para alguns alunos podem ter consequências importantes relacionadas à estigmatização de indivíduos ou grupos. A expectativa de cooperação com a sociedade civil organizada pode gerar grandes decepções numa sociedade em que boa parte da população está longe de usufruir os direitos básicos da cidadania. Ademais, a utilização de espaços urbanos alternativos ao prédio escolar demanda a existência de equipamentos urbanos estruturados e diversificados.

Assim como Dubet (2004) afirma que, na educação, as diferentes concepções de justiça e igualdade de oportunidades são todas imperfeitas e o que se pode almejar é uma combinação de escolhas e respostas, necessariamente limitadas, que sejam as mais adequadas possíveis ao contexto em que se pretende intervir; as modalidades encontradas para a ampliação do tempo escolar pelos municípios brasileiros mostram suas limitações, mas também as saídas possíveis, em face das condições reais de cada região, de cada rede escolar, de cada organização urbana. A força paradigmática a ser destacada é a própria escola. A maior parte das atividades de ampliação da jornada acontece dentro dela. Entretanto, o confinamento por longas horas dentro de uma escola pequena e mal equipada pode trazer prejuízos ao processo educativo. Por outro lado, a pulverização inconsequente das atividades em espaços desconectados da escola pode servir à desvalorização da atividade educativa, transformada em ocupação paliativa do tempo, reconstituindo o “depósito de crianças” criticado, severamente, pelos professores e pela sociedade.

João Monlevade (2009) elaborou duas tabelas sobre matrículas do Ensino Fundamental em tempo integral, com base em dados do Censo Escolar de 2008. A tabela que ordena os municípios pelo percentual de matrículas do



Ensino Fundamental em horário integral mostra que, dos dez municípios que lideram, sete estão no estado de São Paulo. Olhando-se a ordem dos estados pelo número absoluto de matrículas do Ensino Fundamental em horário integral, constata-se, em primeiro lugar, que a variação de matrículas entre os estados é enorme, de poucas dezenas a mais de 200 mil; e que a liderança das matrículas em horário integral está em três estados do Sudeste, com São Paulo em primeiro lugar. A força econômica é visível nessa distribuição das matrículas. Entretanto é preciso destacar a significativa presença de alguns estados do Nordeste, como Ceará e Pernambuco, com mais de 10 mil matrículas de Ensino Fundamental em horário integral.

De fato, a ampliação do tempo de escola só se efetivará como elemento positivo na melhoria da qualidade da educação brasileira se as soluções almejadas, embora limitadas, respeitarem tanto as realidades locais como os objetivos educacionais, e isso dependerá de políticas públicas consistentes, persistentes e equilibradamente ousadas.

## Notas

270

- 1 Este artigo originou-se de comunicação apresentada na 34ª Reunião Anual da Anped, realizada em Natal (RN), em 2011.
- 2 Censo Escolar 2004, 2007, 2009. MEC/ Inep/ Deep.
- 3 Tabela elaborada a partir dos dados do Censo Escolar 2009 e 2010 para a pesquisa em andamento *Ampliação da Jornada Escolar: crescimento de matrículas, concepção tempo-espaco adotada e indicadores de qualidade* coordenada por Lucia Velloso Maurício, 2012.
- 4 Termo que designa o outro turno que não o das aulas convencionais.
- 5 O Programa Mais Educação foi criado, em 2007, no segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.
- 6 O número de matrículas apresentado nesta tabela não corresponde ao número de alunos e sim às matrículas em diferentes atividades no contraturno. Assim, um mesmo aluno pode estar registrado mais de uma vez.

## Referências

BRASIL. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 jun. 2007, Seção 1, p. 1.



BRASIL. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Decreto nº 7.083 de 27 de janeiro de 2010. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 2010, Edição Extra, p. 10.

BRASIL. MEC-Secad. Relatório de pesquisa: Educação integral/educação integrada em tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira, Brasília, DF, 2009/2010. <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16727&Itemid=1119](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16727&Itemid=1119). Acesso em: 03 out. 2011.

CANÁRIO, Rui. Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 47-77, 2004.

CASASSUS, Juan. **A escola e a desigualdade**. Brasília: Plano Editora, 2002.

CATTABRINI, Umberto. L'Ecole du *tempo pieno* en Italie: genèse, débats et résultats, In: COMPÈRE, Marie-Madeleine (sous la direction de). **Histoire du temps scolaire en Europe**. Paris, Éditions Économica/INRP, 1997.

COELHO, Lígia Martha e PORTILHO, Danielle. Educação integral, tempo e políticas públicas: reflexões sobre concepções e práticas. In: COELHO, Lígia Martha (Org.). **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: DP et Alij, 2009. (v. 1).

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral *versus* alunos em tempo integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 51-64, 2009. Também disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1470/1219>>.

COMPÈRE, Marie-Madeleine (Sous la Direction). **Histoire du temps scolaire en Europe**. Paris: Éditions Économica/INRP, 1997.

DUBET, François. O que é uma escola justa? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-555, 2004.

ENGUITA, Mariano Fernandes. **La jornada escolar**. Barcelona: Ariel, 2001.

GADOTTI, Moacir, PADILHA, Paulo Roberto, CABEZUDO, Alícia. **Cidade educadora**: princípios e experiências. São Paulo: Instituto Paulo Freire/Cortez, 2004.

HUSTI, Aniko. **Dynamique du temps scolaire**. Paris: Hachette, 1999.

KERSTENETSZKY, Célia Lessa. Escola em tempo integral já: quando quantidade é qualidade. **Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 231, p. 19-23, out. 2006.



MONLEVADE, João. **Estudo 1.159**. Consultoria Legislativa para o Senado Federal. Brasília: Gabinete do Senador Inácio Arruda, jun. 2009.

MAURICIO, Lúcia Velloso. **Diversidades e identidades de propostas de ampliação da jornada escolar**: Brasil e Espanha. 2011. 42 f. Relatório CNPq. (Pós-Doutorado em Educação) – Departamento de Sociologia, Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2011.

MONTEIRO, Ana Maria. A formação de professores nos CIEPs: a experiência do Curso de Atualização de Professores para Escolas de Horário Integral no Estado do Rio de Janeiro – 1991-1994. In: COELHO, Lígia Martha; CAVALIERE, Ana Maria (Org.) **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2002.

NERI, Marcelo. **Tempo de permanência na escola**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2009.

PINTO, José Manuel Sousa. **O tempo e a aprendizagem**. Porto: Edições Asa, 2001.

RAGAZZINI, Dario. **Storia della scuola italiana**. Firenze: Le Monier, 1983.

RIBEIRO, Darcy. **O livro dos CIEPS**. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1986.

\_\_\_\_\_. Balanço crítico de uma experiência educacional. **Carta 15**: o novo livro dos CIEPs. Brasília: Senado Federal, 1995.

272

ROCHEX, Jean-Yves. Vingt-cinq ans de politique d'éducation prioritaire en France: une spécificité incertaine et des résultats décevants. In: DEMEUSE, Marc; FRANDJI, Daniel; GREGER, David e ROCHEX, Jean-Yves. (Direction). **Les politiques d'éducation prioritaire en Europe**. Lyon: INRP, 2008.

SACRISTÁN, José Gimeno. **El valor del tiempo en educación**. Madrid: Morata, 2008.

SOARES, José Francisco. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do Ensino Fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan./abr. 2007.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.

UNDIME. **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros** – ano base 2009. Brasília, 2012. (Relatório de Pesquisa).

VARNAVA-SKOURA, Gella; VERGIDIS, Dimitris; KASSIMI, Chryssa. Grèce: des dispositifs et des programmes éducatifs entre soutien e innovation. In: DEMEUSE, Marc; FRANDJI, Daniel; GREGER, David e ROCHEX, Jean-Yves. (Direction). **Les politiques d'éducation prioritaire en Europe**. Lyon: INRP, 2008.



Profa. Dra. Ana Maria Cavaliere  
Universidade Federal do Rio de Janeiro | Rio de Janeiro  
Faculdade de Educação  
Grupo de Estudos dos Sistemas Educacionais | UFRJ  
Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral | UNIRIO |  
UFRJ | UERJ  
E-mail | [anamariacavaliere@fe.ufrj.br](mailto:anamariacavaliere@fe.ufrj.br)

Profa. Dra. Lucia Velloso Maurício  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro | São Gonçalo | Rio de  
Janeiro  
Faculdade de Formação de Professores  
Grupo de Pesquisa Vozes da Educação | UERJ  
Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral | UNIRIO |  
UFRJ | UERJ  
E-mail | [luciavelloso.uerj@gmail.com](mailto:luciavelloso.uerj@gmail.com)

273

Recebido 04 abr. 2012

Aceito 26 abr. 2012

# Fundef e Fundeb: efeitos na matrícula e na remuneração dos professores municipais de Natal/Rio Grande do Norte (2005-2010)

Fundef e Fundeb: the effects on the enrollments and on the local teacher's wages  
in the city of Natal/Rio Grande do Norte (2005-2010)

Magna França  
Janaína Lopes Barbosa  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## Resumo

Este artigo analisa os efeitos da implementação do Fundef e Fundeb na matrícula e na remuneração dos professores municipais de Natal/RN, 2005-2010, tomando por base, também, os dois últimos anos do Fundef. Apresenta uma discussão sobre o financiamento do Ensino Fundamental e educação infantil por intermédio desses Fundos, receita e despesa, ou seja, a aplicação do mínimo de 60% na valorização e remuneração dos profissionais da educação e do máximo de (40%) na manutenção do ensino dos recursos arrecadados com os impostos. Analisa, ainda, o Plano de Carreira na perspectiva da remuneração por meio da avaliação de desempenho e titulação. Utilizaram-se planilhas de fontes de recursos, dados educacionais, folhas de pagamento e Plano de Cargos, Carreira e Remuneração – PCCR. Evidenciamos, pois, a ocorrência de crescimento gradativo na matrícula da educação infantil e do Ensino Fundamental (anos iniciais). Com relação aos recursos, detectaram-se a aplicabilidade de 95% da receita dos Fundos e a melhoria da remuneração dos professores com a implantação (antecipada) da Lei do Piso Salarial.

Palavras-chave: Fundeb. Matrícula. Remuneração.

## Abstract

This article analyzes the effects of the introduction of Fundef and Fundeb on the enrollments and on the local teacher's wages in the city of Natal/RN, 2005-2010, also using as the basis of evaluation the last years of Fundef. It presents a discussion about the financing of the elementary education system through these funds – revenue and expenses, that is, the investment of a minimum of 60% and a maximum of 40% of the financial resources collected through taxes. It also analyses the Career Plan under the vision of a remuneration based on performance evaluations and degrees. Spreadsheets of resources sources, educational data, payrolls and PCCR have been used. The result shows good effects on the enrollments investment of 95% of the revenue of the Funds and a raise in the teacher's wages, with the anticipated introduction of the Minimum Wage Law.

Keywords: Fundeb. Enrolment. Remuneration.



## Introdução

A partir da década de 1990, o Brasil insere-se no contexto das reformas dos países da América Latina relacionados ao setor político, econômico e social, especificamente, à área educacional. Esse contexto veio determinar novas configurações e investimentos financeiros para a educação, surgindo, assim, a política de financiamento da educação básica em face das discussões sobre a democratização da oferta com qualidade e a ampliação de estratégias para a valorização dos profissionais da educação.

É válido ressaltar que, para tornar viáveis essas reformas, medidas foram tomadas para a modernização da administração pública, redefinindo o papel do Estado, privilegiando a descentralização como forma de promover a democratização e a autonomia administrativa e financeira das demais instâncias governamentais.

Nesse contexto de reformas e de novas diretrizes políticas educacionais, a descentralização trouxe reflexos à destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino brasileiro, apresentando estratégias de financiamento, dentre elas, a política de Fundos.

A política de Fundos trouxe como respaldo legal, primeiramente, a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996 que, dentre outros dispositivos, determina a forma de redistribuição de recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e a aplicação do percentual constitucional correspondente a 25% destinado à educação. Desses 25%, 15% originam-se dos seguintes impostos que compõem o Fundo Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação) e compensação financeira prevista na Lei Complementar nº 87/96). Esse Fundo com vigência obrigatória a partir de 1º de janeiro de 1998, para um período de 10 anos, financiou, apenas, o Ensino Fundamental público obrigatório e gratuito (à época, de 7 a 14 anos) e estabeleceu critérios e prioridades de ação, focados na expansão ao atendimento ao Ensino Fundamental – excluindo a educação infantil (subdividida em creche e pré-escola), o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Do percentual arrecado, de (15%)



dos impostos, o mínimo de 60% deveria ser destinado à valorização do magistério, especificamente, à remuneração.

O Fundef, no final de sua vigência, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por intermédio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Segundo França (2007), essa Emenda imprimiu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988, referindo-se ao atendimento à educação infantil ao ensino médio, normatizando a cooperação entre a União e as entidades federativas na execução de programas de educação e valorização dos profissionais da educação escolar, bem como deliberando a forma de complementação de recursos pela União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundeb, a valorização do profissional continuou central. Determinava responsabilidades aos entes federativos na implementação de planos de cargos, carreiras e remuneração, apontando o mínimo dos 60% dos recursos arrecadados de vários impostos, para financiar os respectivos Planos e investindo na formação dos profissionais da educação básica. Vale salientar que essa legislação trouxe, também, determinações de que a União deveria se responsabilizar pela criação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), o qual foi criado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Destaca-se, também, a Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, do Conselho Nacional de Educação que normatiza as diretrizes para a carreira do magistério.

Na discussão sobre a temática, analisam-se os efeitos do Fundef (dois últimos anos) e da implementação do Fundeb (quatro primeiros anos) na matrícula e na remuneração dos professores do município de Natal/Rio Grande do Norte. Vale esclarecer, porém, a existência do item relativo aos dados educacionais da rede estadual, especificamente, para fins de análise comparativa (crescimento da matrícula) entre as duas redes. Como procedimento metodológico, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, considerando as fontes de recursos e os instrumentos da pesquisa nacional: a) site do Tesouro Nacional; b) dados educacionais do Censo Escolar; c) folhas de pagamento/contracheques; e d) Plano de Cargos, Carreira e Remuneração Municipal. Como informação complementar, esclarecemos, que, para a obtenção dos resultados percentuais nas tabelas de números 5 a 9, utilizou-se do processo



'regra de três simples', comparando o início e o final da série histórica, como também, o término do Fundef, em 2006, e o início do Fundeb em 2007.

Este artigo consta de uma introdução e o desenvolvimento, contendo este último uma análise da legislação pertinente ao tema, bem como de um resultado empírico sobre o Fundef e o Fundeb na rede municipal trazendo a análise da receita e despesa, especificamente, a remuneração e a manutenção do ensino, efeitos na matrícula da rede municipal e estadual de Natal/RN e o Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério Municipal. A seguir, apresentam-se as considerações finais e as referências.

O referido artigo é parte de uma pesquisa maior desenvolvida entre doze Instituições Federais de Educação Superior no Brasil integrando o conjunto de projetos do Observatório da Educação do Ministério da Educação (MEC), financiada pela Capes, até 2012, e coordenada pela Universidade de São Paulo (USP).

## **O Fundeb e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN)**

O Fundeb preservou os mecanismos de captura e de redistribuição de recursos instaurados pelo Fundef, porém estendeu significativamente a sua abrangência de financiamento a todas as etapas e modalidades da educação básica, contando, para isso, com um maior aporte de recursos decorrentes da elevação do percentual subvinculado de um número maior de impostos. Esse Fundo processa operações contábeis que recolhem a maior parte da receita gerada pela vinculação que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Distribui, pois, aos governos proporcionalmente, de acordo com o número de matrículas da educação básica, obedecendo às competências estabelecidas no art. 212 da Constituição Federal, de 1988, em que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Com a política de financiamento a partir dos anos 1990 e com o Fundeb iniciando em 2007, o sistema educacional brasileiro amplia o seu alcance passando de 30,2 para 48,1 milhões de alunos matriculados na educação básica, ou seja, em 2010.



Com a Lei nº 11.494/07 que regulamenta o Fundeb, a política de valorização dos profissionais da educação passa a ser regida conforme determina o art. 40:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais da educação básica, de modo a assegurar: I – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II – integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. (BRASIL, 2007, p. 14).

A Lei nº 11.494/07 determina, ainda, que o poder público deve fixar, em lei específica, o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN). A Lei nº 11.738/08 que trata do PSPN dispõe sobre o vencimento inicial para a formação em nível médio, na modalidade Normal, para uma jornada de, no máximo, 40 horas semanais. Apesar de os conceitos de Piso e de Profissionais do Magistério estarem dispostos na citada Lei, cabe ressaltar que o Piso possui abrangência nacional, visto que o seu objetivo é propiciar a isonomia profissional dos docentes. Assim sendo, o Fundeb e o PSPN devem ser considerados mecanismos de avanços da política de Fundos.

## **Receita e Despesa do Fundef e Fundeb municipal de Natal/RN: remuneração e manutenção do ensino**

O Fundeb é uma maneira de redistribuir os recursos financeiros e facilitar a gestão e fiscalização dessas receitas e despesas. Tem como objetivo minimizar as desigualdades regionais, priorizando a valorização dos profissionais docentes, em detrimento das especificidades regionais dos sistemas de ensino da rede pública.

Os recursos do Fundeb destinados à remuneração dos profissionais da educação (máximo de 60%) e aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (mínimo de 40%) continuam merecendo destaque. A própria Lei nº 11.494/07 determina, em seu art. 2º, essa aplicabilidade, enfatizando: “[...] incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.” Se a parcela de recursos para a remuneração é de, no mínimo (60%) do valor anual, não há impedimento para que se utilizem até (100%) dos recursos do Fundeb na remuneração e formação dos profissionais do magistério.



No caso específico, a rede municipal de Natal/RN aplicou, em média, 95% dos recursos, no período 2005-2010, ultrapassando, assim, o mínimo de 60%, proposto para o pagamento dos profissionais do magistério tanto quanto do máximo dos 40%, na manutenção da educação infantil, Ensino Fundamental e educação de jovens e adultos.

A Tabela 1, a seguir, apresenta o demonstrativo da Receita e Despesa do Fundef (2005 e 2006) e Fundeb (2007 a 2010), da rede municipal de Natal/Rio Grande do Norte.

**Tabela 1**  
**Receita e Despesa do Fundef (2005 e 2006) e Fundeb (2007-2010)**  
**com a valorização (remuneração) e manutenção do ensino municipal de**  
**Natal/RN**

<b>Período</b>	<b>*Receita do Fundef (2005/06) e Fundeb (2007/10)</b>	<b>Aplicação do mínimo de (60%) na Valorização – Remuneração dos Profissionais da Educação</b>	<b>(%)</b>	<b>Aplicação do máximo de (40%) na Manutenção do Ensino</b>	<b>(%)</b>	<b>Total Aplicado (%)</b>	<b>**Saldo e outros Recursos</b>
2005	39.558.138,33	37.806.742,56	95,57	1.702.971,86	4,30	99,87	48.423,91
2006	47.594.263,91	46.829.813,24	98,39	1.457.070,12	3,06	101,45	(-) 692.619,45
2007	54.594.180,49	52.394.035,00	95,97	3.019.330,78	5,53	101,50	(-) 819.185,29
2008	77.230.015,78	72.325.909,78	95,97	4.695.584,96	6,08	99,93	208.521,04
2009	86.814.068,09	81.726.763,70	94,14	3.602.783,83	4,15	98,29	1.484.520,56



2010	91.740.068,60	90.620.839,76	98,78	1.110.054,83	1,21	99,99	9.174,01
------	---------------	---------------	-------	--------------	------	-------	----------

Fonte | MEC/FNDE/SIOPE – 2010

\* Receita proveniente de arrecadação dos 15% dos impostos do Fundef e 20% do Fundeb

\*\* Saldo negativo representa valores despendidos com despesas relativas ao Fundef e Fundeb absorvendo recursos de outras fontes

Os dados da Tabela 1 evidenciam um crescimento gradativo da receita dos recursos vinculados aos dois Fundos. O Fundef, nos últimos dois anos de sua vigência, ampliou de R\$ 39.558.138,33, em 2005 para 47.594.263,91, em 2006, crescimento esse de 20,31%, em valores nominais. No período de 2007 a 2010, houve um acréscimo no Fundeb de 68%, passando de R\$ 54.594.180,49 para R\$ 91.740.068,60. Observa-se, ainda, que o município aplicou, no período estudado, quase a totalidade dos recursos, Fundef e Fundeb em remuneração, perfazendo a média aproximada de 95% e que, na manutenção, dependeu valores próximos a 5%.

280

Entretanto, o município de Natal deixou de aplicar, em 2005, a importância de R\$ 48.423,91 (Saldo de Recursos) conforme se observa na Tabela 1. Em 2006, verifica-se um valor aplicado além dos recursos disponíveis no Fundef de 1,45%, equivalente a R\$ 692.619,45, proveniente de outras fontes de recursos. Essa situação repetiu-se, em 2007, quando foi aplicado no Fundeb 1,50% além dos recursos disponíveis, importando em R\$ 819.185,29. Subentende-se que essas fontes são originárias da percentagem dos 10% restantes no período do Fundef (até 2006) e, em 2007, com o início do Fundeb (aplicação de 20% dos recursos dos impostos), os respectivos 5% restantes. Vale frisar que, conforme determina a Constituição Federal de 1988 – estados e municípios devem aplicar 25% dos recursos arrecadados em educação, cultura e desporto. Entretanto, no período subsequente, ou seja, em 2008, deixou de aplicar recursos do Fundeb na ordem de R\$ 208.521,04; em 2009, no valor de R\$ 1.484.520,56 e, em 2010, no valor de R\$ 9.174,01, podendo, pois, *a posteriori*, esses valores ser reprogramados.

No período 2005 e 2006, houve excesso de aplicação no Fundef conforme se observa: o montante de R\$ 644.195,54 corresponde aos valores de R\$ 692.619,45 subtraído de R\$ 48.423,91. No período de 2007 e 2010, não foi aplicada no Fundeb, conforme a coluna Saldo e outros Recursos,



a importância de R\$ 1.702.215,61, o que equivale ao somatório das três parcelas: R\$ 208.521,04 + R\$ 1.484.520,56 + R\$ 9.174,01. Nessa análise, conclui-se que o município deixou de aplicar, na educação básica – primeiramente somente no Ensino Fundamental e, em segundo momento, nas três modalidades: educação infantil, Ensino Fundamental e educação de jovens e adultos – no período de 2005 a 2010, referente aos recursos dos dois Fundos, o total de R\$ 1.058.020,07 que corresponde à operação (subtração) dos valores R\$ 1.702.215,61 – 644.195,54.

Justifica-se, pois, que o sistema municipal de educação aplicou adequadamente os recursos arrecadados por intermédio dos impostos dos dois Fundos, investindo maciçamente na remuneração e complementação salarial dos profissionais das três modalidades citadas anteriormente. A gestão municipal, portanto, estava atenta para o valor do piso salarial nacional, que abrangeu tão somente os professores que possuem a titulação em nível médio.

## **Fundef e Fundeb (2005-2010): efeitos na matrícula da rede estadual e municipal de Natal/RN**

281

Quanto à implementação da política de Fundos, analisa-se o movimento dos dados quantitativos da educação infantil, Ensino Fundamental e educação de jovens e adultos, da rede estadual e municipal de Natal/RN.

A Tabela 2 apresenta as matrículas da educação infantil (creche e pré-escola) das redes, estadual e municipal de Natal (2005-2010), no período correspondente aos dois Fundos, em análise.

Tabela 2

Matrículas da educação infantil (creche, pré-escola) nas redes públicas, estadual e municipal de Natal/RN – 2005 a 2010

Rede de Ensino	Nível	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estadual	Creche	0	0	0	0	0	0
	Pré-escola	120	154	143	73	86	86
	Total	120	154	143	73	86	86
	%	1,29	1,60	1,38	0,73	0,96	0,97



<b>Municipal</b>	Creche	2.563	2.970	6.380	3.462	2.317	2.144
	Pré-escola	6.603	6.524	3.812	6.443	6.580	6.611
	Total	9.166	9.494	10.192	9.905	8.897	8.755
	%	98,71	98,40	98,62	99,27	99,04	99,03

Fonte | INEP/MEC – Microdados do Censo Escolar 2005-2010

Obs.: | a) Informações sobre a rede estadual somente dos dados educacionais para fins de análises das duas redes de ensino; b) na coluna referente ao ano 2007 (Pré-Escola) o valor correspondente a matrícula apresenta discrepância com relação aos demais, porém, são informações retiradas da Fonte indicada acima

282

Os dados apresentados na Tabela 2 evidenciam que a rede estadual vem, lentamente, se desobrigando da educação infantil conforme prevê a legislação, ou seja, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Em consequência, observa-se que o município vem, assim, investindo nessa modalidade de ensino: durante o período de 2005 a 2010, o sistema estadual, com exceção do ano de 2005 apresenta a não existência de crianças, mantém a pré-escola numa escala decrescente (menos o ano de 2006 que teve um acréscimo de 34 alunos), chegando, em 2010, com 86. Isso leva à compreensão de que esse quantitativo é referente aos alunos regularmente matriculados na Escola Estadual (Laboratório) Presidente John Kennedy pertencente à estrutura organizacional do Instituto Estadual Superior de Formação de Professores John Kennedy em Natal.

Observa-se que a rede municipal, no período de 2005 a 2010, mantém a creche e a pré-escola. Porém, o Fundef não lhes contemplava recursos, ou seja, não existia um custo aluno específico (legalmente instituído pelo Governo Federal) para essas duas categorias. Assim sendo, em 2005 e 2006 – vigência desse Fundo – o sistema municipal investiu recursos referentes aos 10% restantes dos 25% exigidos por lei, tanto na creche quanto na pré-escola, contemplando, em 2005, 2.563 crianças, um crescimento considerado razoável para 2006, indicando 2.970 alunos matriculados.

No período 2007 a 2010 com o Fundeb, a educação infantil por força da Emenda Constitucional nº 53/06, com respaldo na LDB (Lei nº 9.394/96) – garante o acesso a essa modalidade de ensino (creche e



pré-escola), sendo que as crianças até 5 anos de idade passam a fazer parte dele e, conseqüentemente, proporcionando alterações ano a ano. Vê-se uma discrepância no crescimento relativo à creche, em 2007, primeiro ano do Fundeb, apresentando 6.380 alunos matriculados na creche e 3.794 na pré-escola. Com referência à diminuição de matrícula na pré-escola em 2007, considera-se a seguinte reflexão: em 2008, esse quantitativo de crianças com seis anos passou a integrar o primeiro ano do Ensino Fundamental, quando, para essa modalidade, tornou-se obrigatória a faixa etária de 6 aos 14 anos, recebendo, assim, nova denominação, por determinação da Lei Federal nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, mudando-se de 1º a 8ª séries para 1º ao 9º ano.

Esse movimento dá-se, também, em função de que o funcionamento de creches requeria da gestão municipal vários condicionantes técnicos, recursos humanos em quantidade e qualificados, ou seja, instituições bem preparadas para o seu atendimento. Entende-se, pois, que a Secretaria Municipal de Educação (SME) deixa de investir novos recursos financeiros na expansão de creches, mantendo não somente a manutenção daqueles espaços físicos já existentes, como também de recursos humanos, a partir de 2008.

O atendimento à pré-escola é bem superior à demanda atendida com a creche, conforme se vê na Tabela 2. A pré-escola, no período especificado, ainda com o Fundef, apresentou em 2005, a matrícula de 6.603 alunos para o total de 6.524 em 2006. Com o Fundeb, a partir de 2007, fato similar à creche, ocorre a recomendação de mais investimento de recursos, apresentando, porém, um crescimento lento e gradativo como observado no período 2008 a 2010, correspondente ao total de 6.443, 6.580 e 6.611, respectivamente, lembrando que, em 2007, as creches e a pré-escola até seis anos funcionavam nos mesmos espaços físicos.

Complementando a análise sobre creche e pré-escola, infere-se que o município vem atendendo, em média, 98,50% da demanda de educação infantil com recursos próprios e do Fundeb.

A Tabela 3 apresenta dados sobre as matrículas do Ensino Fundamental (anos iniciais e anos finais) nas redes públicas, estadual e municipal de Natal/RN em 2005 a 2010, com exceção dos dados estatísticos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) constantes na Tabela 4, deste trabalho.



Tabela 3

Matrículas do Ensino Fundamental (regular) nas redes públicas, estadual e municipal de Natal/RN – 2005 a 2010.

Rede de Ensino	Ensino Fundamental (regular)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estadual	1ª a 4ª série ou 1º a 5º ano	20.323	18.000	19.395	17.430	15.924	14.233
	5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano	29.190	24.000	26.909	25.685	24.595	23.308
	Total	49.513	42.000	46.304	43.115	40.519	37.541
	%	55,37	51,61	53,58	50,93	49,93	48,55
Municipal	1ª a 4ª série ou 1º a 5º ano	26.206	25.181	25.282	26.151	25.647	25.144
	5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano	13.704	14.200	14.834	15.387	15.075	14.633
	Total	39.910	39.381	40.116	41.538	40.722	39.777
	%	44,63	48,39	46,42	49,07	50,12	51,45

Fonte | INEP/MEC – Censo Escolar 2005-2010

Na Tabela 3 acima constam informações estatísticas da rede estadual e municipal (regular) do Ensino Fundamental. Os dados da rede estadual relacionados aos anos iniciais revelam um declínio gradativo, principalmente no período do Fundef (2005 e 2006). O ano de 2006 apresenta 18.000 alunos em relação a 2005 que demonstra o total de 20.323. No primeiro ano do Fundeb, esse quantitativo aumenta (19.395 alunos), voltando a diminuir nos anos subsequentes como apresentado: em 2008 com 17.430 para 14.233 alunos no ano de 2010. Esse decréscimo de matrículas, nos anos iniciais, justifica pela inexistência de concurso no prazo médio de seis anos para professor, denominado polivalente, pela Secretaria Estadual de Educação e da Cultura. Ocorreu um processo semelhante: a diminuição de matrículas que se deu nas últimas séries do Ensino Fundamental, ou seja, de 6º ao 9º ano, pois, em 2005, o número de alunos era de 29.190, para 24.000 em 2006. Volta a crescer em 2007 (primeiro ano do Fundeb) e, no período de 2008 a 2010,



há uma perda gradativa, ou seja, em 2007, o valor apresentado é de 26.909 alunos, para 23.308, em 2010.

Em termos percentuais, a rede estadual, no seu total de matrículas no Ensino Fundamental anos iniciais e finais (1º ao 5º e 6º ao 9º), vem apresentando percentuais de atendimento que oscilam entre 55,37% em 2005 e 48,55% em 2010. Mantém durante todo o período analisado (2005 a 2010) um quantitativo maior de estudantes nas últimas séries, ou melhor, do 6º ao 9º ano. Esses percentuais confirmam que o Estado (rede estadual) teve seu maior crescimento na matrícula do Ensino Fundamental de 6º ao 9º ano e, também, no primeiro ano do Fundeb, ou seja, em 2007.

Com relação à rede municipal, os dados apresentados na Tabela 3 mostram que o atendimento à demanda do Ensino Fundamental (regular) ocorre de forma inversa da rede estadual: maior quantidade nos anos iniciais e menor nos anos finais. Ressalva-se que somente, no período 2009 e 2010, registra-se um percentual menor na estadual, se levar em consideração o total geral de cada rede de ensino, a saber: a rede estadual, em 2009, tem 40.519 alunos para 40.722 da rede municipal; e, em 2010, a mesma rede estadual está com 37.541 para 39.777 alunos da rede municipal. A diferença de 2.236 matriculados pode-se considerar como transferência de alunos do ensino estadual (6º ao 9º ano) para o municipal, sendo alvo de questionamento: o porquê, em que condições e os possíveis locais.

Analisando a Tabela 3, referente ao item 1º a 4ª série ou 1º a 5º ano, nota-se um crescimento discreto, de 2006 a 2009, destacando tão somente o ano de 2005 com o maior número de matrículas de todo o período, igual a 26.206 alunos para 25.144, em 2010, quando apresentou uma diminuição no seu montante. Portanto o período 2007 a 2010 não indica expressivo crescimento quando da implementação do Fundeb. Observa-se que houve pouco investimento na construção de novas salas de aulas, principalmente naquelas locais mais carentes, como é o caso de alguns bairros da zona Norte da capital. Todos os espaços ociosos foram ocupados, principalmente com a expansão da EJA, ocorrendo, no período de 2007 a 2010, dois concursos para professores denominados polivalentes – atuação de 1º ao 5º ano regular e EJA (Ensino Fundamental correspondente ao 1º e 5º ano).

O item 5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano apresenta dados que oscilam seus crescimentos variando entre os anos de 2005 a 2008, ocorrendo um



decréscimo em 2009 e 2010 do total do período analisado. Observa-se, pois, que, em 2005, o quantitativo de alunos atendidos era de 13.704 e, em 2008 a demanda atinge 15.387. A queda começa, em 2009, com o montante de 15.075 alunos matriculados. Essa queda acentua quando se registra o total de 14.633 alunos em 2010.

Esses valores demonstram a proporção do todo, de cada esfera administrativa, ou seja, o quanto cada rede tem participação no total das matrículas. Assim, observa-se que a rede estadual reduz, mesmo que discretamente, a quantidade de alunos e que a rede municipal amplia, gradativamente, no decorrer dos anos, a matrícula. Esse pode ser um processo similar ao ocorrido de 1º a 4º série ou 1º a 5º ano, quando se expandem os espaços físicos e a quantidade no atendimento, em detrimento ao aspecto legal sobre o Ensino Fundamental, expostos anteriormente.

Em síntese, os dados evidenciam que a rede municipal de Natal/RN apresentou uma leve ampliação no atendimento às crianças da educação infantil, no que se refere à pré-escola; na rede estadual ocorreu um decréscimo nesse nível de ensino, justificado, já que a educação infantil estaria sob a responsabilidade da esfera municipal. No Ensino Fundamental, a rede municipal atendeu a uma demanda maior de 1º a 4º série ou de 1º ao 5º ano e a rede estadual de 5º a 8º série ou de 6º ao 9º ano. As duas redes demonstram dois movimentos inversos entre si: ora o aumento, ora o decréscimo na quantidade de alunos que são contabilizados nas receitas dos recursos vinculados ao Fundeb. Vale lembrar que as duas redes de ensino contemplam o Ensino Fundamental regular mais a EJA, e somente a rede municipal apresenta um maior atendimento de alunos da modalidade educação infantil (creche e pré-escola). Observa-se, pois, que ambas as redes vêm cumprindo suas responsabilidades e as determinações legais.

A Tabela 4 apresenta dados sobre as matrículas da educação de jovens e adultos – EJA (anos iniciais e anos finais) nas redes públicas, estadual e municipal de Natal/RN, 2005 a 2010.



**Tabela 4**  
**Matrículas da Educação de Jovens e Adultos nas redes públicas, estadual e municipal de Natal/RN – 2005 a 2010**

<b>Rede de Ensino</b>	<b>Educação de Jovens e Adultos (EJA)</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Estadual</b>	1ª A 4ª Série Ou 1º A 5º Ano	4.940	4.256	2.993	2.868	2.099	1.623
	5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano	11.415	9.689	6.927	7.677	6.512	6.149
	<b>Total</b>	<b>16.355</b>	<b>13.945</b>	<b>9.920</b>	<b>10.545</b>	<b>8.611</b>	<b>7.772</b>
	<b>%</b>	<b>56,59</b>	<b>56,91</b>	<b>55,76</b>	<b>56,84</b>	<b>53,34</b>	<b>53,09</b>
<b>Municipal</b>	1ª a 4ª série ou 1º a 5º ano	3.517	2.809	2.107	2.098	2.045	1.670
	5ª a 8ª série ou 6º ao 9º ano	9.029	7.750	5.765	5.908	5.487	5.197
	<b>Total</b>	<b>12.546</b>	<b>10.559</b>	<b>7.872</b>	<b>8.006</b>	<b>7.532</b>	<b>6.867</b>
	<b>%</b>	<b>43,41</b>	<b>43,09</b>	<b>44,24</b>	<b>43,16</b>	<b>46,66</b>	<b>46,90</b>

Fonte | INEP/MEC – Microdados do Censo Escolar 2005 a 2010

287

Na Tabela 4, constam informações estatísticas da rede estadual e municipal públicas da EJA referente ao Ensino Fundamental, ou seja, de 1ª a 8ª série ou 1º ao 9º ano.

Dos totais apresentados das duas redes, observa-se que a estadual mantém a liderança com o maior número de matrículas durante todo o período de 2005 a 2010, ou seja, no primeiro ano, o valor é de 16.355 para 7.772 alunos em 2010. E, na rede municipal os valores correspondem a cifras menores, de 12.546 alunos em 2005 para 6.867 em 2010. Observa-se, pois, um declínio ano a ano no atendimento, porém, em 2005, permanecem os valores absolutos acima de todos os demais anos. Assim sendo, em ambas as redes de ensino ocorre diminuição de alunos não caracterizando, entretanto, impacto do Fundeb na matrícula da EJA.

Ainda sobre o ensino estadual, os anos iniciais (1ª a 4ª série ou 1º a 5º ano) revelam um declínio acentuado e gradativo na matrícula, sendo 4.940 em 2005 para 1.623 em 2010. Nos primeiros anos do Fundeb, esses



quantitativos continuam a diminuir: de 2.993 em 2007 para 1.623 matrículas em 2010. Processo semelhante ocorre com as últimas séries ou anos do Ensino Fundamental, a saber: em 2005, o número de alunos era de 11.415, para 9.689 em 2006. No período de 2007 a 2010, sofre novo decréscimo menos acentuado e gradativo, ou seja, 9.920 em 2007; cresce em 2008, apresentando 10.545 alunos e, em 2009 e 2010, os valores alteram-se para 8.611 e 7.772, respectivamente.

Com relação à rede municipal, a EJA de todo o Ensino Fundamental apresenta valores menores nas matrículas ano a ano se comparado com os valores de EJA atendidos pela rede estadual. Os números apontam pelo decréscimo nas matrículas tanto nos anos iniciais como nos finais. Exemplificando: de 1º a 4º série ou 1º a 5º ano, a matrícula é sempre menor do que nos anos finais. Em 2005, apresenta 3.517 para 2.809 matrículas em 2006, final do Fundef. Com o início do Fundeb, em 2007 ocorre uma queda que, também, se estende até 2010: os números indicam 2.107 alunos em 2007; 2.098 em 2008; 2.045 em 2009; e 1.670 em 2010. Processo similar acontece com os anos finais (5º a 8º série ou 6º ao 9º ano) já que se visualiza uma diminuição considerável de alunos, também, da EJA. Exemplificando: de 9029 matrículas em 2005 para 5.197 em 2010.

Os valores demonstram a proporção de cada esfera administrativa, ou seja, de quanto cada rede participa em valores absolutos nas matrículas da EJA.

Nota-se que não houve incremento de matrícula no final do Fundef (2006) tampouco no período analisado, com o Fundeb (2007 a 2010).

## **Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério Municipal de Natal/RN: categoria funcional, vencimento e remuneração**

No contexto das reformas educacionais, a necessidade de implementação de planos de carreira no magistério público constitui uma exigência legal, principalmente da LDB, Lei nº 9.394/96 que, em seu artigo 67, estabelece que os sistemas de ensino devam promover a valorização dos profissionais da educação, por estatutos e planos de carreira que garantam o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Estabelece, ainda, a



garantia de aperfeiçoamento profissional piso salarial, progressão funcional baseada na titulação e na avaliação de desempenho.

Nesse contexto de surgimento de várias legislações, bem como no cenário político justificando a participação dos movimentos educacionais e sindicatos em prol de uma valorização do magistério, o governo municipal de Natal instituiu o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração e Estatuto do Magistério (PCCR), aprovado pela Lei Complementar nº 058, de 13 de setembro de 2004, revogando a Lei Complementar nº 016, de 2 de julho de 1998 que tratava desse tema.

Com relação à qualidade do ensino, o PCCR (2004) expressa as diretrizes contidas no Plano Municipal de Educação (2002-2005) a saber: “[...] o compromisso com a qualidade da educação não pode ser cumprido sem a valorização do magistério, uma vez que os professores exercem um papel decisivo no processo educacional.” (NATAL, 2002, p. 6). Nesse sentido, a carreira do magistério municipal é constituída por professores concursados, estatutários, exercendo a docência ou a função de suporte pedagógico e de direção administrativa. O regime de trabalho deve ser parcial de 20 horas, integral de 40 horas ou dedicação exclusiva à atividade docente. Dessa carga horária, 20% da jornada de trabalho dos professores no exercício da docência seriam horas atividades destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, em reuniões pedagógicas, em articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional em serviço.

Segue a classificação da profissão Professor em Categoria Funcional e respectivos Níveis e Classes, conforme o PCCR municipal de 2004.



## Quadro 1

## Categoria Funcional do Magistério Público do município de Natal/RN

<b>Categoria Funcional</b>	<b>Nível</b>	<b>Classe</b>	<b>Formação</b>
Professor	N 1	A a P	Curso superior de licenciatura plena, com habilitação específica para o magistério.
	N 2		Curso superior de licenciatura plena, com habilitação para o magistério e diploma de pós-graduação na área de educação, em nível de especialização, mestrado ou doutorado.
Professor (Especial)	NE1	A a P	Profissionais do magistério com formação em nível médio enquadrados no Nível Especial 1, em extinção.
	NE2		Profissionais do magistério com habilitação em licenciatura curta enquadrados no Nível Especial 2, em extinção, com vencimento básico correspondente ao coeficiente 1.25 do fixado para o Nível Especial 1- NE1.

Fonte | Lei Complementar do Legislativo Municipal de Natal nº 058/2004 normatizando o PCCR

290

O Quadro 1 mostra a estrutura da carreira de Professor pautada nos Níveis 1 e 2. As Classes que compõem esses Níveis enquadram os docentes que possuem licenciaturas plenas para a área do magistério, bem como aqueles que, além de possuírem a licenciatura específica, tenham curso de pós-graduação – especialização, mestrado e doutorado. A categoria funcional Professor (especial) indica aquele que têm somente licenciatura curta, cujos Níveis (NE1 e NE2) estão sendo extintos.

Na estrutura do PCCR, a progressão funcional do profissional do magistério e a elevação do Nível 1 para o Nível 2, ocorrerão após nova titulação – especialização, mestrado ou doutorado.

No que se refere à promoção da carreira de uma para outra Classe imediatamente superior, dar-se-á por avaliação de desempenho em face da qualificação profissional. Essa promoção da carreira é disciplinada em



Regulamento próprio da Comissão de Gestão do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal aprovado pelo Executivo, conforme explicito na Lei Complementar nº 058/2004, do respectivo PCCR.

Quanto à remuneração do professor, esta deve corresponder ao vencimento relativo à sua posição no Nível e na Classe da carreira, acrescido das vantagens pecuniárias. Considera-se vencimento básico inicial da carreira do magistério o fixado para o Nível 1 na Classe A, e o Nível 2 da carreira correspondente ao coeficiente 1.20 do fixado para o Nível correspondente, conforme demonstrado no Quadro 2, cujos valores correspondem às tabelas divulgadas, em 2006, e anexadas ao PCCR, de 2004.

**Quadro 2**  
**Vencimento do professor do magistério público municipal de Natal/RN**  
**– 2006**

Classe	Nível							
	N-1		N-2		NE-1		NE-2	
	20 h	40 h	20 h	40 h	20 h	40 h	20 h	40 h
A	681,20	1.362,40	815,88	1.631,76	505,44	1.010,88	624,62	1.249,25
B	715,26	1.430,52	856,67	1.713,35	530,71	1.061,42	655,85	1.311,70
C	751,02	1.502,05	899,50	1.798,99	557,25	1.114,42	688,64	1.377,27
D	788,58	1.577,16	944,50	1.889,00	585,10	1.170,21	723,07	1.446,15
E	878,01	1.656,02	991,32	1.982,63	614,37	1.228,73	759,23	1.518,45
F	869,40	1.738,80	1.040,87	2.081,74	645,09	1.290,17	797,19	1.594,37
G	912,87	1.825,75	1.092,91	2.185,82	677,34	1.354,68	837,04	1.674,09
H	958,52	1.917,03	1.147,55	2.295,10	711,20	1.422,41	878,89	1.757,78
I	1.006,45	2.012,89	1.204,92	2.409,84	746,76	1.493,52	922,83	1.845,66
J	1.056,77	2.113,54	1.265,16	2.530,32	784,11	1.568,22	968,97	1.937,68
L	1.109,60	2.219,20	1.328,42	2.656,84	823,30	1.646,61	1.017,41	2.034,81



M	1.165,09	2.301,17	1.394,84	2.789,67	864,46	1.728,92	1.068,29	2.136,58
N	1.223,40	2.446,81	1.464,57	2.929,13	907,67	1.815,35	1.121,69	2.243,60
O	1.284,50	2.569,01	1.537,78	3.075,57	953,06	1.906,11	1.177,80	2.355,60
P	1.348,72	2.697,45	1.614,67	3.229,33	1.007,13	2.001,40	1.236,69	2.473,38

Fonte | Lei Complementar do Legislativo Municipal, nº. 058/2004, tendo como referência as tabelas salariais de 2006

Quanto ao valor do vencimento relacionado no Quadro 2, referentes às Classes da carreira do magistério, é obtido pela aplicação do coeficiente 1,05 sobre o valor do vencimento da Classe anterior ao Nível correspondente. E a remuneração da carga suplementar é proporcional ao número de horas adicionadas à jornada de trabalho calculada sobre o seu vencimento.

De acordo com a Lei Complementar nº 058/2004, à remuneração do professor são acrescidas vantagens pecuniárias, a que fizer jus: gratificação de titulação para mestrado ou em doutorado, correspondente a 20% e 40%, respectivamente, do vencimento. Inclui-se, gratificação para o profissional do magistério que estiver na função de Diretor e Vice-Diretor, baseada na tipologia de cada escola. Exemplificando: se a escola é de grande porte, o diretor e vice-diretor recebem R\$ 980,00 e R\$ 840,00, respectivamente; e, em escola de pequeno porte os respectivos dirigentes recebem a quantia de R\$ 700,00 e R\$ 560,00, respectivamente. Ambas as gratificações das funções vêm precedidas do vencimento. Além disso, esses profissionais poderão receber gratificação de dedicação exclusiva, correspondente a 50% do vencimento do respectivo professor. Assim, a remuneração do professor corresponde ao vencimento relativo à sua posição, no nível e na classe da carreira, acrescido das vantagens pecuniárias.

Vale ressaltar que é mantida a gratificação de aperfeiçoamento (10%) concedida para aos profissionais do magistério, nos termos da Lei Complementar nº 016/1998. O PCCR de 2004 considera essa gratificação e acrescenta outras de grande relevância, a saber: a) 13º Salário; b) proventos por ano trabalhado; c) participação em comissão e órgão de deliberação coletiva; d) adicional por tempo de serviço; e) avaliação de desempenho; e, f) titulação etc.



## Promoção da carreira do magistério no PCCR: a avaliação de desempenho

A promoção da carreira traz um leque de discussões concernentes à mudança de uma classe para outra imediatamente superior. Isso ocorre pela avaliação de desempenho em face da qualificação profissional, sendo concedida ao titular de cargo de professor que tenha cumprido o interstício de quatro anos na classe A e de dois em dois anos nas demais classes da carreira. O professor deve alcançar o número mínimo de pontos estabelecidos no regulamento das promoções, descrito no Decreto Municipal de nº 8.558, de 9 de outubro de 2008.

O processo de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério municipal dar-se-á em dois momentos: o primeiro acontecerá na escola a cada dois anos; e, o segundo, pela própria Comissão com parâmetros voltados para o rendimento e qualidade do trabalho, assiduidade e pontualidade, o cumprimento dos deveres, o permanente aperfeiçoamento e atualização, tempo de serviço na docência e contribuições pedagógicas e administrativas no campo da educação municipal etc.

293

## Composição salarial dos profissionais da educação: vencimento e remuneração

A análise sobre remuneração traz, também, o conhecimento sobre vencimento, pois, com relação a esses dois termos, antigamente ocorriam contradições, principalmente, pelo interesse de alguns governos em discordar de que vencimento seja o total da remuneração. Este último traz implícitas as vantagens pecuniárias a que cada profissional faz jus.

A Lei do Piso veio regulamentar a carreira do magistério público em face dos cumprimentos aos dispositivos legais constantes na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 11.494/2007 que regulamentou o Fundeb originando, a *posteriori*, a Resolução do CNE, nº 02/2009 que estabelece diretrizes técnicas sobre a profissão docente e os planos de carreira e remuneração. Na compreensão da função do Piso, observa-se que ele representa o vencimento inicial mínimo de qualquer uma das carreiras do magistério da educação básica – atividades de docência ou suporte pedagógico. Com relação



aos valores, podem e devem ser mais elevados nas unidades federativas que apresentarem condições de remunerar melhor a categoria. (FRANÇA, 2009).

Outra referência sobre vencimento encontra-se no Parecer nº 9, de 30 de julho de 2009, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), em que o vencimento é o termo que corresponde à remuneração básica do servidor público ocupante de cargo público ou aquele assemelhado que mantém com a administração pública relação estatutária de trabalho. Vencimento é a remuneração do servidor público acrescida das vantagens pessoais, gratificações, adicionais, bonificações. Enfim, é a totalidade de rendimento auferida ao servidor. (BRASIL, 2009a).

A Resolução nº 2, de 2009 do CNE, que respaldou o Parecer nº 9 citado anteriormente, fixa as diretrizes nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o art. 6º da Lei nº 11.738/2008, com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal de 1988, nos artigos 8º, §1º e 67 da LDB, Lei nº 9.394/1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494/2007; a remuneração é assim entendida: Art. 4º – III – remuneração condigna para todos e, no caso dos profissionais do magistério, com vencimento ou salários iniciais nunca inferiores aos valores correspondentes ao Piso Salarial Profissional Nacional, nos termos da Lei nº 11.738/2008. (BRASIL, 2009a).

Na Lei Complementar nº 058/2004, do PCCR municipal, art. 31, a remuneração do professor corresponde ao vencimento relativo à sua posição no nível e na classe da carreira, acrescido das vantagens pecuniárias a que fizer jus. No parágrafo primeiro desse artigo, considera-se vencimento básico inicial da carreira do magistério o fixado para o Nível 1 na Classe A. No parágrafo segundo, o valor do vencimento básico do Nível 2 da Carreira será correspondente ao coeficiente 1.20 do fixado para o Nível 1. Nessa perspectiva, a remuneração é constituída de um vencimento básico comum a todos os profissionais da educação.

Na rede municipal de Natal, o PSPN já estava sendo praticado, sendo este um dos itens que justifica a aplicabilidade dos recursos municipais do Fundeb na valorização do magistério – remuneração.

Com a implementação do Piso, os professores alcançam um patamar melhor na valorização do magistério, com base num vencimento inicial, devendo ser acrescido das vantagens pecuniárias a que o profissional fizer jus.



Em síntese, com o termo vencimento definido, a remuneração compreenderá o Piso e as vantagens pecuniárias do servidor, seja por tempo de serviço ou por titulação, além de outras gratificações decorrentes do Plano de Carreira ou concedida pelo Regime Jurídico Único de cada unidade da federação brasileira.

## **Remuneração dos profissionais do magistério municipal: ensino médio, graduação e pós-graduação**

Nesse item, serão abordados dois aspectos relacionados à remuneração dos profissionais do magistério público do município de Natal/RN, utilizando o PCCR, folhas de pagamento e contracheques tomando, como referência, o mês de outubro. No primeiro, a organização da carreira; nos outros, o vencimento, vantagens pecuniárias e a remuneração, numa percepção de interação entre eles, concernentes ao período 2005 a 2010, correspondentes aos dois anos do Fundef, e quatro relativos ao Fundeb.

Os sujeitos deste estudo (professores) foram selecionados com as seguintes formações: nível médio (magistério) – NE1; licenciatura plena (graduação) – N1; especialização, mestrado e doutorado – N2. Assim, a legislação do PCCR municipal determina que a carreira do magistério seja integrada pelo cargo de professor, estruturada em dois Níveis e 15 Classes, conforme consta no Quadro 1. Os níveis referem-se à formação, e as classes indicam as posições que os professores ocuparão com base em fatores de desempenho e qualificação. Os níveis acontecem por meio da progressão na carreira – elevação do nível N1 para N2 mediante comprovação de nova titulação e as mudanças na classe com base na avaliação de desempenho.

As informações relativas ao vencimento do professor visualizadas nas tabelas de números 5 a 9, referem-se aos valores citados no Quadro 2 – Vencimento do professor da rede municipal de Natal/RN, de 2004. A análise dessas tabelas restringe-se à variação do vencimento por titulação e tempo de profissão. É importante esclarecer, pois, que, na obtenção dos percentuais, no período (2005-2010), recorreu-se ao processo de regra de três simples.

A Tabela 5, a seguir, apresenta a composição da remuneração do profissional do magistério NE1, com 17 anos de dedicação à carreira docente da rede municipal de Natal, com a formação em Nível Médio (magistério) período de 2005 a 2010.



Tabela 5

Composição da Remuneração dos profissionais de Nível Médio por tempo de serviço na rede municipal de Natal/RN – 2005 a 2010

NEI – Nível Médio							
Vencimento							
Intervalo (Ano)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
17	585,10	614,37	760,22	801,55	897,68	984,98	68,34
Gratificação							
Intervalo (Ano)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
17	58,51	151,44	76,02	120,23	134,65	147,75	152,52
Remuneração							
Intervalo (Ano)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
17	643,61	765,81	836,24	921,73	1.032,33	1.132,73	76,00

Fonte | Folhas de pagamento da SEGELM/Natal/RN – 2005-2010

296

Os dados da Tabela 5 mostram a composição salarial de um professor, com 17 anos de profissão, somente com a titulação em Nível Médio. O vencimento, no período 2005 a 2010, sofreu uma variação de 68,34%; a gratificação, de 152,52%; e a remuneração, 76%. No período de 2006 e 2007 (término do Fundef e início do Fundeb respectivamente), a variação do vencimento foi de 23,74% para o mesmo profissional com 17 anos de docência.

A Tabela 6, a seguir, apresenta a composição da remuneração de um professor com formação em licenciatura plena denominada, segundo o PCCR, de N1, 0-5, 10-15 e 20-25 anos de dedicação à carreira docente, no período de 2005 a 2010.



Tabela 6

Composição da Remuneração dos profissionais com graduação e tempo de serviço na rede municipal de Natal/RN – 2005 a 2010

N1 – Graduação							
Vencimento							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	-	681,20	842,92	888,69	995,33	1.092,13	60,32*
10-15	751,02	828,01	1.024,58	1.134,22	1.270,32	1.463,55	94,87
20-25	869,40	958,52	1.186,07	1.250,47	1.400,53	1.536,73	76,76
Gratificação**							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	-	90,00	0,00	0,00	0,00	54,61	***
10-15	75,10	255,60	204,92	226,84	254,06	365,89	387,2
20-25	304,29	335,48	415,12	437,66	490,19	614,69	102,01
Remuneração							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	-	771,20	842,92	888,69	995,33	1.146,74	48,72*
10-15	826,12	1.083,61	1.229,50	1.361,06	1.524,38	1.822,44	121,45
20-25	1.173,69	1.384,00	1.601,19	1.688,13	1.890,72	2.151,42	83,3

Fonte | Folhas de pagamento da SEGELM/Natal – 2005 a 2010

\*Variação percentual no período 2006 a 2010

\*\* A gratificação é composta de quinquênio, por título e pró-piso no valor de R\$ 90,00 (Lei nº 5.726/2006)

\*\*\*Não houve variação significativa

Os dados da tabela 6 evidenciam que o vencimento do professor com 0-5 anos de atuação teve uma variação no período de 60,32%. Com 10-15 anos, a variação foi de 94,87% e com 20- 25 foi de 76,76%. Com relação ao intervalo de 0-5 anos, só ocorreu a gratificação no ano de 2010. Nos intervalos referentes a 10-15 anos, o percentual foi de 387,2%; de 20-25, 83,3%. Na remuneração, as variações nos respectivos intervalos estão, assim, configuradas: 48,72%; 121,45% e 83,3% referentes aos períodos 0-5, 10-15



e 20-25 anos, respectivamente. Na passagem dos Fundos, ou seja, em 2006, com o término do Fundef e, em 2007, com o início do Fundeb, os intervalos 0-5, 10-15 e 20-25 obtiveram uma variação no vencimento de 23,74%.

A Tabela 7 evidencia a composição da remuneração de um professor com formação em licenciatura plena e pós-graduação, em nível de especialização, denominado no PCCR N2, com 0-5, 10-15 e 20-25 anos de dedicação à carreira docente, no período de 2005 a 2010.

Tabela 7

### Composição da Remuneração dos profissionais com especialização e tempo de serviço na rede municipal de Natal/RN

N2 – Especialização							
Vencimento							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	681,20	681,20	1.009,57	1.064,39	1.192,12	1.308,05	92,02
10-15	428,33	899,50	1.113,04	1.232,18	1.380,05	1.589,31	271,05
20-25	1.265,16	1.265,16	1.565,51	1.650,52	1.941,00	2.129,77	68,34
Gratificação**							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	-	90,00	333,3	-	-	65,40	***
10-15	12,85	116,99	33,39	36,97	41,40	47,68	271,05
20-25	316,29	406,29	391,38	412,63	859,86	943,49	198,30
Remuneração							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	681,20	681,20	1.342,87	1.064,39	1.192,12	1.373,45	101,62
10-15	441,18	1.016,49	1.146,43	1.269,15	1.421,45	1.636,99	271,05
20-25	1.581,45	1.671,45	1.956,89	2.063,15	2.994,96	3.073,26	94,33

Fonte | Folhas de pagamento da SEGELM/Natal – 2005 a 2010

\*Variação percentual no período 2006 a 2010

\*\* A gratificação é composta de quinquênio, por título e pró-piso no valor de R\$ 90,00 (Lei n.º. 5.726/2006)

\*\*\* Não houve variação significativa



Os dados da tabela 7 mostram que o vencimento do professor com 0-5 anos de atividades apresentou uma variação no período de 92,02%, o professor com 10-15 anos de atividades a variação apresentada é de 271,05% e aquele professor com 20-25 anos de atividades é de 68,34%. No intervalo de 0-5 anos, a gratificação apresentou-se por formas isoladas nos períodos: 2006, 2007 e 2010. Quando se analisam os intervalos de 10-15 anos, percebe-se um percentual de 271,05 %, sendo que, para 20-25 anos, foi de 198,30 %. A remuneração variou 101,62%; 271,05% e 94,33%, respectivamente, aos anos especificados. Na passagem dos Fundos, ou seja, em 2006, com o término do Fundef e em 2007 com o início do Fundeb, a variação do vencimento foi de 48,20 % para o profissional com 0-5 anos; 23,74% para 10-15anos; e 23,74% para 20-25 anos.

A Tabela 8 apresenta a composição da remuneração de um professor com formação em licenciatura plena - graduação, e com pós-graduação, em nível de mestrado, denominado de N2, com 0-5, 10-15 e 20-25 anos de dedicação à carreira docente.

**Tabela 8**  
**Composição da Remuneração dos profissionais com mestrado e tempo de serviço na rede municipal de Natal/RN**

299

<b>N2 – Mestrado</b>							
Vencimento							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	-	815,88	1.009,57	1.064,39	1.192,12	1.308,05	60,32*
10-15	899,50	944,50	1.168,72	1.293,27	1.448,45	1.688,76	87,74
20-25	1.147,55	1.265,16	1.565,51	1.650,52	1.848,58	2.028,35	76,75
Gratificação**							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	-	253,18	201,91	1.348,23	238,42	261,61	3,33*
10-15	269,85	373,35	950,61	987,98	1.034,54	1.100,62	307,86
20-25	459,02	596,06	626,20	660,20	1.016,01	912,76	98,84



Remuneração							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-5	-	1.069,06	1.211,48	2.412,62	1.430,54	1.635,06	52,94*
10-15	1.169,35	1.317,85	2.119,33	2.482,99	2.281,25	2.852,82	143,97
20-25	1.606,57	1.861,22	2.191,71	2.310,72	2.865,31	2.941,11	83,07

Fonte | Folha de pagamento da SEGELM/Natal – 2005-2010

\*Variação percentual no período 2006-2010

\*\* A gratificação é composta de quinquênio, por título e pró-piso no valor de R\$ 90,00 (Lei 5.726/2006)

Os dados da Tabela 8 evidenciam que o vencimento do professor com 0-5 anos de profissão teve uma variação no período de 60,32%. Com 10-15 anos, a variação é de 87,74% e com 20-25 apresenta 76,75%. A apreciação sobre a gratificação demonstrou os seguintes dados percentuais: para 0-5 anos 3,33%, para o intervalo de 10-15, 307,86% e de 20-25, 98,84%. A remuneração variou em 52,94%; 143,97% e 83,07% respectivamente, ao período, em análise.

Na passagem do Fundef para o Fundeb, ou seja, de 2006 para 2007, a variação do vencimento foi de 48,20% para o profissional com 0-5 anos; 23,74% para os de 10-15 anos e 23,74% para os de 20-25 anos. É importante esclarecer que o percentual referente a 2008 (48,20%) representa a ocorrência de reajustes nas tabelas salariais dos docentes, por força de um acordo entre a Prefeitura e o Sindicato.

A análise dos dados do professor com doutorado levou em consideração um tempo de serviço diferente dos demonstrados nas tabelas 6, 7 e 8, já que não foram encontrados docentes que se enquadrassem em 5, 15 e 25 anos. Para não comprometer a análise, foi utilizado o período de 4, 18 e 28 anos.

A Tabela 9 apresenta a composição da remuneração de um professor com formação em licenciatura plena e com pós-graduação, em nível de doutorado, denominado de N2 com 5, 15 e 25 anos de dedicação à carreira docente.



**Tabela 9**  
**Composição da Remuneração dos profissionais com doutorado e tempo de serviço na rede municipal de Natal/RN**

<b>N2 – Doutorado*</b>							
Vencimento							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-4	-	-	1.009,57	1.064,39	1.192,12	1.308,05	29,57*
12-18	944,50	1.040,87	1.287,97	1.357,91	1.520,86	1.668,76	76,68
22-28	1.147,55	1.265,16	1.565,51	3.301,04	3.882,00	4.259,54	271,19
Gratificação***							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-4	-	-	201,91	212,88	476,85	523,22	159,14
12-18	283,35	402,26	386,39	475,27	532,30	917,81	223,91
22-28	459,02	596,06	892,34	2.046,65	3.183,24	3.492,83	660,93
Remuneração							
Intervalo (Anos)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	(%) 2005-2010
0-4	-	-	1.211,48	1.277,27	1.668,97	1.831,27	51,16**
12-18	1.227,85	1.443,13	1.674,36	1.833,18	2.053,16	2.586,57	110,66
22-28	1.606,57	1.861,22	3.686,78	5.347,69	7.067,24	7.752,37	382,54

Fonte | Folha de pagamento da SEGELM/Natal – 2005-2010

\*Variação percentual no período 2006-2010

\*\*Inexistência de professor em 2005-2006

\*\*\*A gratificação é composta de quinquênio, por título e pró-piso no valor de R\$ 90,00 (Lei 5.726/2006)

Os dados evidenciam que o vencimento do professor com 0-5 anos de atividades demonstra uma variação de 29,57%; com 10-15 anos, essa variação é de 76,68% e com 20-25 anos passa para 271,19%. Com relação à análise da gratificação, evidenciam-se os seguintes percentuais: para 0-4 anos, 159,14%; para o intervalo de 12-18 anos, 223,91%; e de 20-25 anos, 660,93%. A remuneração variou 51,16%; 110,66% e 382,54%, respectivamente, ao período em análise. Na passagem do Fundef para o Fundeb,



em 2006 e 2007 a variação do vencimento é de 23,74% para o profissional com 18 anos; 23,74% para os de 28 anos.

Analisando as tabelas de números 5 a 9, observa-se que os vencimentos do profissional da educação, com nível médio e dezessete anos de atividade; outro com graduação e cinco anos de atividade; o especialista e o mestre com cinco anos de atividades, bem como o doutor com quatro anos de atividades sofreram um reajuste equivalente a 68,34%; 60,32%; 92,02%; 60,32% e 29,57%, respectivamente ao período citado. No caso do doutorado, o período de 2005 e 2006, relativo ao intervalo de 0 a 4 anos, não foi preenchido, por não haver professor com tal titulação. Concernente à remuneração, o percentual apresentado seria de: 76%; 48,72%; 101,62%; 52,94% e 51,16%, respectivamente, à titulação e ao período em análise.

No caso dos graduados, especialistas e mestres com vinte e cinco anos de atividades e doutores com 28 anos, constata-se que a variação do vencimento foi de 76,76%; 68,34%; 76,75% e 271,19%, respectivamente, ao período e titulação em análise. No que concerne à remuneração, o percentual foi de 83,3%; 94,33%; 83,07% e 382,54% respectivamente, ao período e titulação, em análise.

302

Vê-se, pois, que o incremento de recursos do Fundef e após o Fundeb tem proporcionado a manutenção dos reajustes no vencimento e na remuneração acima da inflação oficial medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que, no período em análise, foi de 33,22%. Entretanto, verifica-se que o valor legal do salário mínimo, também no período (2005 a 2010) teve um reajuste total de 70%. Assim sendo, a título de informações, esse salário mínimo, no ano de 2005, era de R\$ 300,00 e, em 2010, esse valor cresceu para R\$ 510,00.

A análise desenvolvida sobre a política de Fundos, a receita e despesa do Fundef e Fundeb e do PCCR municipal leva a inferir aspectos positivos nesse período analisado concernente à remuneração. Portanto, esses Fundos, além de proporcionarem a redistribuição de recursos às unidades federativas, favorecem a manutenção dos Planos de Cargos Salários e Remuneração dos profissionais de educação. No caso específico, o PCCR do sistema municipal de educação de Natal/RN. A política de Fundos demonstra, ainda, o incentivo à qualificação (titulação em pós-graduação), pois os melhores valores correspondem aos reajustes nos níveis de profissionais com mestrado e doutorado.



## Considerações finais

A partir da década de 1990, os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2002-2010) implementam a reforma educacional brasileira com destaque para a política de financiamento e gestão da educação. Essa política vem permeada de princípios redistributivos por intermédio de mecanismos que caracterizam a descentralização financeira de recursos.

Para a operacionalização dessas medidas, instituiu-se o Fundef pela Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho 1997, implantado nacionalmente. Com a Emenda Constitucional nº. 53/2006, criou-se o Fundeb ampliando o atendimento para toda a educação básica, bem como redefine os seus impostos e acresce a percentagem de arrecadação para 20%, visto que, com o Fundef, essa arrecadação era de 15%.

Dessa percentagem, o mínimo dos 60% arrecadados deverá ser investido na política de valorização dos profissionais do magistério: formação continuada, remuneração e piso salarial nacional tendo como consequência a reestruturação dos planos de carreira estaduais e municipais. É importante ressaltar que, na maioria dos Fundeb nacionais, ocorreu, também, impacto na matrícula concernente à educação básica. O caso específico do sistema municipal e estadual de Natal/RN merece destaque por alguns fatores que revelam os indicadores educacionais.

Nesse contexto, o Fundeb trouxe os seguintes impasses para a matrícula no município no período supracitado: a) a rede municipal detém desde os últimos dois anos do Fundef a maioria das matrículas da educação infantil – número de crianças beneficiadas na creche ou pré-escola. A rede estadual deixa de atender, parcialmente, essa modalidade de ensino no cumprimento da legislação; b) no Ensino Fundamental anos iniciais, o município apresenta-se com o maior número de alunos atendidos, embora não se destaca com expressivo acréscimo. Porém, no ano de 2008, evidenciou-se um aumento pouco significativo. A rede estadual se apresenta com uma discreta diminuição de matrículas em todos os anos, desde o início do Fundef; c) no Ensino Fundamental, anos finais, a rede municipal recua-se, ou seja, atende a um número menor de alunos, em comparação com a rede estadual que demonstra agregar mais matrículas. Esse acréscimo é notado tão somente no primeiro



ano de implementação do Fundeb, reduzindo, gradativamente, nos anos posteriores.

Em síntese, a matrícula da rede municipal demonstrou avanços na educação infantil e Ensino Fundamental nos anos iniciais. A rede estadual tem expressiva ampliação na quantidade de alunos dos anos finais do Ensino Fundamental que ingressaram em cada ano. No entanto, ambas as redes não apresentam indicadores elevados de recursos, pois houve pouco crescimento durante o período estudado. Infere-se, pois, que, sem ampliação de estudantes, não se ampliam os recursos financeiros.

No tocante ao Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) da rede municipal, destaca-se que a organização da estrutura da carreira é pautada em níveis e classes. Os níveis correspondem da graduação à pós-graduação na área de educação – especialização, mestrado ou doutorado. E, as classes contemplam a qualificação de desempenho. O regime de trabalho (20, 30 e 40 horas) traz, como prerrogativa, a garantia de carga horária para a realização de atividades de planejamento, estudo, reuniões pedagógicas, pesquisa, extensão, como também a progressão, no exercício do seu cargo, com base na qualificação e na experiência acumulada (níveis, classes e letras), por meio da avaliação de desempenho. O pagamento em folha, bem como o detalhamento nos contracheques dos professores, amostragem específica no texto, apresentam correlação com a organização e estrutura do PCCR.

Observou-se que a remuneração apresenta vantagens quando se tem recursos específicos destinados a ela, como no caso do mínimo de 60% do arrecado com os impostos no Fundeb, especificamente na remuneração salarial dos docentes.

Ressalva-se que algumas considerações são favoráveis à remuneração, ou seja, os efeitos são transparentes, considerando os recursos do Fundeb, a saber:

a) ampliou a aplicação em remuneração, pois apresenta percentuais significativos de 2007 a 2010, tanto em tempo de serviço, quanto em gratificação por titulação, mesmo que na vantagem pecuniária para titulação, o PCCR, já especificava gratificações concernentes a 20% para mestrado e 40% para doutorado;

b) os profissionais com maior tempo de serviço perderam na proporção da remuneração, quando comparados aos profissionais que estão



ingressando na carreira, pois as políticas de valorização ampliaram ascensão profissional para os iniciantes em face da implementação da reformulação do PCCR de 2004 e a dinamização da avaliação de desempenho, do Fundeb e do PSPN;

c) o vencimento sofreu menores percentuais de aplicação, se comparado ao quinquênio e com a gratificação por titulação;

d) o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), Lei nº. 11.738, de 16 de julho de 2008, originário do Fundeb veio proporcionar alguns ajustes à carreira docente. A gestão municipal, a partir de 2006, já antecipava valores (Lei do Pró-Piso) salariais aos vencimentos e proventos dos professores ativos e inativos que integram o magistério público. Essa providência estava agregada à tentativa de atingir um percentual de 17,81%, fruto da negociação entre a instituição pública e o Sindicato dos Professores do Rio Grande do Norte.

O aparato legal e o jogo político na educação municipal trouxeram melhorias na remuneração e na ampliação da carreira dos profissionais do magistério. Mesmo a remuneração estando condizente com a Lei do Piso, os docentes reivindicam: melhorias salariais e de condições de trabalho, o que se justifica por ser uma profissão relevante para a formação de cidadãos na sociedade brasileira.

Em resumo, o estudo demonstrou que ocorreram bons efeitos na matrícula – ampliação e quase universalização do Ensino Fundamental. Em consequência, cresceu o número de professores concursados e houve melhoria na remuneração dos mesmos, bem antes da implantação da Lei do Piso Salarial, de 2008, pois o PCCR, de 2004, já previa incentivos à carreira; no entanto o debate contínuo sobre a política de financiamento, o incremento de legislação e a luta do Sindicato são de suma importância para impulsionar políticas de melhorias de condições de trabalho e valorização da carreira docente. Assim, fontes de recursos como o Fundeb que garante a manutenção a toda a educação básica, não deve ser um mecanismo provisório, porém uma política permanente de Estado e das entidades federativas.



## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. (1996a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. (1996b). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir). (1996c). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/lcp87.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424/96, no âmbito federal, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e determina outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec2264.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o Ensino Fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade (2006). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (2006a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 23 maio 2011.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 23 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=1-98-24-2008-07-16-11738>> Acesso em: 23 maio 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009. Seção 1, p. 41-42.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 09, de 30 de julho de 2009.** Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. (2009a) Disponível em: <[www.cesarcallegari.com.br](http://www.cesarcallegari.com.br)> Acesso em: 17 out. 2009.

FRANÇA, Magna. O financiamento da Educação Básica: do Fundef ao Fundeb. In: CABRAL NETO, Antônio (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Editora Líber Livro, 2007.

\_\_\_\_\_. As diretrizes para a carreira do magistério público da educação básica e a legislação do Conselho Nacional de Educação. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE – EPENN, 19, 2009, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba /Programa de Pós-Graduação em Educação, 2009.

NATAL. Secretaria Municipal de Educação. Lei Complementar nº 016, de 2 de julho de 1998: Plano de Cargos, Carreira e Salários e o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e de Educação Infantil do Município de Natal. **Diário Oficial [do] Município do Natal**, Natal/RN, 03 jul. 1998.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação (2002-2005).** Natal/RN, Secretaria Municipal de Educação, 2002. Disponível em: <[http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/6\\_plano\\_educacao.pdf](http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/File/6_plano_educacao.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2012.



\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Lei Complementar nº 058, de 13 de setembro de 2004**. Plano de cargos, carreira e remuneração e Estatuto do Magistério Público Municipal de Natal/RN. Natal: Secretaria Municipal de Educação, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.726, de 10 de maio de 2006**. Dispõe sobre a antecipação de valores pró-piso salarial nacional nos vencimentos e proventos dos professores ativos e inativos do quadro do magistério público municipal e determina outras providências. Natal/RN, 2006. Disponível em: < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/242935/lei-5726-06-natal-rn>>. Acesso em: 23 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. Decreto nº 8.558, de 09 outubro de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Natal, RN, 2008. Seção 8, p. 1443.

Profa. Dra. Magna França  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal  
Centro de Educação  
Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação  
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa | Políticas e Gestão da  
Educação  
E-mail | magna@ufrnet.br

Mestranda Janaína Lopes Barbosa  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Pesquisadora do Grupo de Pesquisa | Políticas e Gestão da  
Educação  
E-mail | janaina\_lopes3009@yahoo.com.br

Recebido 07 mar. 2012

Aceito 19 mar. 2012



# Relações entre o perfil comunicativo de crianças com síndrome de Asperger e estratégias de professores

Relationship between communicative profile of children with Asperger syndrome and teachers' strategies

Maria Cláudia Brito

Universidade Estadual Paulista | Marília

Débora Deliberato

Universidade Estadual Paulista | Marília

Kester Carrara

Universidade Estadual Paulista | Bauru

## Resumo

O objetivo desta pesquisa foi investigar o perfil comunicativo de crianças com síndrome de Asperger e as estratégias utilizadas por professoras na comunicação com esses alunos no ensino regular. Participaram cinco crianças, gênero masculino, idades entre cinco e oito anos, com síndrome de Asperger, que frequentavam do Jardim II à 2ª série e suas professoras. A caracterização da amostra foi feita por meio de uma Ficha informativa e da Escala de Traços Autísticos. O perfil comunicativo das crianças e os recursos utilizados pelas professoras foram analisados por meio das filmagens realizadas. Os resultados indicaram que as professoras iniciaram mais a comunicação do que seus alunos com síndrome de Asperger e os recursos utilizados por elas foram: 1- objeto concreto; 2- gesto; 3- escrita; 4-verbalização.

Palavras-chave: Síndrome de Asperger. Comunicação. Educação Especial.

## Abstract

The aim of this research was to investigate the communicative profile of children with Asperger syndrome and the communicative resources used by teachers during interaction with these students in regular education. Five children, from 5 to 8-year-old-male, with Asperger syndrome and their teachers participated in the study. Their school grade ranged from pre-school to second grade elementary school. The characterization of the sample was obtained from an Informative Form and the Scale for the Assessment of Autistic Behavior. The communicative profile of the children and the resources used by their teachers were analyzed from the recorded footage. The results have showed that the teachers prompted the communication more often than the students with Asperger Syndrome and that the resources used by them were: 1 - concrete object, 2 - gesture, 3 - writing; 4-verbalization.

Keywords: Asperger Syndrome. Communication. Special Education.



## Introdução

A literatura tem discutido a importância do processo de interação do professor na rotina de sala de aula com alunos com deficiência e severos distúrbios na comunicação. Os professores devem estar atentos à diversidade de possibilidades comunicativas desses alunos para que os procedimentos de ensino previstos possam ser efetivados e os alunos com deficiência aprendam a ler e a escrever. (DELIBERATO, 2007; 2009).

Neste contexto de discussão, há dois aspectos fundamentais: primeiro a necessidade de capacitação de professores no contexto da educação especial e educação inclusiva para que possam identificar as habilidades e necessidades de seus alunos com deficiência. O segundo aspecto é o professor caracterizar seus alunos e, desta forma, estabelecer as adaptações das atividades realizadas na rotina de sala de aula. (DELIBERATO; MANZINI, 2006; DELIBERATO, 2009).

Apesar da importância da comunicação para a efetiva participação educacional de alunos com deficiências, pesquisas têm observado baixa frequência de comunicação entre professores e alunos com deficiências mais severas (BRITO, 2011; BRITO; CARRARA, 2010; DE BORTOLI; ARTHUR-KELLY; MATHISEN; FOREMAN; BALANDIN, 2010) e apontaram que ainda há pouco conhecimento científico sobre as razões para tal fato. (DE BORTOLI, ARTHUR-KELLY; MATHISEN; FOREMAN; BALANDIN, 2010).

Entre a diversidade de alunos com deficiência na escola regular, há uma preocupação entre os professores para entender o comportamento comunicativo das crianças com transtornos invasivos do desenvolvimento, como no caso da síndrome de Asperger.

A síndrome de Asperger é uma desordem incluída na categoria dos transtornos invasivos do desenvolvimento, caracterizada por prejuízos na interação social, bem como interesses e comportamentos restritos, assim como caracterizado nos casos de autismo. (THOMPSON; THOMPSON, 2010; KLIN, 2006). Entretanto, seu curso de desenvolvimento precoce não é marcado por atraso clinicamente significativo na linguagem falada ou na percepção da linguagem, no desenvolvimento cognitivo, nas habilidades de autocuidado e na curiosidade sobre o ambiente. (THOMPSON; THOMPSON, 2010; PAUL; ORLOVSKI; MARCINKO; VOLKMAR, 2009; KLIN, 2006). Interesses



circunscritos intensos podem ocupar totalmente o foco de atenção e tendência a falar em monólogo, assim como incoordenação motora, também são típicos do quadro (THOMPSON; THOMPSON, 2010; KLIN, 2006), mas não se constituem em condição necessária para o diagnóstico. (KLIN, 2006).

Em decorrência do importante comprometimento em habilidades sociais e comunicativas de crianças com síndrome de Asperger, seus professores podem não perceber e até mesmo ignorar as habilidades cognitivas e acadêmicas desses alunos e demonstrarem muitas dificuldades para planejar estratégias de ensino adequadas às suas necessidades. (BRITO, 2011).

Nesse sentido, com base na caracterização dos aspectos de comunicação do aluno, o processo de escolha dos recursos e/ou estratégias necessárias para o ensino da leitura e escrita deve ser realizado com muita cautela e participação conjunta da família e da escola (NUNES; TUBAGI; CAMELO; MAGALHÃES; ALMEIDA; PAULA, 2003; DELIBERATO, 2007; 2008; 2009), sendo os professores um dos segmentos mais importantes e decisivos nesse processo. Portanto, é necessário auxiliá-los na identificação das necessidades de alunos com transtornos invasivos do desenvolvimento e no provimento de recursos e estratégias efetivas de intervenção.

Os recursos são aqui entendidos como materiais adaptados ou não utilizados durante procedimento pedagógico, que podem possibilitar um ensino voltado para as necessidades de cada aluno, respeitando as condições sensoriais, perceptivas, motoras, cognitivas e linguísticas. (ROCHA, 2010). Rocha (2010) também ressaltou a necessidade de o professor adequar a atividade realizada na rotina de sala de aula para os alunos com deficiência, ou seja, além da seleção do material mais específico, há necessidade de programar o como o recurso vai ser utilizado com os alunos na sala de aula.

Nesse contexto, diversos autores destacaram o a insuficiência de apoio oferecido aos educadores a respeito do aprendizado da leitura e escrita de alunos com transtornos invasivos do desenvolvimento (BRITO, 2011; BRITO; CARRARA, 2010; BRITO 2007; WHITE; SCAHILL; KLIN; KOENIG; VOLKMAR, 2007; SIMPSON, 2005), o que contribui para que se sintam despreparados e utilizem estratégias inadequadas no atendimento às necessidades acadêmicas, sociais e comportamentais desses alunos. (WHITE; SCAHILL; KLIN; KOENIG; VOLKMAR, 2007).



Deliberato (2007; 2008; 2009) discutiu e alertou que a possibilidade de incluir alunos com deficiência no ensino comum será favorecida quando os professores estiverem capacitados na diversidade de recursos e aplicarem procedimentos adaptados às necessidades específicas de cada aluno, como é possível apontar em relação aos aspectos comunicativos. Sabe-se que o comportamento comunicativo de crianças com transtornos invasivos do desenvolvimento, dependerá do apoio oferecido pelo adulto.

O suporte linguístico necessário aos alunos com síndrome de Asperger deve envolver não só o professor da sala de aula, mas a comunidade escolar, uma vez que os alunos com deficiência necessitam de modelos diversificados de sistemas de representação. (VON TEZTCHNER, 2009; DREW; BAIRD; TAYLOR; MILNE; CHARMAN, 2007; VON TEZTCHNER; BREKKE; SJOTHUN; GRINDHEIM, 2005; NUNES, 2001). Além disso, estratégias adequadas estão associadas à melhora na comunicação, interação social, habilidades intelectuais e no desempenho acadêmico de pessoas com síndrome de Asperger. (BRITO, 2011; THOMPSON; THOMPSON, 2010).

Deste modo, entender os aspectos comunicativos do aluno com síndrome de Asperger na rotina de sala de aula poderia colaborar para a possibilidade de sistematizar programas de atuação nas escolas visando não somente às questões de interação, mas também aos aspectos pedagógicos. Assim, o objetivo deste estudo foi investigar o perfil comunicativo de crianças com síndrome de Asperger e as estratégias utilizadas por professoras na comunicação com esses alunos no ensino regular.

312

## Método

### 1. Participantes

Foi realizado um estudo com 10 participantes, sendo cinco crianças, do gênero masculino, com idades variáveis entre cinco e oito anos, com diagnósticos de síndrome de Asperger, realizados segundo os critérios estabelecidos pela CID-10 (1993) e pelo DSM-IV (2002) e suas respectivas professoras. Todas as crianças eram alunos de Escolas Municipais de Educação Infantil e Escolas Estaduais de Ensino Fundamental, do jardim II à segunda série<sup>1</sup> de uma cidade do interior de São Paulo, conforme a Tabela 1.



Quanto às professoras, verificou-se que todas eram do gênero feminino, por isso no presente estudo, será utilizada a denominação professora. No que se refere à experiência profissional, as professoras tinham entre 10 e 20 anos de experiência no ensino comum, nenhuma possuía experiência prévia no ensino de alunos autistas ou com síndrome de Asperger e apenas uma tinha experiência com alunos que apresentavam outros tipos de deficiência. Além disso, dentre as cinco participantes, duas haviam concluído cursos de graduação, quatro cursaram Magistério, apenas uma realizou curso de formação continuada (Psicopedagogia) e nenhuma delas tinha formação profissional na área de autismo (Tabela 1).

**Tabela 1**  
Caracterização dos alunos com síndrome de Asperger e de suas professoras

	Alunos				Professoras		
	Idade (Anos)	Série	Terapia fonoaudiológica (anos)	Formação básica (inicial)	Experiência docente (anos)	Experiência com alunos deficientes	Cursos de formação continuada
1	5	Pré	1	Geografia	10	DI/ DV	Psicopedagogia
2	6	Jardim II	-	Magistério/ Psicologia	20	não	Não realizou
3	7	1ª série	2	Magistério	11	não	Não realizou
4	8	1ª série	2	Magistério	15	não	Não realizou
5	8	2ª série	2	Magistério	18	não	Não realizou

Legenda: DI= Deficiência Intelectual; DV= Deficiência Visual

## 2. Materiais para a coleta de dados

Foram utilizados, além da câmera de vídeo para a realização das filmagens das interações já mencionadas nos objetivos, os seguintes instrumentos:

### 1. *Ficha de controle de filmagem*

Os dados dos participantes e das filmagens foram registrados na ficha de controle de filmagem, elaborada para esse fim. A ficha contém informações como: identificação da criança, da professora e informações sobre sua formação e experiência profissional, data da filmagem, número da fita gravada e comentários, permitindo, assim, a caracterização dos participantes e descrição das atividades realizadas em cada filmagem.

### 2. *Escala de Traços Autísticos – ATA*

Embora os alunos com síndrome de Asperger tivessem seus diagnósticos estabelecidos por profissionais especializados, para uma melhor caracterização da amostra foi utilizada a Escala de Traços Autísticos – ATA (ASSUMPÇÃO; GONÇALVES; CUCCOLICHIO; AMORIM; REGO; GOMES; FALCÃO, 2008). Esse instrumento é composto por 23 subescalas, cada uma das quais divididas em diferentes itens. Sua construção foi realizada levando-se em conta os critérios diagnósticos do DSM-III, DSM-III-R e da CID-10 e, na padronização dos autores, foram utilizadas também as correções de critérios decorrentes da publicação do DSM-IV. A ATA é um instrumento de fácil aplicação, por profissional conhecedor do quadro, embora não necessariamente médico, sendo ele o responsável pela avaliação das respostas dadas, em função de cada item. (ASSUMPÇÃO; GONÇALVES; CUCCOLICHIO; AMORIM; REGO; GOMES; FALCÃO, 2008). Não é, portanto, uma entrevista diagnóstica, mas uma prova estandardizada que dá o perfil conductual da criança, auxiliando também a elaboração de um diagnóstico mais confiável.

A escala se pontua com base nos seguintes critérios: cada subescala da prova tem um valor de 0 a 2; pontua-se zero se não houver a presença de nenhum item, 1 se houver apenas um item e 2 se houver mais de um item, realizando-se uma soma aritmética dos pontos obtidos. Seu ponto de corte é de 23. (ASSUMPÇÃO; ASSUMPÇÃO; GONÇALVES; CUCCOLICHIO; AMORIM; REGO; GOMES; FALCÃO, 2008).

### 3. *Protocolo para análise do perfil comunicativo*

Para analisar o perfil comunicativo dos alunos com síndrome de Asperger, em situação de sala de aula durante a interação com suas professoras, foi utilizado o Protocolo de Pragmática (FERNANDES, 2004), que mensura



e categoriza as iniciativas de comunicação, os meios utilizados (verbal, vocal e gestual) e as funções comunicativas expressas.

## Procedimentos de coleta

Esta pesquisa obteve aprovação da Comissão de Ética para Pesquisa protocolo nº 011924. Os professores e os pais de todos os participantes envolvidos concordaram em participar deste estudo e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

O procedimento de coleta de dados foi organizado após o estudo piloto com uma professora e seu aluno com síndrome de Asperger em duas situações que tinham por objetivo atividades envolvendo comunicação entre ambos.

Após a conclusão do Estudo Piloto, foi realizado o mesmo procedimento com cada uma das cinco professoras participantes desta pesquisa. As filmagens foram realizadas pela própria pesquisadora, que não interagiu diretamente com os alunos ou com as professoras, limitando-se a filmar as atividades em silêncio.

Dessa forma, cada díade professora-aluno foi filmada duas vezes, no primeiro semestre do ano letivo, com intervalo de uma semana para cada filmagem. As atividades desenvolvidas em sala que foram filmadas eram iguais na primeira e na segunda filmagem de cada díade.

315

### Procedimento de análise de dados

Para análise do perfil comunicativo das crianças com síndrome de Asperger, empregou-se o Protocolo de Pragmática, que consiste na caracterização dos atos comunicativos apresentados pelo indivíduo em uma situação de interação. Visa registrar os dados que reflitam a efetividade e competência comunicativas da criança, e caracterizá-los com base em três critérios específicos: 1) número de atos por minuto – reflete a iniciativa comunicativa, pois é calculado pela quantidade de atos iniciados pela criança durante a interação com o adulto; 2) meio comunicativo predominante – reflete a competência verbal, pois é analisado pela quantidade de uso dos meios verbal, vocal e/ou gestual, nos atos apresentados pela criança; 3) função comunicativa predominante – reflete a competência funcional, pois é caracterizada pelo tipo de



função social que os atos realizados pela criança representam. A transcrição desses critérios é, primeiramente, registrada no Protocolo para transcrição de fita e, posteriormente, na Ficha síntese do perfil comunicativo.

Neste estudo, foi considerada a divisão das funções comunicativas entre funções mais e menos interativas (WETHERBY; PRUTTING, 1984) sendo entendidos como mais interativos os atos dirigidos às professoras, aguardando respostas; e menos interativos os atos não dirigidos às professoras e que, desse modo não aguardam respostas. São, portanto, consideradas mais interativas as funções: pedido de objeto, pedido de ação, pedido de rotina social, pedido de consentimento, pedido de informação, reconhecimento do outro, exibição, comentário, nomeação, exclamativa, narrativa, expressão de protesto, protesto, jogo compartilhado; e as funções menos interativas são: reativa, performativa, não focalizada, jogo, exploratória e autorregulatória.

Realizou-se, também, análise estatística dos resultados relativos ao Protocolo de Pragmática. Os dados numérico-estatísticos foram apresentados por meio de médias, variações e desvios padrão. Empregaram-se, ainda, testes estatísticos não paramétricos de Wilcoxon e o Teste de Friedman para as comparações entre as variáveis relacionadas ao perfil comunicativo dos participantes. Foi utilizada a medida descritiva P, adotando-se o nível crítico de significância de 5% ( $p < 0,05$ ) e em alguns casos 1% ( $p < 0,01$ ), que indicam correlações mais fortes.

A análise dos recursos e/ou estratégias utilizados pelas professoras se deu com base na análise qualitativa (BARROS, 1990), isto é, as filmagens foram avaliadas por meio da análise de conteúdo, tal como descreveu Bardin (2004). A análise de dados iniciou-se com a transcrição na íntegra das filmagens. Após essa etapa, foram analisados os conteúdos de tais filmagens com base em temas prévios, fundamentados em estudos científicos que abordam a temática de recursos e procedimentos alternativos de comunicação para pessoas com deficiência (DELIBERATO, 2007; 2008) e a comunicação e intervenção de indivíduos com a síndrome de Asperger. (FERNANDES; CARDOSO; SASSI; AMATO; SOUSA-MORATO, 2008; BRITO; CARRARA, 2010; KLIN, 2006; KLIN, 2003).

Para o material obtido após a transcrição foi considerada como categorização, a classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero, com



critérios previamente definidos. (BARDIN, 2004). Não houve preocupação com a transcrição fonética por não fazer parte do objetivo da pesquisa.

Assim, feita a transcrição das filmagens, foram realizados os seguintes procedimentos:

- a) leitura integral para levantamento de temas gerais;
- b) elaboração de agrupamentos: categorias de respostas mutuamente excludentes;
- c) análise dos agrupamentos em função da literatura consultada;
- d) análise dos dados procurando responder ao objetivo do estudo, qual seja, investigar os recursos utilizados por professoras de ensino comum na comunicação com alunos que apresentam a síndrome de Asperger.

Foram identificadas como estratégias/recursos utilizadas pelas professoras na comunicação: expressões verbais, relativas a sons vocálicos, sílabas e palavras articuladas; expressões não-verbais, que se referem a sorriso, olhar, movimentos corporais como expressões faciais, gestos manuais e; instrumentos e materiais concretos, manipuláveis empregados na mediação da comunicação.

As filmagens foram encaminhadas para dois juízes com experiência na área e na análise de filmagens. Para seleção aleatória das sessões de filmagem que foram analisadas pelos juízes, utilizou-se um sorteio por meio de tábua de números equiprováveis. Assim, todas as sessões tiveram igual probabilidade de ser incluídas na amostra avaliada pelos juízes. Na análise do protocolo de pragmática, a concordância entre o pesquisador, primeiro autor dessa pesquisa, e o juiz 1 foi de 98% e entre o pesquisador e o juiz 2 foi de 97%. Na análise referente aos recursos comunicativos utilizados pelas professoras, o índice de concordância entre o pesquisador primeiro autor desta pesquisa e ambos os juízes foi de 100%.

## Resultados

Primeiramente, são apresentados os dados sobre as crianças com síndrome de Asperger, referentes ao perfil de comunicação, interação social e comportamento, obtidos por meio da aplicação da Escala de Traços Autísticos

– ATA (ASSUMPÇÃO; GONÇALVES; CUCCOLICHIO; AMORIM; REGO; GOMES; FALCÃO, 2008).

Tabela 2

Síntese dos resultados obtidos a partir da Escala de Traços Autísticos – ATA

Díades	Escore das crianças com síndrome de Asperger
1	30,0
2	34,0
3	35,0
4	37,0
5	28,0

Como mostra a Tabela 2, verificou-se que, na Escala de Traços Autísticos, as crianças com síndrome de Asperger tiveram escores de 30,0, 34,0, 35,0, 37,0 e 28,0. Assim, as cinco crianças demonstraram escore superior ao ponto de corte (23,0), o que confirma o quadro de transtorno invasivo do desenvolvimento.

No que se refere à análise do perfil comunicativo das crianças com síndrome de Asperger, a Tabela 3 ilustra o número de atos comunicativos utilizados por minuto pelas crianças e por suas professoras, os meios comunicativos e as funções comunicativas mais e menos interativa realizadas pelas crianças, indicando suas médias, variações e desvios-padrão.



Tabela 3

Valores de médias, variações e desvios padrão das categorias observadas a partir da análise do perfil comunicativo dos participantes

	Professoras		Alunos com síndrome de Asperger				
			Meios Comunicativos			Funções comunicativas	
			Verbal	Vocal	Gestual	Mais interativas	Menos interativas
1	1,6	2,3	4,5	3,0	31,0	11,5	23,0
2	5,3	4,2	22,5	5,0	46,0	19,5	44,0
3	4,2	3,7	21,5	3,5	38,0	32,5	23,0
4	2,9	2,6	2,5	0,0	37,0	14,0	24,5
5	3,4	2,9	11,0	6,5	43,0	20,5	23,5
Média	3,4	2,7	6,3	4,9	36,2	16,5	24,1
Varição (mínimo – máximo)	1,6 - 5,3	1,7 - 4,2	0,0 – 22,5	0,0 – 16,5	24,5 – 50,5	6,0 - 32,5	8,5 - 44,0
Desvio padrão	1,0	0,7	7,4	4,0	7,7	7,1	8,9

319

Verificou-se que, em média, o número de atos comunicativos expressos por minuto pelas professoras (3,4 atos/min) foi significativamente ( $p < 0,05$ ) superior ao apresentado pelos alunos (2,7 atos/min) (Tabela 3). Quanto aos meios comunicativos, foi observado que, em média, a ocorrência do meio comunicativo gestual foi significativamente ( $p < 0,01$ ) superior à ocorrência dos meios verbal e vocal. Já na comparação entre a frequência do meio verbal e do meio vocal, foi observado ocorrência significativamente superior do meio verbal ( $p < 0,05$ ). No que se refere às funções comunicativas, em média, a ocorrência das funções menos interativas foi significativamente ( $p < 0,05$ ) superior à das funções mais interativas.

Em relação aos recursos utilizados pelas professoras, a análise do conteúdo das 10 situações filmadas permitiu a identificação de quatro categorias de sistemas de representação utilizados na comunicação com seus alunos com síndrome de Asperger, a saber:



1- *Objeto concreto*: estímulo concreto que possa ser manipulável; instrumentos e materiais concretos utilizados para comunicar algo ou para complementar a comunicação.

2- *Gesto*: movimentos realizados com as mãos, expressão facial e corporal com intenção comunicativa.

3- *Escrita*: a escrita propriamente dita de letras e palavras.

4- *Verbalização*: emissões orais inteligíveis, correspondentes ou semelhantes aos padrões fonarticulatórios da comunidade linguística, como palavras e frases.

Esses quatro tipos de recursos utilizados pelos professores foram identificados com base no conteúdo expresso durante as situações filmadas, podendo ter sido utilizadas todas em uma mesma situação de interação, ou ainda, um ou outro tipo, em cada situação. A seguir, os recursos são abordados, por meio de exemplos extraídos das transcrições realizadas.

### **Categoria 1 – Objeto concreto**

Como mostra a Tabela 4, a utilização de *objeto concreto* esteve presente na mediação da comunicação em sete das 10 situações analisadas, sendo que em cinco situações os objetos utilizados foram apenas lousa e giz; além disso, foram também utilizados lápis de cor e folha de sulfite, livros e caderno, como exemplificado na Tabela 4.

**Tabela 4**

#### **Exemplos de ocorrência do recurso Objeto concreto**

<b>Exemplo 1</b>	<p><b>Contexto de interação:</b> P4 leu a história posicionada em frente à classe, com o livro nas mãos, mas sem utilizar as figuras do mesmo como apoio para os alunos, que se encontravam sentados em suas carteiras individuais e enfileiradas. Após a leitura, P4 realizou verbalmente uma série de perguntas sobre a história, que os alunos deveriam responder verbalmente, enquanto ela registrava as respostas corretas na lousa, para trabalhar a interpretação da história.</p>
------------------	---



	<p>P4: “E qual a moral a história? Vamos escrever agora!” (com giz na mão apontando para lousa)</p> <p>A4: Estabelece contato visual restrito com a professora, olha brevemente para lousa e desvia o olhar sem responder à questão feita pela professora. A maior parte dos demais alunos respondeu verbalmente à questão.</p> <p>P4: Escreve na lousa a moral da história, enquanto diversos alunos respondem à pergunta feita por ela.</p> <p>A4: Continua com o contato visual restrito na direção da lousa e faz alguns movimentos estereotipados com mãos, enquanto a professora continua a falar sobre a história (O local onde o aluno está sentado, distante da professora, dificulta a possibilidade de ela chamar sua atenção).</p>
<b>Exemplo 2</b>	<p><b>Contexto de interação:</b> P4 compõe uma poesia junto aos alunos, escrevendo na lousa e solicitando que eles escrevam no caderno. A professora vai mencionado trechos da poesia e solicita aos alunos que completem palavras ou frases e complementem com ideias verbalmente. A maioria dos alunos responde com relativa prontidão às solicitações da professora.</p>
	<p>A4: Realiza alguns movimentos estereotipados com as mãos, eventualmente pega o lápis e escreve uma palavra sem olhar para a professora sem demonstrar interesse pela atividade. Nesse contexto, a maior parte dos demais alunos escreve e opina sobre a poesia.</p>

Legenda: P= professora; A= aluno

### **Categoria 2 – Gesto**

○ uso de gestos – como expressões faciais, gestos manuais e posturas corporais – foi verificado em todas as situações analisadas, como era esperado, por esse ser um recurso cotidianamente empregado na comunicação e frequentemente associado à fala.

Entretanto notaram-se algumas variações na qualidade do uso desse recurso, sendo que duas professoras (P1 e P5) manifestaram restrita expressão facial e pouco contato visual com seus alunos com síndrome de Asperger e as outras três (P2, P3 e P4) demonstraram padrão típico, sem adaptações. Os exemplos da Tabela 5 ilustram algumas situações.



**Tabela 5**  
Exemplos de ocorrência do recurso Gesto

<b>Exemplo 3</b>	<p><b>Contexto de interação:</b> P1 distribuiu folhas com desenhos temáticos e lápis de cor aos alunos e os orientou a pintá-los. Depois, a P1 foi pendurar no mural da sala de aula desenhos realizados outro dia pelos alunos.</p>
	<p>A1: Levanta-se da carteira, vai a uma caixa localizada no canto da sala, pega um livro, começa a folheá-lo e olha para a P1.</p> <p>P1: Olha para o A1, mas não fala nada.</p> <p>A1: Coloca o livro na caixa novamente, volta à sua carteira, mas não inicia a atividade de pintura e faz movimentos estereotipados com as mãos olhando para a P1.</p> <p>P1: Olha para o A1, mas não fala nada.</p> <p>A1: Levanta-se, vai até a P1 e coloca as mãos no desenho localizado ao lado do desenho que a P1 pendura no mural.</p> <p>P1: "O que você quer? Espere um pouco".</p> <p>A1: Dá um lápis para a P1, volta à sua carteira, faz movimentos estereotipados com as mãos e mostra a língua.</p> <p>P1: Olha para a criança e continua pendurando os desenhos.</p>
<b>Exemplo 4</b>	<p><b>Contexto de interação:</b> P4 compõe uma poesia junto aos alunos, escrevendo na lousa e solicitando que eles escrevam no caderno</p>
	<p>P4: "Quem ainda não falou vamo lá!" "Senão o poema não vai ficar da classe toda" (utiliza gestos manuais e expressões faciais enquanto fala, mas não direciona tais gestos, o olhar ou a postura corporal para o aluno)</p> <p>A4: Realiza alguns movimentos estereotipados com as mãos, eventualmente pega o lápis e escreve uma palavra sem olhar para a professora sem demonstrar interesse pela atividade. Nesse contexto, a maior parte dos demais alunos escreve e opina sobre a poesia.</p>

Legenda: P= professora; A= aluno



### Categoria 3 – Escrita

Assim como o *objeto concreto*, a *escrita* esteve presente em cinco das 10 situações analisadas, todavia esse recurso também foi utilizado de modo usual, sem que se buscasse adaptá-lo e oferecê-lo como apoio em situações nas quais somente a informação auditiva parece não ter sido suficiente para que o aluno com síndrome de Asperger compreendesse, plenamente, as atividades propostas. O uso desse recurso pode ser observado nos exemplos 1, 2 e 4 já mencionados, e nos exemplos 5 e 6 das Tabelas 6 e 7, respectivamente.

Tabela 6  
Exemplos de ocorrência do recurso Escrita

<b>Exemplo 5</b>	<b>Contexto de interação:</b> A P3 pergunta à classe os nomes de cada aluno em ordem alfabética e os escreve na lousa
	<p>P3: “Quem é que é a primeira criança da classe com a letra J?” (Escreve J na lousa)</p> <p>A3: “João, Jo-sé, João, Jú-lia, João, Jo-sé, João, Jú-lia” (Ecolalia imediata da fala de outros alunos).</p> <p>P3: “Não oh! A Júlia já cai fora.”</p> <p>A3: “A Júlia já cai fora! A Júlia já cai fora!” (Ecolalia imediata da fala da professora)</p>

Legenda: P= professora; A= aluno

### Categoria 4 – Verbalização

A *verbalização* foi o recurso mais empregado e observado em todas as situações analisadas. Tal fato já era esperado considerando que, nos contextos de sala de aula de ensino comum, a fala é o recurso convencionalmente mais utilizado. Entretanto não se verificou nem mesmo traços suprassegmentais da fala, como padrões de inflexão e modulação vocal diferenciados, que buscassem favorecer a compreensão dos alunos com síndrome de Asperger. Pode ser verificada a utilização do recurso da categoria *verbalização* nos exemplos 1, 2, 4 e 5 já mencionados, e nos exemplos 6 e 7 da tabela 7.



Tabela 7  
Exemplos de ocorrência do recurso Verbalização

<b>Exemplo 6</b>	<p><b>Contexto de interação:</b> A P3 chama um aluno na lousa para escrever as frases que serão compostas pelos alunos com auxílio da professora. As frases referem-se a acontecimentos do dia.</p>
	<p>A3: "Eu qui vô iscreve!"</p> <p>P3: "Hoje não é seu dia!"</p> <p>A3: "Naaaaaaão! Sô eu!" ("grita" com a professora)</p> <p>A3: Prooô!</p> <p>P3: "E aí qual vai sê a frase que vai escrevê" (questionando a sala e ignorando o pedido do aluno).</p>
<b>Exemplo 7</b>	<p><b>Contexto de interação:</b> P2 distribui folhas de sulfite lápis de cor para as crianças e solicita que desenhem. Todos os alunos atendem à solicitação e começam a desenhar.</p>
	<p>A2: Anda em círculos pela classe</p> <p>P2: "Olha cada desenho lindo! Só o A2 que não tá trabalhando! Olha A2! Olha A2!"</p> <p>A2: Vocaliza "aaaaaa", enquanto continua andando e sem olhar para a professora.</p> <p>P2: "Olha aqui pra tia! Cê não vai fazê o trabalhinho?" (Segurando os braços de A2)</p> <p>A2: "Nu vô fazê" (Puxa seus braços esquivando-se da professora)</p> <p>A2: "Vô fica hoje"</p> <p>A2: Roda em torno de si mesmo e agacha no chão</p> <p>P2: "Cê não vai mostrá o trabalhinho lindo hoje?"</p>

Legenda: P= professora; A= aluno



## Discussão

Esta pesquisa permitiu descrever o perfil comportamental de alunos com síndrome de Asperger, por meio da Escala de Traços Autísticos (ASSUMPÇÃO, ASSUMPÇÃO; GONÇALVES; CUCCOLICHIO; AMORIM; REGO; GOMES; FALCÃO, 2008), seu perfil comunicativo a partir do Protocolo de Pragmática (FERNANDES, 2004) e os recursos comunicativos utilizados por suas professoras durante o ensino de conteúdos acadêmicos a esses alunos, por meio da análise do conteúdo (BARDIN, 2004) de filmagens realizadas em sala de aula.

Por meio dos instrumentos utilizados, foi possível caracterizar que os alunos participantes deste estudo apresentaram perfis comportamentais que dificultaram as relações interpessoais, corroborando as descrições da literatura, que descreveram comprometimento na capacidade de iniciar ou manter conversação (KLIN, 2006); notável pobreza na comunicação não-verbal (THOMPSON; THOMPSON, 2010; KLIN, 2006), prosódia inadequada ao conteúdo do diálogo, inclinação a ter fala prolixa, em monólogo e, às vezes, incoerente, linguagem tendendo ao formalismo (KLIN, 2006) e repertório lexical alterado. (PAUL; ORLOVSKI; MARCINKO; VOLKMAR, 2009). Cabe ressaltar que as habilidades não-verbais que envolviam gestos foram utilizadas principalmente na exploração de objetos e na manifestação de movimentos repetitivos e estereotipados.

Os resultados acerca do perfil comunicativo dos participantes em sala de aula comum demonstraram que, mesmo de maneira não convencional, os alunos com síndrome de Asperger se comunicaram com suas professoras, o que está de acordo com as afirmações da literatura. (BRITO; CARRARA, 2010). Verificou-se, ainda, variabilidade quanto ao número das iniciativas de comunicação realizadas pelas crianças, o que indica certa heterogeneidade em seus perfis comunicativos, como observado por outros autores. (FERNANDES; CARDOSO; SASSI; AMATO; SOUSA-MORATO, 2008).

Os alunos apresentaram também diferenças significantes no uso dos meios comunicativos, sendo observado estatisticamente maior uso dos meios gestuais quando comparados aos outros meios, e mais utilização do meio verbal do que do vocal. Mas, mesmo que os alunos com a síndrome de Asperger tenham utilizado gestos e fala para se comunicar, o estabelecimento da comunicação com suas professoras ficou prejudicado, uma vez que eles demonstraram notável pobreza na comunicação não verbal, que envolve



tom afetivo de voz, empatia pobre, tendência a intelectualizar as emoções, fala prolixa e, às vezes, incoerente e, linguagem tendendo ao formalismo. (KLIN, 2006). Conforme a literatura (KLIN, 2006), comumente, esses indivíduos abordam outras pessoas, de forma inapropriada e excêntrica, podendo expressar interesse em fazer amizades e encontrar pessoas, mas podem ter seus desejos frustrados por abordagens desajeitadas e pela insensibilidade em relação aos sentimentos e intenções das demais pessoas, por não compreendê-las claramente.

Ao lado disso, verificou-se que a ocorrência das funções menos interativas foi significativamente superior à das funções mais interativas, como observado em estudos desenvolvidos em outros ambientes e em interação com outros interlocutores (familiares, terapeutas, entre outros). (LANDA, 2007). Esses achados indicam que, embora as crianças tenham expressado comunicação, em sua maior parte, ela não foi utilizada de forma funcional e interativa. (LANDA, 2007). Essas colocações estão de acordo com resultados de outras pesquisas que observaram que crianças com síndrome de Asperger apresentam na comunicação social a incapacidade de reconhecer as regras convencionais da conversação que regem as interações sociais. (THOMPSON; THOMPSON, 2010).

326

Os resultados da análise dos recursos e/ou estratégias utilizados pelas professoras, na comunicação com seus alunos com síndrome de Asperger, evidenciaram que as professoras utilizaram diferentes possibilidades expressivas, mas não foram adequadas às especificidades dos alunos. Foram encontradas quatro categorias de recursos (1- *Objeto concreto*; 2- *Gesto*; 3- *Escrita e*; 4- *Verbalização*), que foram utilizadas de modo convencional, ou seja, as estratégias não foram adequadas ao cotidianamente utilizado em salas de aula para atender à diversidade dos alunos. Esses achados podem sinalizar que crianças com síndrome de Asperger podem necessitar de recursos comunicativos adaptados ou ainda de estratégias de uso de recursos comunicativos mais favoráveis para seu desenvolvimento.

A literatura relatou que a falta de recursos mais adequados a especificidades dos alunos com síndrome de Asperger poderia favorecer a essas crianças situações de frustrações, uma vez que podem perceber a impossibilidade de desenvolver a atividade por falta de instrumento mais específico, tornando-as incapacitados frente a situações de aprendizagem. (THOMPSON; THOMPSON, 2010).



Pesquisas a respeito das características das pessoas com síndrome de Asperger têm alertado que, embora esses alunos possam apresentar habilidades intelectuais preservadas, a frustração e a ansiedade poderiam interferir no processo de interação e aprendizagem escolar. (KLIN, 2006).

A categoria *Objeto concreto* esteve presente na mediação da comunicação em sete das 10 situações analisadas, mas foi utilizado de forma restrita, pois, em cinco situações, os objetos utilizados foram, apenas, lousa e giz e em duas das situações foi lápis de cor e folha de sulfite e em outra, o caderno. Esses dados contrariam as afirmações de autores a respeito da relevância de se explorar a utilização de objetos concretos e manipuláveis, como recursos alternativos para favorecer a comunicação e aprendizagem de indivíduos com transtornos invasivos do desenvolvimento. (THOMPSON; THOMPSON, 2010; GANZ; SIMPSON 2004; MIRENDA, 2003; BEUKELMAN; MIRENDA, 2007).

A literatura discutiu que alunos com síndrome de Asperger podem responder melhor a estímulos visuais, sendo importante não se restringir à informação auditiva (GRANDIN, 2006), o que não foi observado nesta pesquisa. Alguns autores sugerem que símbolos gráficos e fotografias podem auxiliar os alunos a compreenderem melhor os enunciados e, conseqüentemente, informar desejos e necessidades. (GANZ; SIMPSON, 2004). Outros recursos adaptados também podem contribuir para a comunicação de alunos com DEA em contexto escolar, como o uso de sistemas gráficos em alta tecnologia, como o VOCAs (Voice output communication aids), que consiste em recursos eletrônicos portáteis com sintetizador de voz ou voz digitalizada (MIRENDA, 2003); uso de computadores (MARKIEWICZ; MACQUEEN, 2009; BEAUMONT; SOFRONOFF, 2008); *pagens* vibratórios como lembretes táteis para que a criança prestasse atenção ao professor ou a uma determinada atividade (ANSON; TODD; CASSARETTO, 2008) e com baixa tecnologias como as pranchas básicas, temáticas e o uso do PECS (Picture Exchange Communication Symbols) (CHOI; O'REILLY; SIGAFOOS; LANCIANI, 2010; CHAABANE; ALBER-MORGAN; DEBAR, 2009), entre outros.

Quanto à categoria 2 *Gesto*, o uso de expressões faciais, gestos manuais e posturas corporais foi verificado em todas as situações analisadas, o que era esperado, uma vez que os gestos são recursos cotidianamente empregados nas interações. Entretanto, notaram-se algumas variações na qualidade do uso desse recurso, sendo que duas professoras (P1 e P5) manifestaram restrita expressão



facial e pouco contato visual com seus alunos com síndrome de Asperger e as outras três (P2, P3 e P4) demonstraram padrão típico, sem adaptações.

Alunos com síndrome de Asperger demonstram alterações nos aspectos funcionais da linguagem e na interação social (HAGBERG; MINISCALCO; GILLBERG, 2010) e dificuldades em interpretar expressões gestuais e intenções de outras pessoas. (KLIN, 2006). Portanto, podem ser necessários recursos de apoio para a plena compreensão de determinadas mensagens gestuais, que seriam facilmente compreendidas por outros interlocutores, o que deve ser considerado em qualquer intervenção com indivíduos com síndrome de Asperger (KLIN, 2003), o que não foi verificado na presente pesquisa.

No que se refere à categoria 3 *Escrita*, esta se mostrou presente em cinco das 10 situações analisadas, também utilizada, apenas, de modo usual. As professoras não buscaram adaptá-la e oferecê-la como apoio em situações nas quais somente a informação auditiva não foi suficiente para o aluno compreender integralmente as atividades propostas. Esses achados mostraram que as professoras não aproveitaram a escrita, que é um recurso descrito pela literatura como estimulante (THOMPSON; THOMPSON, 2010; JOHNSTON; BUCHANAN; DAVENPORT, 2009; GRANDIN, 2006) e em muitos casos preferencial para alunos com síndrome de Asperger (GRANDIN, 2006) e que pode favorecer a interação social com seus pares em contexto educacional. (JOHNSTON; BUCHANAN; DAVENPORT, 2009). Além disso, o uso de símbolos gráficos permite que a informação permaneça por um período maior de tempo em relação à palavra falada, permitindo ampliar as possibilidades de acesso a informação por outras vias sensoriais. (MIRENDA, 1997).

No que tange à categoria 4 – *Verbalização* foi o recurso mais empregado, sendo observado em todas as situações analisadas. Assim como no caso da categoria *Gesto*, esta ocorrência também era esperada, pois, em contextos de sala de aula regular, a fala é o recurso convencionalmente mais utilizado, ou seja, é o sistema de representação da comunidade linguística.

Como ressaltaram alguns autores, entre as principais dificuldades dos educadores em atuar com alunos com transtornos invasivos do desenvolvimento destaca-se a manutenção de habilidades comunicativas (PROBST; LEPPERT, 2008), pois, mesmo as crianças que apresentam oralidade, têm dificuldades para responder a perguntas, compartilhar e pedir informações (WETHERBY; PRIZANT; SCHULER, 2000) e para estruturar narrativas. (DIEHL; BENNETTO; YOUNG, 2006).



Portanto, a análise dos resultados mostrou que, embora todas as professoras participantes tivessem 10 ou mais anos de experiência como docente e conhecimento do diagnóstico de seus alunos, não fizeram uso de recursos e procedimentos diferenciados para favorecer o envolvimento e participação desses estudantes. Assim, conforme Deliberato e Manzini (2006), a seleção da melhor modalidade expressiva para viabilizar uma interação efetiva, em função do contexto comunicativo e dos interlocutores presentes, é uma habilidade que deve ser ensinada e orientada aos educadores.

A falta de adequações de recursos comunicativos facilitadores para o processo de interação entre as professoras e seus alunos demonstra a necessidade não só da capacitação constante a respeito das características dos alunos com deficiência, mas também a importância do apoio de serviços especializados para o estabelecimento de programas de atuação no contexto escolar. (DELIBERATO, 2009). Araujo, Deliberato e Braccialli (2009) discutiram a necessidade da capacitação de profissionais da educação e da saúde na área da tecnologia assistiva, principalmente na área da comunicação alternativa, para que se possam elaborar e sistematizar ações no processo escolar dos alunos com deficiência e severos distúrbios da comunicação.

A diversidade de habilidades comunicativas entre os alunos pode estar relacionada ao fato de seus alunos com síndrome de Asperger terem apresentado perfis comunicativos caracterizados predominantemente por meios comunicativos gestuais e funções menos interativas, o que dificultou as situações de interação social e a compreensão de suas professoras acerca das reais necessidades das crianças. Como destacou a literatura, há relações de interdependência entre os comportamentos de alunos e professoras, o que fortalece a necessidade de trabalho conjunto entre profissionais da educação e da saúde. (BRITO; CARRARA, 2010; DELIBERATO, 2009).

Além disso, mesmo que os alunos tenham um diagnóstico definido, as profissionais além de não terem formação específica na área, não receberam qualquer tipo de orientação sobre como atuar nesses casos e também não buscaram por iniciativa própria cursos ou orientações mesmo depois de receber esses alunos. As professoras parecem não ter procurado compreender as habilidades e necessidades desses alunos, para planejar e aplicar adaptações aos recursos e estratégias de ensino e, assim, facilitar a aprendizagem.

Tais achados corroboram as colocações de diversos autores sobre o escasso respaldo oferecido a educadores acerca da inclusão educacional de



alunos deficientes, em particular de alunos com transtornos invasivos do desenvolvimento. (BRITO; CARRARA, 2010; BRITO 2007; WHITE; SCAHILL; KLIN; KOENIG; VOLKMAR, 2007; SIMPSON, 2005). Algumas pesquisas atestaram resultados positivos quando os professores de crianças com tais transtornos são bem respaldados, como aumento de fala (CHIANG, 2009) de iniciativas comunicativas (HOWLIN; GORDON; PASCO; WADE; CHARMAN, 2007), redução das reações de tensão dos professores e melhora nas interações sociais. (PROBST; LEPPERT, 2008). Tal fato reforça a necessidade de se fornecer aos professores novas estratégias de intervenção e auxiliá-los a identificar as necessidades de alunos com transtornos invasivos do desenvolvimento, para que utilizem de forma coerente métodos pedagógicos efetivos de fato. (SIMPSON, 2005).

## Conclusão

Os dados deste estudo mostraram que os alunos com síndrome de Asperger iniciaram menos a comunicação do que suas professoras utilizaram predominantemente o meio comunicativo gestual e as funções comunicativas menos interativas, o que caracteriza um perfil comunicativo que dificulta as situações de interação e aprendizagem acadêmica.

Sugere-se que esses achados podem se relacionar aos resultados sobre os recursos e/ou estratégias empregados pelas professoras na comunicação com esses alunos. Embora todas as professoras tivessem 10 ou mais anos de experiência docente e conhecimento do diagnóstico de seus alunos, os recursos utilizados foram: gestos manuais, olhares, expressões faciais, vocalizações, verbalizações, escrita e objetos concretos, com predileção por gestos e pela fala. Além disso, o uso desses recursos ocorreu, invariavelmente, de forma convencional, sem qualquer adaptação, o que não foi suficiente para garantir que as reais necessidades dos alunos com síndrome de Asperger fossem plenamente atendidas.

Mesmo considerando-se que esses dados se referiam, apenas, às sessões de coleta de dados realizadas, não se justificaria o argumento de que seria necessário o registro de um maior número de sessões, ou com maior período de tempo de situações de sala de aula para a identificação do uso de recursos adaptados. Isso, evidentemente, aumentaria a amostra analisada,



contribuindo, assim, para o esclarecimento do problema investigado, mas a seleção e adaptação de materiais a serem utilizados nas aulas devem ser consideradas em tempo integral.

Os resultados aqui descritos sugerem ainda a necessidade da colaboração da família e de outros profissionais atuando com o professor do ensino comum, no sentido de promoverem atuações colaborativas para o ensino do aluno com deficiência. Ampliar o uso de recursos da tecnologia assistiva na escola poderia promover o desenvolvimento e aprendizagem infantil dos alunos com deficiência e, assim, o acesso à aquisição da leitura e escrita, por meio da utilização de recursos adaptados dependendo das necessidades de cada aluno.

## Nota

- <sup>1</sup> Todas as referências a séries e níveis de ensino mencionados no corpo deste texto, referem-se à nomenclatura utilizada no Brasil no momento em que foi realizada a pesquisa.

## Referências

331

AMERICAN PSYCHIATRY ASSOCIATION. **Manual diagnóstico estatístico de transtornos mentais**. (DSM-IV-TR). 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2002.

ANSON, Heather; TODD, James; CASSARETTO, Kimberley. Replacing overt verbal and gestural prompts with unobtrusive covert tactile prompting for students with autism. **Behavior Research Methods**, New York, v. 40, n. 4, p. 1106-1110, nov./jan. 2008.

ARAÚJO, Rita de Cassia Tiberio; DELIBERATO, Débora; BRACCIALLI, Lígia Maria Presumido. A comunicação alternativa como área de conhecimento nos cursos de educação e saúde. In: DELIBERATO, Débora; GONÇALVES, Maria de Jesus; MACEDO, Eliseu Coutinho de (Org.). **Comunicação alternativa**: teoria, prática, tecnologias e pesquisa. São Paulo: Memnon Edições Científicas, 2009. (v. 1).

ASSUMPCÃO JÚNIOR, Francisco Baptista; GONÇALVES, Julianna Di Matteo; CUCCOLICHIO, Simone; AMORIM, Leticia Calmon Drummond; REGO, Flavia; GOMES, Claudio; FALCÃO, Marcio Simone. Escala de Avaliação de Traços Autísticos (ATA): segundo estudo de validade. **Medicina e Reabilitação**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 41-44, maio/ago. 2008.



BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARROS, Aidil de Jesus Paes. **Projeto de pesquisa**: propostas metodológicas. Petrópolis: Vozes, 1990.

BEAUMONT, Renae; SOFRONOFF, Kate. A multi-component social skills intervention for children with Asperger syndrome: the Junior Detective Training Program. **Journal of Child Psychology and Psychiatry**, London, v. 49, n. 7, p. 743-753, jun. 2008.

BEUKELMAN, David; MIRENDA, Pat. **Augmentative & alternative communication**: supporting children & adults with complex communication needs. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing, 2007.

BRITO, Maria Cláudia. **Análise do perfil comunicativo de alunos com transtornos do espectro autístico na interação com seus professores**. 2007. 152 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2007.

\_\_\_\_\_. **Síndrome de Asperger e educação inclusiva**: análise de atitudes sociais e interações sociais. 2011. 176f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2011.

332 BRITO, Maria Cláudia; CARRARA, Kester. Alunos com distúrbios do espectro autístico em interação com professores na educação inclusiva: descrição de habilidades pragmáticas. **Revista da Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia**, São Paulo, v. 15, p. 421-429, jul./set. 2010.

CHAABANE, Ben; ALBER-MORGAN, Sheila; DEBAR, Ruth. The effects of parent-implemented pecs training on improvisation of mands by children with autism. **Journal of Applied Behavior Analysis**, Lawrence, v. 42, n. 3, p. 671–677, fall of the 2009.

CHIANG, Hsu Min. Naturalistic observations of elicited expressive communication of children with autism: an analysis of teacher instructions. **Autism**, Hoboken, v. 13, n. 2, p. 165-178, march. 2009.

CHOI, Hayoung; O'REILLY, Mark; SIGAFOOS, Jeff; LANCIONI, Giulio. Teaching requesting and rejecting sequences to four children with developmental disabilities using augmentative and alternative communication. **Research in Developmental Disabilities**, Oxford, v. 31, p. 560-567, jan. 2010.

DE BORTOLI, Tania; ARTHUR-KELLY, Michael; MATHISEN, Bernice; FOREMAN, Phil; BALANDIN, Susan. Where are teachers' voices? A research agenda to enhance the communicative interactions of students with multiple and severe disabilities at school. **Disability and Rehabilitation**, London, v. 32, n. 13, p. 1059-1072, jan. 2010.



DELIBERATO, Débora. Acessibilidade comunicativa no contexto acadêmico. In: MANZINI, Eduardo José (Org.). **Inclusão do aluno com deficiência na escola**: os desafios continuam. Marília: ABPEE, 2007.

\_\_\_\_\_. Comunicação alternativa: informações básicas para o professor. In: OLIVEIRA, Anna Augusta Sampaio de; OMOTE, Sadao; GIROTO, Cláudia Mosca. **Inclusão escolar**: as contribuições da Educação Especial. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. Comunicação alternativa na escola: habilidades comunicativas e o ensino da leitura e escrita. In: DELIBERATO, Débora; GONÇALVES, Maria de Jesus; MACEDO, Elizeu Coutinho de (Org.). **Comunicação alternativa**: teoria, prática, tecnologias e pesquisa. São Paulo: Memnon Edições Científicas, 2009.

DELIBERATO, Débora; MANZINI, Eduardo José. Fundamentos introdutórios em comunicação suplementar e/ou alternativa. In: GENARO, Katia Flores; LAMÔNICA, Dionísia Aparecida Cusin; BEVILACQUA, Maria Cecília (Org.). **O processo de comunicação**: contribuição para a formação de professores na inclusão de indivíduos com necessidades educacionais especiais. São José dos Campos: Pulso, 2006. (v. 1).

DIEHL, Joshua; BENNETTO, Loisa; YOUNG, Edna Carter. Story recall and narrative coherence of high-functioning children with autism spectrum disorders. **Journal of Abnormal Child Psychology**, New York, v. 34, p. 87-102, feb. 2006.

DREW, Auriol; BAIRD, Gillian; TAYLOR, Emma; MILNE, Elizabeth; CHARMAN, Tony. The social communication assessment for toddlers with autism (SCATA): an instrument to measure the frequency, form and function of communication in toddlers with autism spectrum disorder. **Journal of Autism and Developmental Disorders**, New York, v. 37, n. 4, p. 648-666, march. 2007.

FERNANDES, Fernanda Dreux Miranda. Pragmática. In: ANDRADE, Cláudia Regina Furquim; BEFI-LOPES, Debora Maria; FERNANDES, Fernanda Dreux Miranda; WERTZNNER, Haydée Fiszbein. **ABFW**: teste de linguagem infantil nas áreas de fonologia, vocabulário, fluência e pragmática. Barueri (SP): Pró-Fono, 2004.

FERNANDES, Fernanda Dreux; CARDOSO, Carla; SASSI, Fernanda Chiarion; AMATO, Cibele La Higuera; SOUSA-MORATO, Priscila Faria. Fonoaudiologia e autismo: resultado de três diferentes modelos de terapia de linguagem. **Pró-Fono Revista de Atualização Científica**, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 267-272, oct./dec. 2008.

GALVÃO, Teófilo Alves; DAMASCENO, Luciana Lopes. **As tecnologias da informação e da comunicação como tecnologia assistiva**. Brasília: PROINFO/MEC, 2000.



GANZ, JENNIFER; RICHARD, SIMPSON, Effects on Communicative Requesting and Speech Development of the Picture Exchange Communication System in Children with Characteristics of Autism. **Journal of Autism and Developmental Disorders**, New Haven, v. 34, n. 4, p. 395-409, aug. 2004.

GANZ, Jennifer; SIGAFOOS, Jeff; SIMPSON, Richard; COOK, Katherine. Generalization of a pictorial alternative communication system across instructors and distance. **Augmentative and Alternative Communication**, Vancouver, v. 24, n. 2, p. 89-99, jan. 2008.

GRANDIN, Temple. Perspectives on education from a person on the autism spectrum. **Educational Horizons**, v. 84, n. 4, p. 229-34, jan. 2006.

HAGBERG, Bibbi; MINISCALCO, Carmela; GILLBERG, Christopher. Clinic attenders with autism or attention-deficit/hyperactivity disorder: cognitive profile at school age and its relationship to preschool indicators of language delay. **Research in developmental disabilities**, Oxford, v. 31, n. 1, p. 1-8, jan./feb. 2010.

HARROWER, Joshua; DUNLAP, Glen. Including children with autism in general education classrooms a review of effective strategies. **Behavior Modification**, Califórnia, v. 25, n. 5, p. 762-784, oct. 2001.

334 HOWLIN, Patricia; GORDON, Kate; PASCO, Greg; WADE, Angie; CHARMAN, Tony. The effectiveness of picture exchange communication system (PECS) training for teachers of children with autism: a pragmatic, group randomised controlled trial. **Journal of Child Psychology and Psychiatry**, London, v. 48, n.5, p. 473-481, may. 2007.

JOHNSTON, Susan; BUCHANAN, Sara; DAVENPORT, Lisa. Comparison of fixed and gradual array when teaching sound-letter correspondence to two children with autism who use AAC. **Augmentative and Alternative Communication**, Vancouver, v. 25, n. 2, p. 136-144, jan. 2009.

KLIN, Ami. Asperger syndrome: an update. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, São Paulo, v. 2, p. 103-109, jun. 2003.

\_\_\_\_\_. Autismo e síndrome de Asperger: uma visão geral. **Revista Brasileira de Psiquiatria**, São Paulo, v. 28, p. 3-11, maio. 2006.

LANDA, Rebecca. Early communication development and intervention for children with autism. **Mental retardation and developmental disabilities research reviews**, Massachusets, v. 13, n. 1, p. 16-25, feb. 2007.



MARKIEWICZ, Katarzyna; MACQUEEN, Bruce. The autistic mind: a case study. **Medical science monitor**, New York, v. 15, n. 1, p. 5-13, mar. 2009.

MIRENDA, Pat. Supporting individuals with challenging behavior through functional communication training and AAC: research review supporting individuals with challenging behavior through functional communication training and AAC: research review. **Augmentative and Alternative Communication**, Vancouver, v. 13, n. 4, p. 207-225, jan. 1997.

\_\_\_\_\_. Toward functional augmentative and alternative communication for students with autism. Manual signs, graphic symbols, and voice output communication Aids. **Language, speech, and hearing services in schools**, Washington, v. 34, p. 203-216, jul. 2003.

\_\_\_\_\_. A back door approach to autism and AAC. **Augmentative and alternative communication**, Vancouver, v. 24, n. 3, p. 220-234, jan. 2008.

NUNES, Leila Regina d'Oliveira de Paula. A comunicação alternativa para portadores de distúrbios da fala e da comunicação. In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amélia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro. **Perspectivas multidisciplinares em educação especial II**. Londrina: UEL, 2001.

NUNES, Leila Regina d'Oliveira de Paula; TUBAGI, Shirley Nunes; CAMELO, Rita de Cássia Rodrigues; MAGALHÃES, Ana Paula Cesar; ALMEIDA, Fernanda Passos; PAULA, Kely Maria Pereira de. Narrativas sobre fotos e vídeos e narrativas livres através de sistema gráfico de comunicação alternativa. In: NUNES, Leila Regina d'Oliveira de Paula (Org.). **Favorecendo o desenvolvimento da comunicação em crianças e jovens com necessidades educacionais especiais**. Rio de Janeiro: Dunya, 2003. p. 143-169.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Classificação de transtornos mentais de comportamento – CID-10 – Critérios diagnósticos para pesquisa**. 10. ed. Porto Alegre: Artmed, 1993.

PAUL, Rhea; ORLOVSKI, Stephanie Miles; MARCINKO, Hillary Chuba; VOLKMAR, Fred. Conversational behaviors in youth with high-functioning ASD and Asperger syndrome. **Journal of autism and developmental disorders**, New York, v. 39, n. 1, p. 115-125, jan. 2009.

PROBST, Paul; LEPPERT, Tobias. Outcomes of a teacher training program for autism spectrum disorders. **Journal of Autism and developmental disorders**, New York, v. 38, n. 9, p. 1791-1796, oct. 2008.

ROCHA, Aila Narene Dahwache Criado. **Tecnologia assistiva na experiência lúdica do aluno com deficiência física na educação infantil**. 2010. 187f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.



SIMPSON, Richard. Evidence-based practices and students with autism spectrum disorders. **Focus on Autism and other developmental disabilities**, Austin, v. 20, n. 3, p. 140-149, sep., 2005.

THOMPSON, Michael; THOMPSON, Lynda. Neurofeedback Outcomes in 150 Clients with Asperger's Syndrome and 9 Clients with Autism. **Journal of Applied Psychophysiology and Biofeedback**, v. 35, n.1, p. 63-81, march. 2010.

TJUS, Tomas; HEIMANN, Mikael; NELSON, Keith. Interaction patterns between children and their teachers when using a specific multimedia and communication strategy observations from children with autism and mixed intellectual disabilities. **Autism**, New York, v. 5, n. 2, p. 175-187, jun. 2001.

VANBERGEIJK, Ernst; KLIN, Ami; VOLKMAR, Fred. Supporting More Able Students on the Autism Spectrum: College and Beyond. **Journal of Autism and developmental disorders**, New York, v. 38, n. 7, p. 1359-1370, aug. 2008.

VON TEZTCHNER, Stephen. Suporte ao desenvolvimento da comunicação suplementar e alternativa. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE COMUNICAÇÃO ALTERNATIVA, 3., 2009, São Paulo. Comunicação alternativa: teoria, prática, tecnologias e pesquisa. **Anais...** São Paulo: Memnon Edições Científicas, 2009. p. 14-25.

VON TEZTCHNER, Stephen; BREKKE, Kari Merete; SJOTHUN, Bente; GRINDHEIM, Elizabeth. Inclusão de crianças em educação pré-escolar regular utilizando comunicação suplementar e alternativa. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 11, n. 2, p. 151-184, maio/ago. 2005.

WETHERBY, Amy Miller; PRIZANT, Barry; SCHULER, Adriana. Understanding the nature of communication and language impairments. In: WETHERBY, Amy; PRIZANT, Barry. (Eds.). **Autism spectrum disorders: a transactional developmental perspective**. Baltimore, MD: Brookes Publishing, 2000.

WETHERBY, Amy Miller; PRUTTING, Carol. Profiles of communicative and cognitivesocial abilities in autistic children. **Journal of speech, language, and hearing research**, Washington, v. 27, n. 3, p. 364-377, sep. 1984.

WHITE, Susan Williams; SCAHILL, Lawrence; KLIN, Ami; KOENIG, Kate; VOLKMAR, Fred. Educational placements and service use patterns of individuals with autism spectrum disorders. **Journal of Autism and developmental disorders**, New York, v. 37, n. 8, p. 37-38, sep. 2007.

WING, Lorna. **Princípios de educação terapêutica para niños autistas**. Santillana: Madrid, 1992.



WING, Lorna; LEEKAM, Susan; LIBBY, Sara; GOULD, Judith; LARCOME, Michael. The diagnostic interview for social and communication disorders: background, inter-rater reliability and clinical use. **Journal of child psychology and psychiatry**, London, v. 43, n. 3, p. 307-325, ago. 2002.

Profa. Dra. Maria Cláudia Brito  
Universidade Estadual Paulista | Marília  
Departamento de Educação Especial  
Grupos de Pesquisa | Diferença, Desvio e Estigma; e Linguagem,  
Aprendizagem, Escolaridade  
Email | brito\_mariaclaudia@yahoo.com

Profa. Dra. Débora Deliberato  
Universidade Estadual Paulista | Marília  
Departamento de Educação Especial  
Grupo de Pesquisa Estudos e Pesquisas em Delineamentos Culturais  
Email | delibera@marilia.unesp.br

337

Prof. Dr. Kester Carrara  
Universidade Estadual Paulista | Bauru  
Departamento de Psicologia  
Grupo de Estudos e Pesquisas em Delineamentos Culturais |  
GPEDEC  
E-mail | kestercarrara@pq.cnpq.br

Recebido 02 maio 2011

Aceito 04 nov. 2011

## Oração da abertura do quarto curso da aula do comércio proferida pelo professor Alberto Jaquéri de Sales, em 15 de fevereiro de 1771

Prayer of the opening of the fourth course of the class of trade given by professor Alberto Jaquéri de Sales, at February 15, 1771

338

O acervo da Biblioteca Nacional de Lisboa guarda um relevante documento impresso, em 1771, de autoria de Alberto Jaquéri de Sales, lente da Aula do Comércio na cidade de Lisboa entre 1762 a 1784. Em oração de abertura do quarto curso da Aula do Comércio, da turma cujo início se deu em 15 de fevereiro de 1771, o professor Alberto Jaquéri de Sales registra muito dos princípios valorativos em voga nos meados dos setecentos na Europa, notadamente em Portugal e suas possessões. A premente relação 'comércio e ensino', preconizada e defendida pelo Ministro de Dom José I, Sebastião José de Carvalho e Melo, Marquês de Pombal, encontra na oração de Jaquéri de Sales uma singular defesa, demonstrando o comércio e as práticas mercantis. Portanto, o preparo de negociantes hábeis e providos de saberes específicos foi relevante para as reformas pombalinas quando Portugal ainda detinha o exclusivo comercial da mais rentável colônia das Américas. Para uma melhor compreensão aos leitores, a oração foi transcrita para o português atual, no entanto mantivemos alguns elementos da escrita do texto original, como as vírgulas e iniciais maiúsculas, acreditando que se trata de regras de produção textual que enfatizam aspectos relevantes do autor da oração.

MS. Thiago Alves Dias  
Universidade de São Paulo



## Oração que com o motivo da abertura do quarto curso da Aula do Comércio fez Alberto Jaquéri de Sales, lente da mesma aula em 15 de fevereiro de 1771

Se costumamos principiari e acabar cada ano com demonstração de festejos, ainda quando cada período se dirige somente a acumular ano a ano, e acelerar o ultimo de nossa vida; quanto não deve ser nossa consolação e bem fundada alegria, quando estes mesmos períodos do tempo, suavizando as nossas reflexões, vem a servir de feliz época à instrução e a cultura de uma nova geração de homens!

Tal é, Senhores, a abertura, que hoje celebramos do Quarto Curso da Aula do Commercio, a qual agradavelmente substitui à consideração do número de lustros passados, e do caminho andado, o sentimento mais immediato de ternura e de alegria à vista deste grande número de Aluno que esperamos produziram na República mercantil o mesmo progressivo vigor e aumento, com que gradualmente cede, em beneficio do gênero humano, cada nova geração.

E Vós, meus novos e amados discípulos, que neste dia dais principio ao presente Curso, animai-vos a fazeres uma constante e muito eficaz aplicação aos vossos estudos, para completar os nossos ardentes desejos. Lembrai-vos que, para vos proteger, tendes a magnânima e Real benevolência do nosso Fidelíssimo Monarca, que dignando-se promover com especial cuidado o Comércio, e o espirito de cálculo e de método, já vos abriu a porta para o vosso adiantamento com as sábias Disposições da Lei novíssima de 30 de agosto último. Lembrai-vos que tendes a honra de assistir a todos os vossos atos públicos o maior Ministro de Estado que tem a Europa, o qual examina, e conhece muito particularmente a vossa instrução e vosso adiantamento e vos repare os prêmios à proporção dos vossos merecimentos. Lembrai-vos finalmente, que tendes uma Junta, que com maior cuidado vigia sobre a vossa instrução; e que procura fazer-vos uteis a vós, ás vossas famílias e ao público, procurando educar-vos, não somente com as lições desta Aula, mas também com todas as mais instruções que conduzem para a honra dos homens e para a felicidade do Estado. Procurai pois aproveitar-vos, quando puderdes, de todas essas lembranças para que venha ser igualmente frutuosa e completa a execução, que a mim me compete e que com feliz sucesso tenho procurado infundir até agora nos vossos predecessores.



Os frutos, que a Pátria pode justamente esperar do estudo elementar, e do exercício metódico do Comércio, são tantos e tão visíveis, quanto sua utilidade pública e a conveniência particular constituem por todos os modos o mais sólido poder dos Estados; e que semelhantes ao resplendor das pedras as mais preciosas, e ao esmalte das flores as mais finas, brilham entre as Nações, aquelas que se distinguem no Mundo, mais pela extensão do seu Comércio, que pela dos seus Domínios.

Suposto que o Comércio teve sempre grande influência nos Estados, ele hoje é a base da política da Europa, depois que se calcula a grandeza dos Estados pelos meios, que eles tem de adquirir riquezas, e pelos canais que as introduzem, mostrando a experiência, que nos Escritórios dos Negociantes é que na realidade se disputam os campos de batalha e a navegação dos mares.

O Comércio, que consiste essencialmente na comunicação dos bens da natureza e da indústria, sempre pressupõem a existência da Agricultura, que é a fonte fecunda das produções naturais, as quais a indústria se aplica a dar formas apropriadas as necessidades físicas ou morais dos homens, e a qual produz aquele balanço útil do Comércio, que hoje é o do seu poder e a resulta do equilíbrio entre as importações e exportações dos gêneros.

340

A economia política, que superintende todos esses objetos, e os dirige à maior utilidade do Estado, é justamente o sustento e a conservação do Comércio, o qual se faz com este poderoso fundamento digno da maior atenção, e se deve sempre compreender no estudo e na operação das Finanças de cada Estado.

Admiramos com inexplicável alegria os transcendentos e rápidos progressos, que o incansável estudo e a acertada aplicação destes princípios infalíveis tem promovido no Comércio destes Reinos; e reconhecemos com corações penetrados da mais viva gratidão o assíduo cuidado do nosso Augustíssimo Monarca em animar e proteger o Comércio nesta Nação; a primeira que fundou na Cidade de Lagos e na Vila de Sagres, Seminários ilustres para os Estudos da Astronomia, da Geografia, da Navegação e do Comércio marítimo, com que se formaram os muitos e famosos Varões, que em poucos anos, e por mares até então desconhecidos lançaram os primeiros fundamentos do Império Lusitano em um e outro hemisfério.

Se a desordem dos tempos infelizes que decorreram depois, tem prejudicado ou retardado os prontos efeitos de tanta glória, e de tão importantes



descobrimientos, fica hoje amplamente retribuída a nossa ventura pelas sábias Providencias do incomparável Ministério, que não celsa de promover, em toda esta dilatada Monarquia, as mais acertadas Disposições para a sólida e permanente estabilidade do seu Comércio; e para a estimação, honra e distinção dos bons Negociantes, qual se manifesta da Lei novíssima; que enobrecendo para sempre a profissão mercantil, ilustra os Indivíduos, que a exercitam e forma deles um corpo seleta e condecorado.

Almas generosas! Vós que sóis os fiéis executores de tão sublimes desígnios, levantai estatuas de bronze aquele Grande Ministro, que é o Restaurador das Ciências e do Comércio entre nós. Que arrebatado do mais ardente e entranhável amor para a Pátria, a tem juntamente libertado do jugo das preocupações e reformado com mais acertada ordem, e método em todos os ramos da sua Administração.

## Referência

ORAÇÃO que com o motivo da abertura do quarto curso da Aula do Comércio fez Alberto Jaquéri de Sales, cavaleiro professo na Ordem de Cristo e Lente da mesma Aula em 15 de fevereiro de 1771. Lisboa: Régia Officina Typografica, 1771. (Com a licença da Real Mesa Censória).

341

MS. Thiago Alves Dias  
Universidade de São Paulo  
Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História Econômica  
E-mail | thiago.dias@usp.br

## Normas gerais para publicação na Revista Educação em Questão

General rules for publications in the Education in Question Magazine Normas

342

1. A Revista Educação em Questão é um periódico quadrimestral do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Publica trabalhos de Educação sob a forma de artigo, relato de pesquisa, resenha de livro e documento histórico, após apreciação pelo Comitê Científico a quem cabe a decisão final.
2. O artigo submetido à Revista Educação em Questão é configurado para papel A4, observando as seguintes indicações: digitação em word for windows; margem direita/superior/inferior 2,5 cm; margem esquerda 3,0 cm; fonte times new roman no corpo 12, com espaçamento entre linhas 1,5 cm.
3. Nas citações (a partir de quatro linhas), o espaçamento é simples e a fonte, 11
4. O artigo INÉDITO (português ou espanhol), entre 20 e 25 laudas, deve incluir o resumo e abstract, em torno de 10 linhas ou 130 palavras, com indicação de três palavras-chave e *keywords*.
5. Na primeira página, figurará o título em português e inglês (negrito e caixa baixa), autoria(s), instituição, resumo, abstract, palavras-chave e *keywords*.
6. Cada artigo poderá ter no máximo três (3) autores.
7. O(s) autor(es) deve(m) apresentar uma declaração de que o artigo é, realmente, INÉDITO.
8. A resenha de três a quatro laudas deverá vir com um título em português e inglês (negrito e caixa baixa) e a referência do livro resenhado.
9. Cada resenha poderá ter no máximo três (3) autores.



10. A Revista Educação em Questão reserva-se ao direito de não publicar artigos de mesma autoria (ou em co-autoria) em intervalos inferiores há dois anos.
11. O documento histórico deve vir acompanhado de uma apresentação em torno de 05 linhas ou 120 palavras.
12. As notas devem ter caráter unicamente explicativo e constar no final do texto, antes das referências.
13. A titulação do autor, instituição, cidade da instituição, órgão de lotação, e-mail, grupo de pesquisa a que pertence devem constar no final do texto, após as referências.
14. Escrever o nome completo do(s) autor(es) e do(s) tradutor(es) na referência.
15. Registrar, nas referências, SOMENTE, os autores citados no corpo do texto.
16. Antes do envio para os pareceristas, o artigo deverá estar em consonância com o que prescrevem estas Normas Gerais.
17. A apreciação do artigo reside na consistência do resumo (apresentando, necessariamente, objetivo, referencial teórico e/ou procedimento metodológico e resultados); consistência interna do trabalho (com relação ao objetivo, referencial teórico e/ou procedimento metodológico e aos resultados); qualidade do conhecimento educacional produzido (com relação à densidade analítica, evidências ou provas das afirmações apresentadas e ideias conclusivas); relevância científica e originalidade do trabalho para os avanços da área de Educação e adequação da escrita à norma culta da língua portuguesa.
18. Caso necessário, o artigo aprovado será submetido a pequenas correções visando à melhoria do texto.
19. À Revista Educação em Questão, ficam reservados os direitos autorais no tocante a todos os artigos nela publicados.
20. Cada autor receberá um exemplar da Revista. O autor de resenha será contemplado com um exemplar.
21. Os artigos de recebimento contínuo devem ser enviados para o e-mail | [eduquestao@ce.ufrn.br](mailto:eduquestao@ce.ufrn.br)



22. As menções de autores no texto subordinar-se-ão as Normas Técnicas da ABNT – NBR 10520, agosto 2002. Exemplos: Teixeira (1952, p. 70); (TEIXEIRA, 1952) e (TEIXEIRA, 1952, p. 71).
23. As referências, no final do texto, precisam obedecer às Normas Técnicas da ABNT, NBR 6023, agosto 2002. Exemplos:

### Livro

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Brasília: Editora UNB, 1996.

### Periódico

DISCURSO de posse do professor Anísio Teixeira no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 46, p. 69-79, abr./jun. 1952.

LOURENÇO FILHO, Manuel Bergström. Antecedentes e primeiros tempos do INEP. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 95, p. 8-17, jul./set. 1964.

344

### Tese e dissertação

ALMEIDA, Stela Borges de. **Educação, história e imagem**: um estudo do colégio Antônio Vieira através de uma coleção de negativos em vidro dos anos 20-30. 1999. 284f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.

SOUZA, José Nicolau de. **As lideranças comunitárias nos movimentos de educação popular em áreas rurais**: uma “questão” desvendada. 1988. 317f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1988.

### Trabalho apresentado em congresso

ARAÚJO, Marta Maria de; MEDEIROS NETA, Olivia Morais de; FIGUEIRÉDO, Franselma Fernandes. Oráculo(s) de vida terrena e post-mortem (Caicó-Rn, século XIX). In: CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE



PESQUISA AUTO (BIOGRÁFICA), 3; 2008, Natal. **Anais...** Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2008.

### Entrevista

ANTONIO. **Entrevista.** Natal, 5 maio. 2010.

### Documentos eclesiásticos

FREGUESIA DA GLORIOSA Sant'Ana do Seridó. Termo de matrimônio de Ana Joaquina do Sacramento e Francisco Correia d'Avila. Vila Nova do Príncipe, 1812. In: MEDEIROS FILHO, Olavo de. **Velhas famílias do Seridó.** Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1981.

FREGUESIA DA GLORIOSA Sant'Ana do Seridó. Assento de óbito de Caetano Barbosa de Araújo. Vila Nova do Príncipe, 1842. In: MEDEIROS FILHO, Olavo de. **Velhas famílias do Seridó.** Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1981.

### Testamento

SILVA, Caetano de Souza. **Testamento.** Caicó/Freguesia da Gloriosa Senhora Sant'Ana, 1890. (Documento manuscrito de 22 de julho de 1890, sob a guarda do Laboratório de Documentação Histórica do Centro de Ensino Superior do Seridó/LABORDOC – Caicó).

345

### Testamentos e autos de contas

NASCIMENTO, Joaquina Maria do. **Testamento e autos de contas.** Vila do Príncipe /Freguesia da Gloriosa Senhora Sant'Ana, 1850. (Documento manuscrito de 20 de agosto de 1850, sob a guarda do Laboratório de Documentação Histórica do Centro de Ensino Superior do Seridó/LABORDOC – Caicó).

SACRAMENTO, Ana Batista do. **Testamento e autos de contas.** Cidade do Príncipe/Freguesia da Gloriosa Senhora Sant'Ana, 1873. (Documento manuscrito de 2 de outubro de 1873, sob a guarda do Laboratório de Documentação Histórica do Centro de Ensino Superior do Seridó/LABORDOC – Caicó).



Revista Educação em Questão  
Centro de Educação Ciências  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Campus  
Universitário  
Bairro | Lagoa Nova | Natal | Rio Grande do Norte | Brasil  
CEP | 59078-970  
E-mail | [eduquestao@ce.ufrn.br](mailto:eduquestao@ce.ufrn.br)  
Site | [www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br](http://www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br)