



# Revista Educação em Questão

v. 50, n. 36, set. /dez. 2014

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 | Revista Impressa  
ISSN | 1981-1802 | Revista On-line



Natal | RN, v. 50, n. 36, set./dez. 2014

# 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

Adair Mendes Nacarato | USF  
Ana Chrystina Venâncio Mignot | UERJ  
Ana Maria Iorio Dias | UFC  
Antônio Gomes Ferreira | Universidade de Coimbra  
Carlos Henrique Carvalho | Universidade Federal de  
Uberlândia  
Dalila Andrade Oliveira | UFMG  
Daniel Hugo Suárez | Facultad de Filosofía y Letras |  
Universidad de Buenos Aires  
Elizeu Clementino de Souza | UNEB  
Elsa Lechner | Universidade de Coimbra  
João Ferreira de Oliveira | UFG  
João Maria Valença de Andrade | UFRN  
Lucíada Bianchetti | UFSC  
Karl Michael Lorenz | Sacred Heart University | Fairfield |  
U.S.A  
Maria Arisnete Câmara de Morais | UFRN  
Maria Helena Menna Barreto Abrahão | PUCRS  
Mariluce Bittar | UCDB  
Marly Amarilha | UFRN  
Nicholas Davies | UFF  
Telma Ferraz Leal | UFPE  
Valentín Martínez-Otero Pérez | Univ. Complutense de Madrid  
Wagner Rodrigues Valente | UNIFESP

## Conselho Editorial

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

## Bolsistas

Nilzete Moura Santos  
Raíra Mércia da Cunha

## Capa

Vicente Vitoriano Marques Carvalho

## Revisão de Linguagem

Afonso Henriques da Silva Real Nunes  
Magda Silva Neri

## Revisão de Normalização

Tércia Maria Souza de Moura Marques

## Editoração Eletrônica

Nilzete Moura Santos

## Base de Dados e Indexadores

EDUBASE | Universidade Estadual de Campinas  
Diadorim | Diretório de Informações da Política Editorial das  
Revistas Científicas Brasileiras  
GeoDados | Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
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  
Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades  
| CLASE  
Sumários.org | Sumários de Revistas Brasileiras

## Política Editorial

A Revista Educação em Questão é um periódico quadrimestral do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Periódico de acesso aberto, publica artigos inéditos de Educação resultantes de pesquisa científica, além de resenhas de livros e documentos históricos.

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

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

Descrição baseada em: v. 50, n. 36 (set./dez. 2014).

Periodicidade quadrimestral

ISSN | 0102-7735 | Revista Impressa

ISSN | 1981-1802 | Revista On-line

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

CDD 370  
CDU 37 [05]

RN|BS|CE

## 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.revistaeducacaoeduc.ufrn.br  
Portal | <http://www.periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao>



## Sumário

<b>Editorial</b>	9
<b>Artigos</b>	
Oportunidades de aprendizagem e cidadania responsável: práticas democráticas em sala de aula <i>Louise Jennings</i> <i>Vanessa Ferraz Almeida Neves</i> <i>Maria de Fátima Cardoso Gomes</i>	10
Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate <i>Antônio Cabral Neto</i> <i>Alda Maria Duarte Araújo Castro</i> <i>Maria Goretti Cabral Barbalho</i>	42
Três perspectivas de análise dos saberes: multidisciplinaridade e interdisciplinaridade <i>Fernanda Nunes da Rosa Mangini</i> <i>Lucídio Bianchetti</i>	73
Política de avaliação da aprendizagem no planejamento educacional do Município de Mossoró/Rio Grande do Norte <i>Francisca Edilma Braga Soares Aureliano</i> <i>Luciane Terra dos Santos Garcia</i> <i>Maria Aparecida de Queiroz</i>	99
Avaliação e gestão da excelência na Pós-Graduação em Educação <i>Indira Alves França</i> <i>Alicia Maria Catalano de Bonamino</i>	125
Formação e prática docente no estado do Pará <i>Arlete Maria Monte de Camargo</i> <i>Maria Edilene da Silva Ribeiro</i>	156
O Plano de Ações Articuladas (PAR): perspectivas e desafios na melhoria da qualidade do ensino <i>Lucia de Fatima Valente</i> <i>Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa</i>	183



Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública <i>Marcelo Soares Pereira da Silva</i> <i>Lorena Sousa Carvalho</i>	211
---	-----

#### **Documento**

Instruções para arrecadação do subsídio literário nas Capitanias do Norte do Estado do Brasil	240
---	-----

#### **Resenha**

Pedagogia científica à descoberta da criança <i>Hercília Maria Fernandes</i> <i>Marta Maria de Araújo</i>	248
---	-----

Normas gerais de publicação na Revista Educação em Questão	253
--	-----

Pareceristas Ad-hoc da Revista Educação em Questão   2014	259
---	-----



## Summary

<b>Editorial</b>	9
<b>Articles</b>	
Opportunities for learning and responsible citizenship: Democratic classroom practices <i>Louise Jennings</i> <i>Vanessa Ferraz Almeida Neves</i> <i>Maria de Fátima Cardoso Gomes</i>	10
Federalism and education in Brazil: grants for debate <i>Antônio Cabral Neto</i> <i>Alda Maria Duarte Araújo Castro</i> <i>Maria Goretti Cabral Barbalho</i>	42
Three perspectives of the analysis of knowledge: multidisciplinary and interdisciplinarity <i>Fernanda Nunes da Rosa Mangini</i> <i>Lucídio Bianchetti</i>	73
Policy of learning assessment in the educational planning in the municipality of Mossoró / Rio Grande do Norte <i>Francisca Edilma Braga Soares Aureliano</i> <i>Luciane Terra dos Santos Garcia</i> <i>Maria Aparecida de Queiroz</i>	99
Evaluation and management of excellence in Posgraduate Education <i>Indira Alves França</i> <i>Alicia Maria Catalano de Bonamino</i>	125
Teacher education and teaching in the state of Pará <i>Arlete Maria Monte de Camargo</i> <i>Maria Edilene da Silva Ribeiro</i>	156
Articulated Actions Plan (par): perspectives and challenges in the education quality improvement <i>Lucia de Fatima Valente</i> <i>Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa</i>	183



<i>Managerialism faces in education in the context of new public management</i> <i>Marcelo Soares Pereira da Silva</i> <i>Lorena Sousa Carvalho</i>	211
<b>Document</b>	
Instructions for collection of literary allowance under Captaincies of the North State of Brazil	240
<b>Essay</b>	
Scientific pedagogy to the discovery of the child <i>Hercília Maria Fernandes</i> <i>Marta Maria de Araújo</i>	248
General rules for publications in the Revista Educação em Questão normas	253
Ad-hoc reviewers of Magazine Educação em Questão   2014	259



## Sumario

---

<b>Editorial</b>	9
<b>Artículos</b>	
Las oportunidades para el aprendizaje y la ciudadanía responsable: las prácticas democráticas de aula <i>Louise Jennings</i> <i>Vanessa Ferraz Almeida Neves</i> <i>Maria de Fátima Cardoso Gomes</i>	10
Federalismo y educación en Brasil: subsidios para el debate <i>Antônio Cabral Neto</i> <i>Alda Maria Duarte Araújo Castro</i> <i>Maria Goretti Cabral Barbalho</i>	42
Tres perspectivas para el análisis del conocimiento: la multidisciplinariedad y la interdisciplinariedad <i>Fernanda Nunes da Rosa Mangini</i> <i>Lucídio Bianchetti</i>	73
Política de evaluación del aprendizaje en la planificación educativa del Municipio de Mossoró/Rio Grande do Norte <i>Francisca Edilma Braga Soares Aureliano</i> <i>Luciane Terra dos Santos Garcia</i> <i>Maria Aparecida de Queiroz</i>	99
Evaluación y gestión de la excelencia en el Postgrado en Educación <i>Indira Alves França</i> <i>Alicia Maria Catalano de Bonamino</i>	125
La Formación y la práctica docente en el estado de Pará <i>Arlete Maria Monte de Camargo</i> <i>Maria Edilene da Silva Ribeiro</i>	156
El Plan de Acciones Articuladas (PAR): perspectivas y desafíos en la mejora de la calidad de enseñanza <i>Lucia de Fatima Valente</i> <i>Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa</i>	183





Caras del gerencialismo en la educación en el contexto de la nueva gestión pública <i>Marcelo Soares Pereira da Silva</i> <i>Lorena Sousa Carvalho</i>	211
<b>Documento</b>	
Instrucciones para el cobro de subsidio literario bajo Capitanías del Norte Estado de Brasil	240
<b>Reseña</b>	
Pedagogía científica al descubrimiento del niño <i>Hercília Maria Fernandes</i> <i>Marta Maria de Araújo</i>	248
Normas generales para la publicación en los números de la Revista Educação em Questão	253
Árbitros Ad-hoc de la Revista Educação em Questão   2014	259



## Editorial

### Editorial

No período de 8 a 12 de dezembro 2014, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte sediou o V Encontro Nacional de Licenciaturas e o XI Seminário de Iniciação à Docência com ênfase nas complexidades e nos paradoxos que assinalam a profissionalização docente na contemporaneidade. O V Encontro Nacional de Licenciaturas e o XI Seminário de Iniciação à Docência realizados de forma associada tiveram o apoio institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), bem como da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).

Merece destaque, ainda, o apoio institucional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que vem concorrendo para aprimoramento da formação inicial e continuada de professores, por meio do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), do Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência) e do Observatório da Educação (Obeduc).

Nesse ano de 2014, o Ministério da Educação elegeu, pela terceira vez, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte a melhor Universidade das Regiões Norte e Nordeste e a décima nona melhor do Brasil. O Conselho Editorial da Revista Educação em Questão congratula-se com os professores, funcionários e alunos de graduação e pós-graduação que se empenharam com seu trabalho acadêmico, científico, técnico e administrativo para projetar e, sobretudo, elevar a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, nacional e internacionalmente.

*Marta Maria de Araújo*

Editora Responsável pela Revista Educação em Questão



## Oportunidades de aprendizagem e cidadania responsável: práticas democráticas em sala de aula

---

Louise Jennings

Colorado State University

Vanessa Ferraz Almeida Neves

Maria de Fátima Cardoso Gomes

Universidade Federal de Minas Gerais

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o contexto de uma sala de aula em que educar para a cidadania responsável significa auxiliar os estudantes a desenvolver a capacidade de participar ativamente dos processos democráticos – participação democrática inclui o engajamento em diálogos acerca de sociedades justas e igualitárias, bem como da criação e manutenção delas na própria sala de aula e além dela. Os dados foram construídos a partir de pesquisa baseada em uma perspectiva etnográfica conduzida ao longo de um ano e analisados numa perspectiva histórico-cultural. As análises apresentadas mostram práticas de sala de aula que posicionam seus membros como sujeitos democráticos por meio das suas relações sociais e da construção academicamente rigorosa dos conhecimentos.

**Palavras-chave:** Práticas democráticas. Aprendizagem. Etnografia.

### Opportunities for learning and responsible citizenship: Democratic classroom practices

---

### Abstract

The aim of this paper is to analyze the context of a classroom where educating for responsible citizenship means helping students develop the ability to actively participate in democratic processes; democratic participation includes engaging in dialogue about fair and equitable societies, as well as actively creating and maintaining equitable communities within the classroom and beyond. In-depth data were constructed from ethnographic research conducted across an year and were analyzed from a cultural historical perspective. The findings illustrate classroom practices that position classroom members as democratic subjects through their social relations and through rigorous construction of academic knowledge.

**Keywords:** Democratic practices. Learning. Ethnography.



## Las oportunidades para el aprendizaje y la ciudadanía responsable: las prácticas democráticas de aula

### Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el contexto de un aula en la que educar para una ciudadanía responsable significa ayudar a los estudiantes a desarrollar la capacidad de participar activamente de los procesos democráticos – participación democrática incluye el compromiso en diálogos sobre sociedades justas e igualitarias, así como de la creación y mantenimiento de las mismas en la propia aula y más allá de ella. Los datos fueron contruidos a partir de una investigación basada en una perspectiva etnográfica llevada a cabo a lo largo de un año y analizados a partir de una perspectiva histórico-cultural. Los análisis presentados muestran prácticas de aula que posicionan a sus miembros como sujetos democráticos por medio de sus relaciones sociales y a través de la construcción académicamente rigurosa de los conocimientos.

Palabras clave: Prácticas democráticas. Aprendizaje. Etnografía.

### Introdução

O que queremos dizer com educar para a “cidadania responsável”? Consideremos o caso da Sala 18, turma do quinto ano bilíngue (espanhol/inglês) da professora Irene Pattenau de, no Estado da Califórnia, nos Estados Unidos. De janeiro a maio de 1993, essa turma realizou um “projeto de estudos” interdisciplinar, baseado na literatura, a respeito do holocausto ocorrido durante a 2ª Guerra Mundial<sup>1</sup>. Os alunos analisaram uma gama de ações justas e injustas subjacentes ao holocausto, bem como os esforços de resgate e resistência. Na Sala 18, a tolerância passou a ser vista como a valorização ativa da diversidade e da promoção da justiça, e não somente a passiva aceitação do outro (JENNINGS, 2010). Em abril, estudantes de todas as turmas de quinto ano votaram a favor de que se fizesse um vídeo que registrasse tudo o que haviam aprendido sobre tolerância para enviar à Câmara Municipal da cidade onde moravam.

Ao final do ano letivo, em junho, esses alunos estavam preparados para reconhecer e lidar com as desigualdades sociais e institucionais. No início de junho, a escola onde eles iriam estudar no ano seguinte ofereceu um

dia inteiro de recepção e orientações aos estudantes que estavam finalizando o quinto ano. Durante esse dia, alunos falantes do espanhol, que, oficialmente, ainda não haviam completado a transição para o inglês, fizeram provas, enquanto seus pares excursionavam pelas salas da nova escola. Os estudantes se encontraram, ao final da visita, sentados separadamente nas mesas da cantina enquanto recebiam orientações acerca das regras de funcionamento da nova escola. Todos os alunos estavam irritados e magoados devido a essa desigualdade e segregação institucional. Retornando à sala de aula, Irene lhes deu tempo para expressar seus sentimentos e opiniões e para sugerir possíveis ações, tais como escrever uma carta aos administradores da escola. Visto que esse evento aconteceu durante os corridos últimos dias de aula, nenhuma providência foi tomada<sup>2</sup>. No entanto, os alunos entenderam o funcionamento de uma comunidade de classe justa e igualitária, além de terem sido munidos de uma base social crítica que deu origem a protestos e observações a respeito da desigualdade.

12 Dado esse exemplo, educar para a cidadania responsável significa auxiliar os estudantes a desenvolver a capacidade de participar ativamente dos processos democráticos – participar do diálogo a respeito de sociedades justas e igualitárias, bem como da criação e manutenção delas. Porém, iniciamos este artigo pelo final, ao invés do início. O conteúdo acadêmico do projeto de estudos forneceu aos alunos oportunidades de abordar os significados de diversidade, responsabilidade e sociedades justas e democráticas. É importante ressaltar que tais significados também foram tacitamente enfatizados por meio das demandas sociais e acadêmicas (MEHAN, 1979) das práticas pedagógicas ao longo do ano letivo (JENNINGS; PATTENAUDE, 1999). Neste estudo etnográfico interacional, o foco recai sobre a construção social de práticas de sala de aula que sustentaram a responsabilidade democrática e a participação. Especificamente, analisam-se os primeiros quatro meses letivos para demonstrar o caráter democrático das práticas acadêmicas da Sala 18. Será feita uma reflexão sobre como essas práticas abriram oportunidades específicas para os alunos aprenderem acerca da responsabilidade individual e coletiva nas comunidades democráticas. Ao longo da análise, será destacado o papel do professor na coconstrução dessas práticas com seus alunos.

Este trabalho poderá contribuir para várias áreas de estudo relacionadas à educação para a diversidade e a justiça social. Pesquisas vêm sendo realizadas no sentido de os educadores procurarem ajudar os alunos



a desenvolver as atitudes e habilidades necessárias para que possam contribuir para uma sociedade democrática e plural através da educação para a cidadania. Há uma ampla gama de abordagens em educação multicultural, tais como a análise da tolerância e intolerância por meio de estudos sobre o holocausto (BUSCHING; SLESINGER, 1995, 1995a; GALLANT; HARTMAN, 2001; GREGORY, 2000; SCHWEBER, 2008; SHORT, 2000; SUPPLE, 1998; TOTTEN, 2002). Recursos curriculares, livros didáticos e teorias sobre a educação para a diversidade são abundantes (BANKS; BANKS, 2009; BENNETT, 2010; DIAMOND; MOORE, 1995; GARCÍA, 1994; GRANT, 1995; NIETO; BODE, 2008). No entanto, surpreendentemente, poucos estudos empíricos têm examinado tais práticas pedagógicas em ação (BANKS, 1995; GRANT; TATE, 1995; PATACHO, 2011). Este é exatamente o foco do presente trabalho.

Bartolomé (1994, p. 181-182) defende uma pedagogia que procura “[...] criar ambientes de aprendizagem humanizados, onde os alunos deixem de ser tratados como objetos e, ainda assim, sejam instruídos academicamente de forma rigorosa”. A autora afirma, no entanto, assim como Shor (1992), que tais práticas pedagógicas não são comuns em salas de aula formadas por estudantes de populações marginalizadas. Este estudo apresenta um exemplo de pedagogia democrática e rigor acadêmico em uma sala de aula bilingue e multicultural.

13

## Definindo práticas educacionais democráticas

Ao discutir as práticas democráticas de sala de aula, muitos educadores se referem às relações sociais e às estruturas de tomada de decisão compartilhada. Foi ampliado esse ponto de vista ao focalizar também os padrões de distribuição de conhecimentos e práticas de construção de significados compartilhados. Os trabalhos de Jamie Myers (1991), que define aspectos do letramento crítico, e de Gloria Ladson-Billings (1994), no que tange à definição de aspectos de uma pedagogia culturalmente relevante, foram referências importantes na construção de uma estrutura para examinar práticas democráticas em salas de aula.

Os requisitos sociais e de conhecimento necessários às práticas de uma sala de aula democrática estão resumidos no Quadro 1, a seguir:

### Quadro 1

#### Requisitos sociais e de conhecimento das práticas democráticas em salas de aula

##### Requisitos Sociais

- As relações sociais são equitativas (incluindo o valor das diversas línguas faladas na sala de aula).
- A responsabilidade pela aprendizagem (para si e para os outros) e pela construção da comunidade é compartilhada entre professores e alunos.

##### Requisitos de Conhecimento

- O conhecimento é visto como dinâmico e não provém de uma única fonte ou autoridade ao longo do tempo.
- Há unidade entre experiência e conhecimento (conhecimentos pessoal e acadêmico estão conectados).
- A diversidade de respostas e perspectivas é valorizada, respeitada e incentivada.
- A responsabilidade pela construção de significados é compartilhada entre os membros.

14

Primeiramente, no que tange às relações sociais democráticas, os alunos têm experiências de equidade na aprendizagem e sentem que suas experiências culturais e linguísticas são valorizadas. Estudantes compartilham, entre si e com o professor, a responsabilidade pela aprendizagem, ponto que é enfatizado por Ladson-Billings (1994) em suas descrições de salas de aula que apoiam, com sucesso, alunos afrodescendentes:

Em suma, o ensino culturalmente relevante promove os tipos de interações sociais na sala de aula que oferecem apoio ao indivíduo no contexto do grupo. Os alunos se sentem parte de um esforço coletivo destinado a incentivar a excelência acadêmica e cultural (LADSON-BILLINGS, 1994, p. 76).

Nesse sentido, os alunos precisam ter oportunidades para exercer sua responsabilidade na aprendizagem de forma significativa, não apenas ao completar tarefas em um determinado tempo, mas também pela participação como membros responsáveis de uma comunidade de aprendizagem. Os professores ainda mantêm a responsabilidade de proporcionar aos alunos oportunidades significativas de aprendizagem (TUYAY; JENNINGS; DIXON, 1995), mas todos



os membros compartilham a responsabilidade de moldar essas oportunidades e de construir uma comunidade democrática respeitosa que apoie todos os alunos no processo de aprendizagem.

É preciso considerar também como o conhecimento é posicionado, definido e distribuído nas salas de aula. Recorrendo novamente ao Quadro 1, uma pedagogia democrática é, na nossa perspectiva, consistente com uma visão do conhecimento como dinâmico, fluido e, nas palavras de Ladson-Billings, “reciclável”. Nessa perspectiva, a autoridade do conhecimento não está unicamente no professor ou mesmo em um livro texto, mas também é socialmente construída. O que se pretende ressaltar aqui é a construção coletiva do conhecimento com a participação efetiva dos estudantes. Isso não significa que os professores não tenham competências a compartilhar com os alunos através de seu próprio conhecimento ou do conhecimento que ressaltam pela escolha de textos e atividades, mas sim que o conhecimento não é fixo ou estático e, por isso, não pode provir apenas de uma fonte ou autoridade ao longo do tempo. Uma pedagogia democrática, então, valida os conhecimentos pessoais dos alunos e busca promover conexões entre conhecimento pessoal e acadêmico. O conhecimento pessoal inclui o conhecimento que os alunos constroem ao atribuir sentido aos seus universos sociais e culturais. Aos alunos também são oferecidas oportunidades para que possam construir socialmente significados a partir de experiências através das quais se apropriam ativamente, em vez de receberem informações passivamente em um modelo “bancário” de educação (FREIRE, 1970). A diversidade de perspectivas é respeitada e incentivada como um recurso para a construção do conhecimento. Além disso, os membros compartilham a responsabilidade pela criação e ampliação do conhecimento.

Práticas democráticas em salas de aula também asseguram que as relações sociais sejam justas e que os aspectos pessoais, sociais e culturais de seus membros sejam valorizados e apreciados. Tais práticas em salas de aula são também academicamente rigorosas e pessoalmente significativas. Conceituadas dessa forma, a construção de conhecimento e de aprendizagem, bem como o compartilhamento democrático, não priorizam nem a comunidade sobre o indivíduo nem o indivíduo sobre a comunidade.



## Uma perspectiva histórico-cultural

Para investigar os processos e as características das práticas democráticas em salas de aula, levou-se em consideração uma perspectiva histórica e cultural. Primeiramente, a fim de “ver” esses processos em curso, é importante analisar e desvelar as interações dos membros de uma turma momento a momento, face a face (BLOOME; BAILEY, 1992; CAZDEN, 1986; GREEN, 1983; GUTIERREZ, 1993; RAFOTH; RUBIN, 1988; SANTA BARBARA CLASSROOM DISCOURSE GROUP, 1992, 1993). Através dessas interações, a professora e seus alunos negociam e co-constroem “o que significa”, “o que conta” (HEAP, 1980, 1991) e o que é valorizado pela turma. A partir de uma perspectiva cultural (COLLINS; GREEN, 1992), é preciso ver como essas ações e interações, quando repetidas de forma padronizada ao longo do tempo, se tornam práticas (SPRADLEY, 1980).

Pesquisas sobre a organização da sala de aula sugerem que as práticas iniciadas nas primeiras semanas influenciam muito as interações subsequentes ao longo do ano letivo (DOYLE, 1979, 1986; EMMER; EVERTSON; ANDERSON, 1980). Essas pesquisas focalizaram o papel do professor na definição das regras e procedimentos da turma. O presente estudo baseia-se nessas pesquisas para examinar como, durante o primeiro dia de aula, a professora co-constroi com seus alunos, implícita e explicitamente, as normas e as expectativas para trabalharem e viverem juntos como uma comunidade de aprendizes. O estudo também considera como essas ações constituíram práticas na sala de aula ao longo do ano letivo. Definidas as características de uma pedagogia democrática, é importante evitar uma imagem irreal de “perfeição”, ignorando, assim, a “desordem” dos processos democráticos (FINE, 1991). As análises que se seguem ilustram alguns trabalhos e as tensões envolvidas na criação e manutenção de processos democráticos em uma comunidade de sala de aula.



## Desenho da pesquisa

### A Escola e os Participantes

A Sala 18 pertencia a uma escola bilingue no sul da Califórnia que atendia a uma população majoritariamente de origem latina, sobretudo mexicana. Dos 520 alunos da escola, 80% eram elegíveis para almoço grátis<sup>3</sup>. Refletindo a população escolar, a Sala 18 era diversificada cultural, linguística e academicamente. Dezenove estudantes eram latinos, seis eram de origem europeia e um era de origem indígena. As instruções eram dadas em espanhol e inglês e os alunos falavam uma ou ambas as línguas ao longo do dia escolar. Vinte e dois deles liam os materiais didáticos em inglês, como idioma principal ou como alunos “em transição”, para os quais o inglês era a segunda língua. Os quatro alunos restantes eram os leitores de espanhol, que estavam aprendendo inglês, mas se concentravam no processo de alfabetização em sua língua materna. Quatro estudantes utilizaram os recursos da educação especial, frequentando um especialista fora da sala de aula.

### Métodos

Como observadora participante, a primeira autora do artigo filmou, durante todo o dia, as primeiras três semanas de cada ano letivo (entre 1993 e 1995) e outros eventos selecionados, produzindo mais de 200 horas de observação. Os dados incluem também entrevistas gravadas com a professora e com os alunos, notas de campo e artefatos dos alunos (ex.: produções textuais, trabalhos artísticos). Usando as anotações de campo, um mapa dos eventos (GREEN; WALLAT, 1979; GREEN; MEYER, 1991; JENNINGS; MILLS, 2009) de cada dia documentado foi construído para proporcionar uma representação do fluxo de atividades através do tempo e do espaço, bem como para marcar os padrões das atividades mutáveis. Cada evento foi identificado com os tipos de ações pedagógicas e os espaços interacionais onde ocorriam (HERAS, 1995). A possibilidade de revisitar os dados construídos, há vinte anos, foi dada pela forma criteriosa como eles foram coletados e arquivados. A análise de tais práticas pode ajudar a refletir sobre a necessidade de os alunos se inserirem em salas de aulas que os respeitem enquanto sujeitos de direitos, o que se vê raramente acontecer em salas de aula brasileiras e estadunidenses.

As análises de classificação cultural de Spradley (1980) foram aplicadas para se desvelar os padrões de requisitos sociais e de conhecimento nesses eventos (ver Quadro 1). Casos negativos foram procurados para que funcionassem como provas de refutação. A partir dessas análises, os eventos-chave (GUMPERZ, 1986) foram selecionados para investigar mais de perto como as práticas democráticas foram apoiadas e limitadas por meio das interações entre os alunos.

Além da perspectiva das pesquisadoras, apresentaram-se, também, as perspectivas dos alunos sobre sua comunidade de sala de aula a partir das suas produções textuais. Além de buscar identificar características comuns e únicas nos textos, alguns exemplos foram selecionados como casos expressivos (MITCHELL, 1984). Tais exemplos representam tanto características encontradas ao longo dos textos dos alunos quanto fornecem uma ilustração clara das construções teóricas que estão sendo examinadas.

## Resultados

18 As análises são apresentadas em três itens. O primeiro ilustra o caráter democrático das práticas dessa sala de aula, iniciadas desde o primeiro dia. O segundo mostra como essas práticas transcorreram até dezembro. No terceiro, são examinadas as produções textuais dos alunos.

### 1- A construção das bases de uma comunidade democrática

O primeiro dia de aula na Sala 18 foi dedicado a conhecer uns aos outros e ao começo da formação de uma comunidade, a partir de determinadas práticas acadêmicas. O Quadro 2, logo a seguir, ilustra os processos democráticos envolvidos em cada atividade dos eventos do dia. Irene estruturou o uso de duas línguas durante todo o dia escolar, levando cada evento a ser marcado pelo estatuto equitativo das línguas. A fim de analisar os processos democráticos que moldaram as atividades e eventos do primeiro dia, vale destacar três eventos (marcados com um asterisco no Quadro 2), com destaque para as ações da professora e dos alunos na coconstrução da comunidade da turma.



## Quadro 2

### Análise dos processos democráticos no primeiro dia de aula – 04 de setembro de 1993

Tempo	Eventos e Atividades	Ações e Interações	Processos Democráticos
13min.	ACOLHIDA - Entrada e boas-vindas	- Professora cumprimenta a turma em espanhol e em inglês - Alunos escolhem onde sentar	- Igualdade no status das duas línguas - Responsabilidade para escolher o assento
65min.	JOGO DO NOME - Escrita dos nomes com aliteração - Votação para escolha do lugar onde sentar - Apresentações individuais através do jogo	- Membros criam aliterações para os próprios nomes em espanhol ou em inglês - Dicionários e membros da turma são usados como recursos - Alunos votam se irão sentar no chão ou nas cadeiras	- Igualdade no status das duas línguas - Conhecimento pessoal valorizado na atividade acadêmica - Conhecimentos pessoal e acadêmico relacionados - Responsabilidade compartilhada pela aprendizagem - Construção social do significado através da experiência - Responsabilidade compartilhada pelos procedimentos da sala de aula - Individualidade dentro da comunidade
30min.	**DEFININDO "COMUNIDADE" - Escrita da definição de comunidade no caderno - Tempestade de ideias sobre os diferentes significados	- Discussão com o vizinho, escrita da definição de comunidade em espanhol ou em inglês - Voluntários leem a definição na língua que preferem - Professora resume as definições no quadro em inglês e em espanhol - Alunos revisam as definições	- Conhecimento pessoal valorizado na atividade acadêmica - Diversidade de respostas é valorizada - Conhecimento pessoal é valorizado como conhecimento acadêmico - Conhecimento é dinâmico, sujeito a revisões - Responsabilidade por considerar diversos pontos de vista - Construção social do significado através da experiência

Tempo	Eventos e Atividades	Ações e Interações	Processos Democráticos
107min.	<p><b>**ENTREVISTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação</li> <li>- Construção de perguntas</li> <li>- Entrevistando o colega</li> <li>- Apresentando o colega para a turma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempestade de ideias para a definição de "entrevista" e exemplos em inglês e em espanhol</li> <li>- Escrita individual de perguntas</li> <li>- Entrevistar o colega e escrever respostas</li> <li>- Apresentar o colega para a turma na língua preferida (os colegas e a professora fazem a tradução)</li> <li>- A turma faz perguntas ao entrevistado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdade no status das duas línguas</li> <li>- Conhecimento pessoal valorizado na atividade acadêmica</li> <li>- Diversidade de respostas é valorizada</li> <li>- Responsabilidade compartilhada pela aprendizagem</li> <li>- Responsabilidade compartilhada pela comunidade</li> <li>- Conhecimento é dinâmico</li> <li>- Construção social do significado através da experiência</li> </ul>
65min.	<p><b>**PESQUISA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação</li> <li>- Construção da pergunta de pesquisa</li> <li>- Pesquisando</li> <li>- Jogo: Family Feud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempestade de ideias para a definição de "pesquisa" em inglês e em espanhol</li> <li>- Escrita individual de questões na língua preferida</li> <li>- Decidir as questões para o jogo coletivo</li> <li>- Fazer as perguntas escolhidas; o grupo tem de marcar as respostas</li> <li>- Usar as respostas para o jogo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdade no status das duas línguas</li> <li>- Conhecimento pessoal valorizado na atividade acadêmica</li> <li>- Responsabilidade compartilhada pela aprendizagem</li> <li>- Perspectivas diferentes são valorizadas</li> <li>- Construção social do significado através da experiência</li> <li>- Conhecimento é reciclado</li> </ul>
9min.	<p><b>DISCUTINDO AS CARTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Professora compartilha suas cartas</li> <li>- Primeiro dever de casa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A professora distribui as cartas em espanhol e em inglês</li> <li>- A professora pede que os alunos respondam as cartas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdade no status das duas línguas</li> <li>- Informação pessoal valorizada como conhecimento acadêmico</li> <li>- Individualidade dentro da comunidade</li> </ul>



## 1.1 - Compartilhando e revisando o conhecimento: definindo "comunidade"

O primeiro dia começou com os alunos escolhendo seus próprios assentos, se familiarizando uns com os outros através de um jogo com seus nomes e votando sobre a disposição dos assentos para esse jogo. Assim, nos primeiros minutos de aula, a responsabilidade do estudante nas tomadas de decisão foi destacada e o conhecimento pessoal validado. Ao introduzir a atividade seguinte, Irene sinalizou conceitos importantes sobre a responsabilidade dos alunos na construção social do conhecimento a respeito do conceito de "comunidade". Em vez de fornecer uma definição dicionarizada ou uma definição própria, ela pediu que os alunos abrissem seus cadernos de ciências sociais e "[...] demorassem alguns minutos para pensar sobre o que é uma comunidade. Vocês têm, agora, alguns minutos para escrever suas ideias sobre o que é uma comunidade". Com essas instruções, bem como na atividade que se seguiu, Irene marcou a importância de os alunos pensarem por si mesmos sobre os conceitos e registrarem seu conhecimento pessoal. Foi fornecido aos estudantes um espaço especial e um recurso/artefato cultural (os cadernos de ciências sociais) para que construíssem e expressassem seus próprios conhecimentos sobre uma ideia. Alguns utilizaram dicionários para sua definição e Irene pediu-lhes que expandissem esse significado, acrescentando que "[...] eu tenho certeza que há muitos significados para comunidade". Nesse momento, Irene sinalizou a importância de os alunos formularem sua própria compreensão sobre um conceito sem dependerem exclusivamente do conhecimento oficial (APPLE, 2004) e ressaltou também o caráter dinâmico do conhecimento e o fato de ele envolver múltiplas perspectivas.

Depois de os alunos terminarem de escrever suas ideias, Irene criou a oportunidade para que as compartilhassem para uma definição comum de comunidade. Muitos professores usam esse processo para a construção de um "conhecimento comum" ao grupo (EDWARDS; MERCER, 1987). Ao lado do quadro, Irene perguntou: "O que é uma comunidade?" em inglês e em espanhol. Trinetta foi a primeira a expor suas ideias. Ao ler o que ela tinha escrito, Irene (1993), no primeiro dia de aula, escreveu algumas das ideias-chave no quadro: "circundar/envolver", "pessoas", "grupo", "mesmos interesses". Irene revisou a lista em voz alta e mencionou que ela mesma não tinha pensado em "circundar/envolver". "Que interessante!", ela diz à turma. Através dessa interação, pode-se observar Irene validando o pensamento de Trinetta ao registrá-lo

no quadro. Além disso, Irene tornou o conhecimento da aluna disponível por escrito à turma, para que todos tivessem a oportunidade de pensar sobre ele, mesmo depois de terem sido lidas em voz alta. E, muito importante, Irene comentou que ela mesma não tinha pensado a definição de comunidade da mesma forma que a aluna. Nesse caso, Irene demonstrou como os membros da turma poderiam ouvir as ideias e sugestões uns dos outros, considerá-las sem uma avaliação em termos de certo ou errado e integrar essas ideias aos seus próprios pensamentos.

Enquanto outros membros compartilhavam seus pensamentos e Irene os acrescentava à lista no quadro, ela sinalizou a importância de revisarem o pensamento individual ao integrarem as ideias dos outros às próprias. Ela disse à classe: "Lembrem-se, vocês podem adicionar à sua lista qualquer coisa que ouvirem" e, em seguida, perguntou se estavam escrevendo alguma das palavras que ela havia colocado no quadro. Mais uma vez, Irene estava criando oportunidades para os alunos construírem o conhecimento juntos e para reverem o seu próprio pensamento depois de considerarem outras perspectivas.

22 Irene, então, escreveu essa lista em espanhol e disse em voz alta cada palavra em espanhol. Ao escrever em espanhol as contribuições dos alunos que foram dadas em inglês, Irene novamente ressaltou o *status* equitativo de ambas as línguas nessa turma e a importância de todos os membros da comunidade terem acesso às sugestões uns dos outros na construção do conhecimento comum. Irene, dessa maneira, criou um espaço para que os alunos se expressassem em espanhol. Após as quatro primeiras contribuições terem sido dadas por alunos falantes do inglês, Irene perguntou, em espanhol, se alguém gostaria de compartilhar seus pensamentos em espanhol, sendo prontamente atendida por um dos alunos. Esse pedido indicou que a Sala 18 não era uma classe na qual ideias deveriam ser transmitidas apenas em inglês a ser traduzido para o espanhol, mas também onde o conhecimento poderia ser igualmente construído em espanhol.

Finalmente, nesse evento, Irene fez uma referência explícita aos seus próprios valores em termos de comunidade de sala. Tais valores são perceptíveis em seu discurso:

Nós formaremos uma comunidade este ano. A coisa mais importante para mim é que nós formemos uma comunidade que se dê bem em conjunto. Em uma comunidade, é preciso ser solidário com o outro. Falaremos sobre isso e pensaremos sobre isso mais e mais e mais, mas o pontapé inicial está dado (IRENE, 1993).



Por meio do seu discurso, Irene explicitamente comunicou aos membros a importância que atribui à formação de uma comunidade solidária e colaborativa. Ela também explicitou que “comunidade” era um conceito que valeria a pena ser explorado e examinado cuidadosamente em conjunto durante todo o ano letivo.

## 1.2 - Integrando e reciclando o conhecimento pessoal, social e acadêmico

Ao longo dos dois eventos seguintes, entrevistas e pesquisa (ver Quadro 2), os alunos se envolveram em práticas como cientistas sociais e matemáticos, utilizando o conhecimento pessoal e social e também a reciclagem e revisão do conhecimento. Através da entrevista, os alunos se basearam em conhecimentos pessoais para a construção de novos conhecimentos com o objetivo de se familiarizarem ainda mais uns com os outros. Os alunos, primeiramente, fizeram uma tempestade de ideias para as definições sobre entrevista, que Irene escreveu no quadro, bem como exemplos de perguntas que poderiam ser feitas aos entrevistados, a fim de aprenderem mais sobre eles enquanto colegas de classe. Os alunos construíram conhecimento, primeiro individualmente, ao escreverem as perguntas da entrevista e, em seguida, com um parceiro, ao entrevistarem um ao outro. A seguir, essas informações foram passadas para a turma quando cada dupla fez a apresentação de seu parceiro/a.

A escolha da língua para escrever, ler e falar se tornou uma prática desde o primeiro dia de aula. Algumas entrevistas foram apresentadas para a turma em espanhol, outras em inglês, dependendo da escolha do falante. Irene traduziu muitas das informações em outro idioma, proporcionando assim o acesso à informação a toda a comunidade. Os alunos também ajudaram a proporcionar um acesso equitativo à informação. Por exemplo, Erik, um aluno bilíngue, se ofereceu para traduzir para um colega falante de inglês e outro de espanhol. Além disso, as informações nessa turma não se destinavam a ser meramente demonstradas e deixadas de lado. Irene ofereceu aos alunos a oportunidade de fazer perguntas ao entrevistado e muitos o fizeram. Assim, novamente, Irene deixou claro que o conhecimento é dinâmico e pode ser explorado, questionado e ampliado.

Muitas das ações e interações visíveis nos eventos anteriores foram ampliadas na etapa seguinte de pesquisas (ver Quadro 2). Mais uma vez,



Irene iniciou a atividade explorando o conhecimento dos alunos ao perguntar: "Alguém sabe o que é uma pesquisa?". Os alunos deram suas ideias e, em seguida, Irene perguntou se os alunos conheciam o programa de televisão, *Family Feud*<sup>4</sup> (Disputa Familiar) e explicou o jogo: duas equipes adivinhariam os resultados de uma pesquisa para um assunto em particular. Em vez de dar um exemplo predeterminado, Irene construiu um a partir das contribuições dos alunos, pedindo uma pergunta possível. Ben fez uma conexão intertextual com o evento anterior sobre o que é uma comunidade, sugerindo a pergunta da enquete: "Somos uma comunidade?" Irene entrevistou a turma: 16 alunos responderam que "sim" e cinco que "não". Baseado-se nesse conjunto de interações, Irene ajudou-os a construir significados para "pesquisa" pela incorporação do seu próprio conhecimento, proporcionando uma experiência do processo de pesquisa.

Em seguida, os alunos construíram as perguntas da pesquisa tanto individualmente como em equipes, utilizando seus cadernos de matemática pela primeira vez. Antes de escrever perguntas, a turma discutiu exemplos de questões que diziam respeito a interesses que outros estudantes poderiam ter como, por exemplo, "Qual é o seu esporte favorito?". Cada aluno escreveu uma pergunta. Poucos minutos depois, Irene pediu-lhes que compartilhassem suas perguntas em seus grupos e que decidissem qual pergunta o grupo iria usar. Através dessa atividade, observou-se, então, como os membros continuaram a criar oportunidades para a apropriação de conhecimentos em diferentes espaços interacionais (HERAS, 1993), tanto individualmente como em grupos. Além disso, o apoio de membros adultos atuando como mediadores é visível nesse e nos eventos anteriores. Os alunos foram responsáveis pela construção do conhecimento, mas tiveram apoio de seus pares, bem como da professora, todos eles compartilhando a responsabilidade pelo aprendizado na sala de aula.

A classe continuou a construir o conhecimento em conjunto, enquanto os membros de cada grupo fizeram a vários alunos a sua pergunta, registrando a resposta em seu caderno. Cada grupo tabulou suas respostas e verificou a exatidão delas. Através desse processo de pesquisa, em seguida, os alunos construíram conhecimento sobre enquetes e sobre os colegas por meio da investigação em matemática e em ciências sociais. Em outras palavras, ao mesmo tempo que os estudantes continuaram a aprender uns sobre os outros, foi valorizado o conhecimento localizado na própria comunidade, bem como



o conhecimento gerado a partir de processos de investigação acadêmica. A turma, então, utilizou-se do conhecimento construído pelos membros da comunidade como um recurso e apoio para a próxima atividade desse evento, mais uma vez sinalizando que o conhecimento é dinâmico e pode ser reciclado (LADSON-BILLINGS, 1994). Os alunos usaram sua pergunta da enquete como um recurso enquanto participaram de uma rodada de *Family Feud*.

Ao final do primeiro dia de aula, os membros da Sala 18 já tinham começado a dar forma a certas práticas acadêmicas e da sala de aula. Primeiro, eles tiveram várias oportunidades para construir o conhecimento em diferentes espaços interacionais. Em vez de ouvirem as ideias que Irene tinha de comunidade, entrevista e enquete, eles geraram esse conhecimento como uma turma, a partir da mediação feita por Irene, que escreveu as ideias deles no quadro. Os alunos, do mesmo modo, escreveram suas ideias individualmente e em grupo. A maior parte do conteúdo com o qual trabalharam naquele dia foi gerada pelos alunos. Durante o ano letivo, uma série de textos e materiais seria usada; no entanto, era importante para Irene, nos primeiros dias da aula, utilizar e validar o conhecimento dos alunos. Irene teve a responsabilidade final de fornecer e organizar as oportunidades de aprendizagem para todos os alunos. Ela também delegou a responsabilidade aos alunos de várias maneiras (por exemplo, através da escolha de assentos, votação sobre os procedimentos de classe e escolha da língua para falar e escrever) durante todos os dias letivos.

Ao longo de todo o dia, os alunos ampliaram e reciclaram o conhecimento que tinham gerado anteriormente. Além disso, na estruturação do período manhã e em suas ações, Irene enquadrou explicita e implicitamente alguns aspectos-chave de comunidade. A atividade sobre a “comunidade” ocorreu nas primeiras duas horas de aula, marcando assim a importância de construir juntos um conceito de comunidade. Irene disse, explicitamente, que era importante criar uma comunidade da sala que se desse bem, com membros que apoiassem uns aos outros. Ao fazê-los compartilharem suas ideias e revê-las depois de ouvir as ideias dos outros, Irene sinalizou o valor e a importância do conhecimento pessoal dos alunos, seu respeito por esse conhecimento e a responsabilidade que os alunos tinham de pensar por si mesmos, ao mesmo tempo que faziam uso de recursos acadêmicos, como dicionários. Nessa aula, os alunos não só tinham o direito de expressar seu ponto de vista, mas também a responsabilidade de compartilhar seus conhecimentos e de ampliá-los ao ouvir outros pontos de vista.

Um certo tipo de comunidade de aprendizagem foi estruturado no primeiro dia da Sala 18. No segundo dia, a classe repetiu o processo de tempestade de ideias, a fim de definir o que eles chamaram de 3 Rs – *rights, respect, responsibility* (direitos, respeito, responsabilidade). Nos dias que se seguiram, eles trabalharam em grupos e com a sala inteira visando construir uma “Declaração de Direitos e Responsabilidades para a Sala 18” (Quadro 3). A construção de uma comunidade é um processo de renegociação em curso, nem sempre fácil. A turma se referiu diversas vezes a essa Declaração quando os membros não estavam interagindo de acordo com tais princípios.

### Quadro 3

#### Direitos e responsabilidades construídos pelos membros da sala 18

Os Direitos e Responsabilidades da sala 18	
Nós, alunos da sala 18, temos:	Nós, alunos e professores da sala 18, aceitamos a responsabilidade de:
1 - O direito de pensar.	1 - Respeitar as coisas das outras pessoas.
2 - O direito de aprender.	2 - Escutar quando os outros estão falando.
3 - O direito de ir para a escola.	3 - Cuidar da nossa escola e da nossa sala de aula.
4 - O direito de estar seguro.	4 - Controlar a si mesmo.
5 - O direito de ser respeitado.	5 - Fazer as nossas tarefas na escola e de casa da melhor forma.
6 - O direito de dizer o que pensamos.	6 - Cuidar um do outro.
7 - O direito de compartilhar nossos pensamentos.	
8 - O direito de escolher.	

26

## 2 - Práticas democráticas ao longo do tempo

Neste item, exemplificam-se os processos de aprendizagem e ações denominados de democráticos. Repetidas de forma padronizada ao longo do tempo, essas ações tornaram-se práticas democráticas naquela sala de aula (SPRADLEY, 1980). Essas práticas podem ser localizadas por meio de diversos eventos importantes ao longo de todo o ano letivo. O Quadro 4, a seguir, representa vários ciclos de atividade que perpassaram as áreas de conteúdo durante os primeiros quatro meses de aula e as práticas democráticas que lhes deram forma. Assim, a análise deste quadro sugere a profundidade e a



amplitude das práticas democráticas na sala 18. As práticas democráticas enumeradas correspondem ao que foi apresentado no Quadro 1. Por exemplo, é possível ver como a responsabilidade pela construção de significados é compartilhada por vários processos de construção do conhecimento em conjunto. As quatro maneiras de construir conhecimento em conjunto incluem: o grupo todo em processo de tempestade de ideias, a colaboração em grupos maiores, pequenos grupos ou em duplas e o compartilhamento com toda a turma de textos construídos pelos membros.

**Quadro 4**  
**Práticas democráticas – setembro a dezembro de 1994**  
**Ciclo de atividades nas áreas de conhecimento**

	Línguas		Ciências Sociais		Ciências		Matemática		Artes
	Conto: "All summer in a day"	Romance: "Sign of the beaver"	Introdução à etnografia	Projeto de História: A ilha	Investigação espã	Investigação da água	Pesquisa da sala de aula	Investigação: O jantar de macarrão	Observação da maçã
Práticas Democráticas									
Responsabilidade Compartilhada									
Construção coletiva do conhecimento									
Tempestade de ideias coletivo		X	X			X	X		
Trabalho em grupo colaborativo		X		X		X	X		
Trabalho em pequenos grupos/duplas	X	X		X		X			
Compartilhamento público dos textos construídos pelos membros		X		X	X	X	X	X	X
Dinâmica do conhecimento									
Revisão e reconstrução	X	X	X	X			X	X	X
Perspectivas diferentes									



	Línguas		Ciências Sociais		Ciências		Matemática		Artes
Entendendo diferentes pontos de vista	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Relacionando conhecimento pessoal e acadêmico	X	X		X	X		X	X	
Agindo			X	X			X		

Ao longo de muitos desses ciclos de atividade, os alunos também tiveram a oportunidade de reciclar seus conhecimentos, por exemplo, quando usaram os dados da enquete na sala como a base para o jogo Family Feud. Em todos os ciclos listados, as atividades foram estruturadas de forma que os alunos pudessem analisar um tema a partir de múltiplas perspectivas, inclusive do ponto de vista de outros alunos. Na maioria desses ciclos, as atividades proporcionaram oportunidades de conexão entre os conhecimentos acadêmico e pessoal, validando, assim, o conhecimento histórico, social e cultural que os alunos trazem para a escola. Finalmente, foi incluída uma prática democrática que não foi descrita neste item: participar de uma ação social, o que viria a se tornar cada vez mais proeminente na sala 18, aspecto central da educação democrática, como será demonstrado ao descrever os requisitos democráticos sociais e de conhecimento em um ciclo chave: a investigação sobre o jantar com espaguete. Selecionou-se essa investigação como um caso expressivo (MITCHELL, 1984), uma vez que ilustra princípios teóricos fundamentais. Esse ciclo de atividades se mostra como um estudo de caso exemplar, pois incorpora todas as práticas que foram identificadas.

#### 2.4 - Matemática: a investigação sobre o jantar com espaguete

A investigação sobre o jantar com espaguete foi, em grande parte, organizada em torno da matemática. Os alunos aprenderam e praticaram uma variedade de habilidades de matemática através dessa investigação autêntica, que culminou em um jantar com espaguete que a turma serviu para centenas de pessoas da comunidade, a fim de levantar fundos para uma excursão ao

*Museum of Tolerance* (Museu da Tolerância), em Los Angeles. A investigação ocorreu em três fases.

A primeira fase, “Planejamento, Cálculo e Orçamento”, incluiu uma tempestade de ideias (*brainstorming*) sobre o que a sala precisaria saber para colocar em prática um jantar com espaguete. Mais uma vez, Irene e a turma moldaram o ciclo a partir do conhecimento dos seus membros, em vez de partir do conhecimento do professor. Baseando-se nas ideias apresentadas, a classe elaborou um orçamento e listas de materiais, calculou as quantidades necessárias, obteve preços dos itens em lojas diferentes no seu bairro, converteu os pesos e volumes dos itens para comparar preços e ajustar valores e tomou decisões sobre a lista de compras final, além de estabelecer as comissões necessárias para realizar o trabalho de colocar o jantar em prática. Através dessas atividades, os estudantes integraram o conhecimento acadêmico e o pessoal, bem como interagiram na e com a comunidade escolar mais ampla para fins acadêmicos de aprendizagem matemática.

Durante a fase seguinte, os alunos escreveram textos sobre esse processo de investigação. Primeiramente, a turma passou por um processo de tempestade de ideias para lembrar o que já havia sido feito e dos processos pelos quais passaram durante o primeiro subciclo, construindo, novamente, um conhecimento comum. Cada aluno, então, escreveu um rascunho editado por eles e, em seguida, se reuniram com a professora antes de escreverem suas versões finais. Esse processo de revisão forneceu aos alunos oportunidades para refletir sobre seus próprios processos de construção do conhecimento e de colaboração em um evento da comunidade.

Durante a terceira fase, a turma formou comitês (por exemplo, propaganda, compras, serviço de mesas, limpeza), a fim de realizar o jantar. Cada comissão tinha um aluno presidente, proporcionando aos alunos, responsabilidades de liderança em uma estrutura democrática. Após o jantar, os alunos acrescentaram um epílogo aos seus textos, escrevendo suas reflexões e compreensões finais a respeito desse projeto. Desta forma, eles refletiram sobre todo o processo de investigação, organização e realização de um projeto comunitário.

As práticas democráticas descritas anteriormente moldaram a investigação sobre o jantar com espaguete. Em suma, essa investigação proporcionou aos alunos diversas oportunidades de tomarem medidas responsáveis por sua



própria aprendizagem, pela aprendizagem dos outros e no sentido de alcançarem uma meta comum: a de arrecadar fundos para uma excursão. A classe construiu esse conhecimento através das duas línguas e desenvolveu suas habilidades matemáticas com propósitos baseados em uma necessidade real da turma.

O jantar pode ser visto como uma ação social com duas finalidades: levantar fundos educacionais e oferecer um serviço à comunidade. O jantar com espagete também envolveu os pais e a comunidade de forma significativa, novamente, em espanhol e inglês. Os pais ajudaram a preparar o jantar e, junto com outros membros da comunidade escolar, ajudaram na captação de recursos ao participarem do jantar.

### 3 - A construção da comunidade pelos alunos

Até o momento, as análises examinaram os padrões de interação em sala de aula. Mas, e as perspectivas dos alunos? Neste item, examinam-se produções textuais que os alunos escreveram sobre a sua comunidade de sala de aula no dia 25 de maio de 1993. Como em todos os seus textos, a primeira versão foi editada em uma conversa com Irene e, só então, eles escreveram versões finais.

Nos vinte e dois textos redigidos, os alunos explicitaram características particulares de sua comunidade com uma concordância surpreendente. Eles abordaram questões relacionadas à responsabilidade individual e coletiva no trabalho em conjunto e no respeito mútuo. Quinze ou mais alunos afirmaram que, nessa sala, eles trabalham conjuntamente, partilham ideias e/ou pensamentos e têm responsabilidades e direitos como membros da comunidade da sala. Quinze alunos também disseram que os membros dessa comunidade respeitam os outros e uns aos outros. Muitos estudantes também escreveram que, nessa comunidade, além de partilharem ideias, eles compartilham informações (como informações de um livro ou de outras fontes), aceitam diferentes pontos de vista, ajudam uns aos outros, usam a "linguagem dos 3 Rs" e falam duas línguas.

A maioria dos alunos conceituou o trabalho coletivo e o compartilhamento de ideias ou pensamentos de maneira semelhante. Alan escreveu uma sucinta, porém completa visão de comunidade, como se vê em todo o seu



texto, que representa as expressões de seus colegas de sala, nos proporcionando um importante caso expressivo ao escrever que:

Trabalhar em conjunto às vezes é difícil, se as pessoas não prestam atenção ao que elas deveriam estar fazendo. Às vezes, trabalhar em grupo ou em conjunto é fácil, se você trabalhar como uma equipe. Quando trabalhamos em equipe, compartilhamos pensamentos e ideias para conseguirmos trabalhar mais. Eu aprendi a cooperar com meus colegas quando trabalhamos em equipe. Temos que ouvir os pensamentos e ideias uns dos outros. Temos que levar em conta o que cada um de nós tem a dizer e respeitar. Nós temos nossa Carta de Direitos para a Sala 18, que diz como trabalhar juntos e nossos direitos de aprender e que nós temos que tratar todos da mesma forma. Eu acho que esta é uma forma especial de aprender, porque cada um de nós tem algo a oferecer e cada um de nós tem a sua própria maneira de ver as coisas. Nós também podemos ver a forma como as pessoas pensam (ALAN, 1994).

32 Alan (1994) explicitou a importância do trabalho coletivo nessa turma bem como o valor dos direitos, responsabilidades e o respeito que se espera que os membros demonstrem uns aos outros nessa sala. Alan também se referiu à responsabilidade que vem com o trabalho em conjunto, quando menciona que é difícil “[...] se as pessoas não prestam atenção ao que eles deveriam estar fazendo”. Além disso, indicou que é uma responsabilidade dos alunos respeitar os pontos de vista uns dos outros.

O texto de Alan abrangeu muitos dos temas que foram representados nas redações da comunidade sobre a interação da própria comunidade, organizando sua redação em torno da ideia de trabalho em conjunto. Através de seu texto, Alan relacionou o trabalho em conjunto a diversas interações, como a partilha de ideias, a cooperação e o respeito aos diferentes pontos de vista. A maioria dos alunos conceituou o trabalho coletivo de forma semelhante. Por exemplo, Erik (1994) outro aluno, escreveu: “Para ser um membro da comunidade você precisa compartilhar informações com seu grupo, porque isso significa que você se preocupa com o seu grupo ou seu parceiro”. Trinetta (1994), uma aluna, destacou o valor da diversidade e das perspectivas diferentes:

Aprendi como é importante trabalhar com outras pessoas para que você possa ter ajuda com as coisas que você está tendo problemas,



especialmente matemática. Trabalhar em grupos irá ajudá-lo a compartilhar pensamentos e ideias para que você tenha pontos de vista diferentes. Isso pode ajudá-lo a descobrir qual deles explica seu argumento melhor ou apenas usar os dois (TRINETTA, 1994).

Depois de trabalhar em conjunto e partilhar ideias ou pensamentos, as três ideias mais citadas foram: ter responsabilidades, demonstrar respeito e ter direitos. Armando (1994), outro aluno, mencionou a lição de casa como uma responsabilidade e o direito de todas as pessoas a serem tratadas igualmente. Em seguida, ele escreveu em espanhol: “Nós não somos injustos em nossa comunidade, nós respeitamos um ao outro. E nós resolvemos os problemas conversando com os amigos. Se uma pessoa estiver brigando com outra pessoa, eu vou impedi-las”. Da mesma forma, muitos alunos enfatizaram a responsabilidade de agir de forma a promover o respeito, a diversidade e a equidade.

Muitos estudantes escreveram sobre o fato de a Sala 18 ter uma linguagem comum, mas nem todos compartilhavam a mesma noção de linguagem comum. Alguns alunos citaram espanhol e inglês como língua comum, enquanto outros se referiram aos 3 Rs (*rights, respect, responsibility*). Pati, que é bilíngue, referiu-se à tensão de se demonstrar respeito aos dois idiomas:

Quando falamos espanhol e inglês ou os professores falam as duas línguas, às vezes as pessoas estão falando espanhol ou inglês ou o professor está falando espanhol ou explicando-o e os que falam inglês começam a falar, talvez porque eles não entendem espanhol, mas eu acho que eles devem tentar ficar quietos e prestar atenção (PATI, 1994).

A perspectiva de Pati indica que as práticas democráticas requerem atenção constante e podem nunca ser plenamente realizadas. No entanto, muitos alunos escreveram sobre o caráter bilíngue da classe ser um recurso e uma oportunidade de os alunos agirem com respeito a ambos os idiomas. Rebecca expressou surpresa ao notar que o caráter bilíngue da aula não a tornava difícil e que ela veio a aprender mais palavras em espanhol. A aluna Mayra (1994) referiu-se à desenvoltura dos alunos bilíngues ao escrever em espanhol: “Às vezes, quando uma criança só sabe inglês, uma criança que é bilíngue ajuda a outra criança”.

Enquanto os alunos enfatizavam as demandas sociais de suas atividades acadêmicas, eles também escreveram a respeito do trabalho que

realizaram ao longo do ano, referindo-se a diversos processos de investigação. Por exemplo, treze alunos afirmaram observar as pessoas e/ou coisas, doze disseram que coletam dados e onze escreveram que resolvem os problemas da sala. Muitos estudantes também disseram interpretar os dados e as evidências, construir hipóteses, investigar, registrar, prever, escrever um problema e ter um processo para averiguar o problema. A investigação é, muitas vezes, vista como um processo democrático de aprendizagem (BUSCHING; SLESINGER, 1995; SHORT; HARSTE; BURKE, 1996). Esses processos não só proporcionam uma maneira democrática de reunir conhecimento pessoal e acadêmico, mas também incentivam a análise crítica de um tema, contribuindo, assim, para o rigor acadêmico.

### **Um chamado à ação desafiador: em direção a uma comunidade crítica democrática**

As análises apresentadas mostram práticas de sala de aula que posicionam democraticamente os sujeitos tanto no que tange às relações sociais quanto à construção acadêmica dos conhecimentos. A sala 18 não era um microcosmo perfeito da democracia, nem mesmo as práticas de tempestade de ideias ou de estabelecer conexões com o conhecimento pessoal são comuns em muitas salas de aula do ensino fundamental nos Estados Unidos. Contudo, quando o currículo tem como objetivo ajudar os alunos a desenvolverem a capacidade de articular e promulgar os princípios democráticos, tais práticas são particularmente importantes. Em muitos casos, o conteúdo acadêmico salienta a equidade, o respeito à diversidade e a responsabilidade de contribuir para uma sociedade justa sem práticas na sala de aula que reflitam os mesmos princípios. Na sala 18, a professora compartilhava com seus alunos a responsabilidade no desenvolvimento de uma comunidade de alunos que trabalham juntos, compartilham ideias e respeitam as diferenças de opinião, língua materna e outras diferenças. Entretanto, Irene não se eximia do compromisso de orientar o grupo, posicionando-se em relação ao que estava sendo discutido com a turma. A professora ativamente desafiava e ampliava o entendimento tanto de conceitos acadêmicos quanto de momentos de conflitos e resoluções de problemas, o que significou que o grupo se sentia seguro para fazer o mesmo. As práticas de sala de aula que foram co-construídas na



sala 18 geralmente criavam oportunidades para que os alunos participassem, ativamente, do diálogo, da resolução de problemas e da construção de uma comunidade em um ambiente diversificado. Através da investigação, da consideração crítica e de múltiplas perspectivas, essas práticas também contribuíram para o rigor acadêmico.

Uma comunidade democrática que reflete e respeita as perspectivas de seus membros, que partilha a responsabilidade de construir essa comunidade de forma equitativa, tem o potencial de ser transformadora. No entanto, alguns acadêmicos têm apontado que a transformação não pode ocorrer por meio de práticas democráticas que não sejam também críticas, nas quais os alunos examinam como o poder está estruturado na sociedade contemporânea (CUMMINS, 1994; FREIRE, 1970; JENNINGS; PARRA-MEDINA; MESSIAS; MCLOUGHLIN, 2006; NIETO; BODE, 2008; SHOR, 1992). Em uma comunidade de aprendizagem crítica e democrática, os membros questionam e analisam os processos sociais e políticos que moldam a nossa sociedade e desenvolvem ações individuais e coletivas para transformar as desigualdades.

Entretanto, poucos estudos investigam métodos pedagógicos que abordam essas desigualdades e provocam transformações. É importante reconhecer que o ensino para a transformação é um desafio louvável que muitos professores assumem, fazendo progressos após anos de cuidadosa reflexão, ano após ano. Além de criticar, os educadores precisam analisar e reconhecer os tipos de práticas democráticas que podem levar a uma pedagogia transformadora verdadeiramente crítica. Serão ilustrados aqui algumas características das práticas de sala de aula democráticas que podem fornecer elementos para tal transformação. Agora, retoma-se ao ponto de partida deste artigo. Percebe-se que, com uma base democrática de partilha da responsabilidade pela construção de significados, usando a investigação para analisar as questões e valorizando diversas perspectivas, os alunos da Sala 18 foram preparados para criticar e agir socialmente. A resposta deles à segregação e à desigualdade que experimentaram na escola não foi um exercício acadêmico, mas uma resposta crítica a uma situação real que os afetaram profundamente.

Antes que se possa começar a compreender o complexo conjunto de elementos necessários para construir práticas educativas críticas e democráticas, urge mais evidências dos processos históricos, sociais e culturais mobilizados na criação de comunidades justas em salas de aula reais, mesmo quando essas práticas ficam aquém do ideal. Por ter a oportunidade de

realizar uma pesquisa colaborativa em salas de aula como a Sala 18, as autoras reconhecem como suas próprias práticas de ensino e pesquisa podem estar distantes de uma democracia crítica. Este artigo centrou-se na relação de respeito e responsabilidade em uma comunidade democrática. Pode-se levar essa imagem para uma comunidade de educadores que inclui professores, administradores e pesquisadores. Se os professores são desafiados a trabalhar com os alunos rumo a uma democracia mais crítica, eles precisam de apoio dessa comunidade educativa e espaço para ampliar esse esforço com seus alunos. Assim, os pesquisadores estão desafiados a examinar, com compaixão e rigor, como o seu trabalho pode contribuir para uma democracia crítica.

## Notas

- 1 Para descrições detalhadas desse projeto, ver Jennings (2010, 1994); Jennings e Pattenaude (1999), Yeager, Pattenaude, Franquiz e Jennings (1999)..
- 2 Ao final do ano, os professores se reuniram com os coordenadores da escola e o programa de recepção e orientação dos alunos novatos foi reestruturado.
- 3 Nos Estados Unidos, o ano letivo se inicia em setembro e é finalizado em maio. A maioria das escolas funciona entre 9h e 15h. Os alunos levam o próprio almoço ou o compram na cantina da escola. Apenas os alunos considerados vulneráveis socialmente não pagam o próprio almoço.
- 4 Family Feud é um programa de televisão americano no qual duas famílias competem para adivinhar as respostas mais populares de enquetes feitas a um grupo de aproximadamente cem pessoas.

## Referências

AALAN. **Diário de campo**. Santa Barbara (EUA), maio 1994.

ARMANDO. **Diário de campo**. Santa Barbara (EUA), maio 1994.

APPLE, Michael. Creating difference: neo-liberalism, neo-conservatism and the politics of educational reform. **Educational Policy**, Boston, v. 18, n. 1, p 12-44, 2004.

BANKS, James. Multicultural education: historical development, dimensions, and practice. In: BANKS, James; MCGEE-BANKS, Cherry (Ed.). **Handbook of research on multicultural education**. New York: Simon & Schuster Macmillan, 1995.



BANKS, James; BANKS. **Cherry Multicultural education**: issues and perspectives. 7. ed. Hoboken: Wiley, 2009.

BARTOLOMÉ, Lilia. Beyond the methods fetish: Toward a humanizing pedagogy. **Harvard Educational Review**, Harvard, v. 64, n. 2, p. 173-195, 1994.

BENNETT, Christine. **Comprehensive multicultural education**: theory and practice. 7. ed. Upper Saddle River: Pearson, 2010.

BLOOME, David; BAILEY, Francis. From linguistics and education, a direction for research on language and literacy. In: BEACH, Richard; GREEN, Judith; KAMIL, Michael; SHANAHAN, Timothy (Ed.). **Multiple disciplinary perspectives on language and literacy research**. Urbana, IL: NCRE & NCTE, 1992.

BUSCHING, Beverly; SLESINGER, Betty. Practicing democracy through student-centered inquiry. **Middle School Journal**, Westerville, v. 26, n. 5, p. 50-56, 1995.

\_\_\_\_\_. **Authentic questions**: what do they look like? Where do they lead? *Language Arts*, Urbana, v. 72, p. 341-351, 1995a.

CAZDEN, Courtney. Classroom discourse. In: WITTRICK, Merlin (Ed.). **Handbook of Research on Teaching**. 3. ed. New York: MacMillan, 1986.

COLLINS, Elaine; GREEN, Judith. Learning in classrooms: making or breaking a culture. In: MARSHALL, Hermine (Ed.). **Redefining student learning**: Roots of educational change. Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation, 1992.

CUMMINS, Jim. Afterword. In: MCCAULEY, Sudia. **Building communities of learners**: a collaboration among teachers, students, families and community. New York: St. Martins Press, 1994.

DIAMOND, Barbara; MOORE, Margaret. **Multicultural literacy**: mirroring the reality of the classroom. White Plains: Longman, 1995.

DOYLE, Walter. Making managerial decisions in classrooms. In: DUKE, Daniel (Ed.). **Classroom management**: the seventy-eighth yearbook of the National Society for the Study of Education. Chicago: University of Chicago Press, 1979.

\_\_\_\_\_. Classroom organization and management. In: WITTRICK, Merlin (Ed.). **Handbook of research on teaching**. 3. ed. New York: MacMillan, 1986.

EDWARDS, Derek; MERCER, Neil. **Common knowledge**: The development of understanding in the classroom. New York: Methuen. 1987.

EMMER, Edmund; EVERTSON, Carolyn; ANDERSON, Linda. Effective classroom management at the beginning of the school year. **Elementary School Journal**, Chicago, v. 80, n. 5, p. 219-231, 1980.

ERIK. **Diário de campo**. Santa Barbara (EUA), maio 1994.

FINE, Michele. **Framing dropouts**. New York: State University of New York Press, 1991.

FREIRE, Paulo. **The pedagogy of the oppressed**. New York: Seabury Press, 1970.

GALLANT, Mary; HARTMAN, Harriet. Holocaust education for the new millennium: Assessing our progress. Holocaust Studies. **Journal of Culture and History**, London, v. 10, n. 2, p. 1-28, 2001.

GARCÍA, Eugenia. **Understanding and meeting the challenge of student cultural diversity**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1994.

GRANT, Carl A. (Ed.). **Educating for diversity: an anthology of multicultural voices**. Boston: Allyn and Bacon, 1995.

GRANT, Carl; TATE, William F. Multicultural education through the lens of the multicultural education research literature. In: BANKS, James; MCGEE-BANKS, Cherry (Ed.). **Handbook of research on multicultural education**. New York: Simon & Schuster Macmillan, 1995.

GREEN, Judith. Teaching and learning as linguistic process: A state of the art. In: GORDON, Edward (Ed.). **Review of research in education**. Washington: American Educational Research Association, 1983. (v. 10).

GREEN, Judith; MEYER, Lois. The embeddedness of reading in classroom life: reading as a situated process. In: BAKER, Carolyn; LUKE, Allan (Ed.). **Towards a critical sociology of reading pedagogy**. Philadelphia: John Benjamins, 1991.

GREEN, Judith; WALLAT, Cinthya. What is an instructional context? An exploratory analysis of conversational shifts over time. In: GARNICA, Olga; KING, Martha (Ed.). **Language, children, and society**. New York: Pergamon, 1979.

GREGORY, Ian. Teaching about the Holocaust: perspectives, issues, and suggestions. In: DAVIES, Ian (Ed.). **Teaching the Holocaust**. London: Continuum, 2000.

GUMPERZ, John. Interactional sociolinguistics in the study of schooling. In: COOK-GUMPERZ, Jenny (Ed.). **The social construction of literacy**. New York: Cambridge University Press, 1986.

GUTIERREZ, Kris. How talk, context and script shape contexts for learning: A cross case comparison of journal writing. **Linguistics and Education**, Nashville, v. 5, n. 3-4, 1993.



HEAP, James. What counts as reading? Limits to certainty in assessment. **Curriculum Inquiry**, Toronto, v. 10, n. 3, p. 265-292, 1980.

\_\_\_\_\_. A situated perspective on what counts as reading. In: BAKER, Carolyn; LUKE, Allan (Ed.). **Towards a critical sociology of reading pedagogy**. Philadelphia: John Benjamins, 1991.

HERAS, Ana Inés. The construction of understanding in a six-grade bilingual class. **Linguistics and education: an international research journal**, Nashville, v. 5, n. 3-4, p. 275-299, 1993.

\_\_\_\_\_. **Living bilingual, interacting in two languages**: an ethnographic and sociolinguistic study of a fourth grade bilingual classroom. Unpublished doctoral dissertation. University of California, Santa Barbara, 1995.

IRENE. **Diário de campo**. Santa Barbara (EUA), 4 set. 1993.

JENNINGS, Louise B. Reading the world of the classroom through ethnographic eyes. **The California Reader**, Long Beach, v. 31, n. 4, p. 11-15. 1994.

\_\_\_\_\_. Challenges and possibilities of Holocaust Education and critical citizenship: an ethnographic study of a fifth grade bilingual class revisited. **Prospects: Quarterly Review of Comparative Education**, UNESCO, v. 40, n. 1, p. 35-56, 2010.

JENNINGS, Louise B.; PATTENAUDE, Irene. Oye y escucha mi voz/Hear and see my voice: Responding to intolerance and genocide. **Multicultural Perspectives**, Philadelphia, v. 1, n. 1, p. 30-36, 1999.

JENNINGS, Louise; PARRA-MEDINA, Deborah; MESSIAS, DeAnna; MCLOUGHLIN, Kerry. Toward a theory of critical social youth empowerment: An examination of youth empowerment models. **Journal of Community Practice**, Philadelphia, v. 14, n. 1, p. 31-55, 2006.

LADSON-BILLINGS, Gloria. **The dream keepers**: successful teachers of African American students. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1994.

MAYRA. **Diário de campo**. Santa Barbara, EUA, maio, 1994.

MEHAN, Hugh. Learning lessons: social organization in the classroom. **Cambridge**: Harvard University Press, 1979.

MITCHELL, James. Case Studies. In: R. F. Ellen (Ed.). **Ethnographic research**: a guide to general conduct, San Diego, CA: Academic Press, 1984.

MYERS, Jamie. Now that literacy happens in contexts, how do we know if the contexts are authentic? In: ZUTELL, Jerry; MCCORMICK, Sandra; CATON, Laurel (Ed.). **Learner factors/**



**teacher factors:** issues in literacy research and instruction (Fortieth Yearbook of The National Reading Conference). Chicago: National Reading Conference, Inc., 1991.

NIETO, Sonia; BODE, Patty. Affirming diversity: **The sociopolitical context of multicultural education**. 5th ed. Boston, MA: Pearson. 2008.

PATACHO, Pedro Manuel. Práticas educativas democráticas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, mar. 2011.

PATI. **Diário de campo**. Santa Barbara (EUA) maio, 1994.

RAFOTH, Bennett; RUBIN, Donald (Ed.). **The social construction of written communication**. Norwood, NJ: Ablex, 1988.

SANTA BARBARA CLASSROOM DISCOURSE GROUP. Special Issue. **Linguistics and education:** an international research journal, Nashville, 1993. (v. 4).

\_\_\_\_\_. GREEN, Judith; DIXON, Carol; LIN, Lichu; FLORIANI, Ana & BRADLEY, Mimi) Constructing literacy in classrooms: literate action as social accomplishment. In: MARSHALL, Hermine (Ed.). **Redefining student learning:** roots of educational change. Norwood, NJ: Ablex, 1992a.

SCHWEBER, Simone. **"What happened to their pets?":** third graders encounter the Holocaust. Teachers College Record, 2008.

SHOR, Ira. **Empowering education:** critical teaching for social change. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SHORT, Geoffrey. Holocaust education and citizenship: a view of United Kingdom. In: M., Leicester; C. Modgil & S. Modgil (Ed.). **Politics, Education and Citizenship**, London: Falmer, p. 2-23, 2000.

SHORT, Kathy; HARSTE, Jerome; BURKE, Carolyn. **Creating classrooms for authors and inquirers**. 2nd ed. Portsmouth, NH: Heinemann, 1996.

SPRADLEY, James. **Participant observation**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1980.

SUPPLE, Carrie. **From prejudice to genocide:** learning about the Holocaust. Revised Edition. Stoke-on-Trent, United Kingdom: Trentham Books, 1998.

TOTTEN, Samuel. **Holocaust education:** issues and approaches. Boston: Allyn & Bacon, 2002.

TRINETTA. **Diário de campo**. Santa Barbara (EUA), maio 1994.



TUAY, Sabrina; JENNINGS, Louise; DIXON, Carol. Classroom discourse and opportunities to learn: An ethnographic study of knowledge construction in a bilingual third grade classroom. **Discourse Processes**, Philadelphia, v. 19, n. 1, p. 75-110, 1995.

YEAGER, Betty; PATTENAUDE, Irene; FRÁÑQUIZ, Maria; JENNINGS, Louise. Rights, respect, and responsibility: toward a theory of action in two bilingual classrooms. In J. Robertson (Ed.). **Teaching for a Tolerant World, Grades K-6**. Chicago: National Council for Teachers of English, 1999.

Profa. Dra. Louise Jennings  
Colorado State University | Fort Collins | Colorado | EUA  
School of Education  
Membro do National Council on Research on Language and Literacy | EUA Email |  
louise.jennings@colostate.edu

Profa. Dra. Vanessa Ferraz Almeida Neves  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Educação  
Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino  
Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Psicologia Histórico-cultural na  
Sala de aula | GEPSA  
Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Infância e Educação Infantil |  
NEPEI  
Email | vfoneves@gmail.com

Profa. Dra. Maria de Fátima Cardoso Gomes  
Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Educação  
Departamento de Ciências da Educação  
Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Psicologia Histórico-cultural na  
Sala de aula | GEPSA  
Email | mafacg@gmail.com  
Recebido 29 jul. 2014  
Aceito 4 set. 2014

## Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate

---

Antônio Cabral Neto  
Alda Maria Duarte Araújo Castro  
Maria Goretti Cabral Barbalho  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

### Resumo

Este artigo discute o federalismo, buscando compreender seus marcos conceituais, assim como a sua configuração no Brasil e as repercussões para a área de educação. Conclui-se que, nos últimos anos, particularmente, após a Constituição Federal de 1988, há uma reconfiguração do federalismo brasileiro com a inserção do município como ente federado e com autonomia para conceber os seus sistemas de ensino. Foram aprovadas normas e implementados programas que buscam consolidar o regime de colaboração entre os entes federados para o campo da educação. Todavia, o federalismo brasileiro, ao longo dos anos, não cumpriu, a contento, a sua função redistributiva e supletiva, de modo que se observam condições de ofertas diferenciadas em todos os níveis educacionais.

Palavras-chave: Federalismo. Educação. Programas.

### Federalism and education in Brazil: grants for debate

---

### Abstract

This article discusses federalism, seeking to understand their conceptual frameworks as well as its setting in Brazil and the implications for the field of education. We conclude, in the last years, that, particularly after the 1988 Federal Constitution, there is a reconfiguration of Brazilian federalism with the insertion of the municipality as a federated entity and autonomy to think out their education systems. The standards and implemented programs approved seek to consolidate the regime of collaboration among federal agencies for the field of education. However, the Brazilian federalism, over the years, has not fulfilled, satisfactorily, its redistributive and supplementary function, so we observed conditions that differentiated offers at all educational levels.

Keywords: Federalism. Education. Programs.



## Federalismo y educación en Brasil: subsidios para el debate

### Resumen

Este artículo aborda el federalismo, tratando de comprender sus marcos conceptuales, así como su ubicación en el Brasil y las implicaciones para el campo de la educación. Se concluye que en particular después de la Constitución Federal de 1988, hay, en los últimos años, una reconfiguración del federalismo brasileño con la inserción del municipio como entidad federada con autonomía para concebir sus sistemas de educación. Se aprobaron las normas y programas implementados que buscan consolidar el régimen de colaboración entre las agencias federales para el campo de la educación. Sin embargo, el federalismo brasileño, con los años, no ha cumplido a satisfacción su función redistributiva y complementaria, por lo que se observan condiciones diferenciadas de ofertas en todos los niveles educativos observados.

Palabras clave: Federalismo. Educación. Programas.

### 1. Notas introdutórias

O modelo de federalismo adotado pelo Brasil vem, ao longo de sua constituição histórica, assumindo diferentes formas legais e institucionais, na perspectiva de construir mecanismos para a redução das desigualdades regionais, que se constitui em uma das funções dessa forma de organização do estado. Embora tenha havido, no país, algumas mudanças no quadro das disparidades regionais nas últimas décadas, elas estão presentes em todas as áreas, inclusive, na educação, comprovada nas estatísticas oficiais. Especificamente no campo da educação, a ausência de um Sistema Nacional de Educação cuja instituição vem sendo postergada, por décadas, pode ser considerada um fator que vem contribuindo para tal situação.

Desse modo, a discussão desenvolvida neste artigo parte da premissa de que o federalismo brasileiro, ao longo dos anos, não cumpriu a sua função redistributiva e supletiva. Isso possibilitou que os entes federados tivessem condições de ofertas diferenciadas em todos os níveis educacionais, aprofundando as desigualdades nessa área. Nos últimos anos, particularmente, após a Constituição Federal de 1988, foram adotadas medidas pelo governo brasileiro para formatar um regime de federalismo cooperativo. Com esse intuito, foram elaborados marcos normativos e programas para garantir o direito à

educação e instituir um Sistema Nacional de Educação que funcione como mecanismo articulador do regime de colaboração.

Este artigo se propõe, portanto, a desenvolver uma reflexão circunstanciada sobre o federalismo, buscando compreender os seus marcos conceituais, assim como a sua configuração no Brasil e as repercussões para a área de educação. O artigo está organizado em três partes. A primeira desenvolve uma reflexão conceitual sobre federalismo com destaque para três de suas dimensões: relações intergovernamentais, regime de colaboração e coordenação federativa; a segunda discute aspectos do federalismo no Brasil, focando o debate, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988; a terceira busca compreender como se configuram as estratégias do federalismo no campo da educação no Brasil, evidenciando as principais iniciativas governamentais cujo objetivo consiste em melhorar as condições efetivas do regime de colaboração.

## 2. Notas sobre o federalismo e suas principais dimensões

44

O federalismo pode ser caracterizado como um sistema político e de organização territorial do Estado, que envolve um compartilhamento de poder entre a instância soberana e os demais entes federados, assumindo diferentes formas legais e institucionais, de acordo com o momento histórico e o espaço geográfico onde ele se desenvolve. No Estado Federativo, vigora, em princípio, a colaboração e o compartilhamento no processo de tomada de decisão entre a União e os demais entes federados, todavia, cada um dos níveis de governo mantém a sua autonomia. É válido ressaltar que os entes federados não são nações independentes, tampouco, somente instâncias administrativas. Trata-se, então, de um sistema político em que são distribuídos os poderes e as funções entre o governo central e os governos regionais, compartilhando tarefas articuladas entre si, com um objetivo comum (CURY, 2010).

O sistema federativo, em princípio, não se baseia em relações hierárquicas entre esferas do poder político porque ele se organiza centrado na ideia de que se estabelecem relações entre iguais. Com fulcro nesse entendimento, supõe-se que não há relação de subordinação entre União, Estados e Municípios, considerando que esses entes devem se constituir como iguais; assim, espera-se que eles estabeleçam relações de colaboração. Nesse



sentido, é oportuno assinalar que a soberania é um atributo imanente ao estado federal, portanto, exercida unicamente pela união. A autonomia, por sua vez, configura uma dimensão constitutiva dos estados federados que integram o sistema federativo.

Oliveira e Santana (2010), recorrendo às ideias de Anderson (1987), resume, nos seguintes termos, os princípios básicos do federalismo:

a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos [...] para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções do governo entre os governos central e regionais. c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo, e e) fornece vários mecanismos e procedimentos para resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais bem como entre duas ou mais unidades regionais (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p. 9).

Segundo esses princípios, o estado federativo “[...] supõe uma estrutura [...] sustentada por uma soberania compartilhada” (ABRÚCIO, 2005, p. 43). É fato, porém, que há certo desequilíbrio no que se refere ao poder e à autonomia dos governos estaduais e municipais frente à União, considerando que ela assiste, financeiramente, essas instâncias. Contudo, o pacto federativo deve propiciar maior igualdade entre os entes no que diz respeito à formulação e à implementação de ações, programas ou políticas públicas.

Como preleciona Abrúcio (2010), três elementos são essenciais para a efetivação do sistema federativo: a) a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes federados, o que supõe, necessariamente, a existência de, no mínimo, dois níveis de governos autônomos e a necessidade de cooperação intergovernamental e de ações voltadas à integração nacional; b) a garantia da diversidade sociocultural e ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais; c) a exigência de que as políticas públicas devam ser organizadas com vistas a garantir a coordenação entre todos os atores territoriais. Essa exigência decorre do fato de que existem vários problemas de ação coletiva que não podem ser resolvidos por, apenas, um nível de governo.

Nesses termos, a organização dessa forma de Estado pressupõe a existência de autonomia entre os entes federados e uma relação de cooperação

intergovernamental, articuladas entre si, para garantir a proposição de ações e a criação de estratégias que favoreçam a consecução dos objetivos comuns. Para isso, torna-se necessário garantir os direitos dos estados e dos municípios, mediante uma Constituição que celebre o pacto entre os entes federados. Ademais, deve-se criar arenas institucionais que permitam aos governos federal, estaduais e municipais deliberar, negociar e decidir sobre assuntos com impacto nacional, regional e local. Por fim, a execução das políticas públicas deve ser realizada em regime de colaboração entre as unidades governamentais, assumindo a participação nas ações de forma coletiva (ABRÚCIO, 2010).

A institucionalização de um regime federativo requer, necessariamente, a constituição de pactos entre as diferentes instâncias de governo, pautados no regime de colaboração e coordenação entre essas instâncias. Como prelecionam Abrúcio e Franzese (2007), o arranjo territorial de poder envolve um

[...] acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compartilhar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e de poderes entre os níveis de governo (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p. 41).

46

Uma das principais dificuldades registradas na literatura sobre esse tema diz respeito às relações estabelecidas entre o governo nacional e os governos subnacionais, porque eles não são entes plenamente autônomos. Desse modo, a constituição de um sistema federativo requer o necessário estabelecimento de uma relação de interdependência entre os entes federados que permita, ao mesmo tempo, a efetivação da repartição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional exigindo, portanto, a construção de pactos. Esse também é o entendimento de Elazar para quem,

[...] em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (ELAZAR, 1987, p. 5).

Reforça-se, assim, o argumento de que o princípio da soberania compartilhada deve assegurar, necessariamente, a autonomia dos governos e a



interdependência entre eles. Como diz Abrúcio (2005, p. 14), a peculiaridade da federação reside exatamente na "[...] existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até municípios, como no Brasil." Por isso, como reafirma o mencionado autor, "[...] esses direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial" (ABRÚCIO, 2005, p.15). Para efetivação do federalismo, conforme Cunha (2004, p. 6), torna-se imperativo o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, sobretudo, a "[...] construção de instituições, regras, culturas e relações entre governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa."

Nessa perspectiva, três requisitos articulados sobressaem e são fundamentais para que se instaure um regime com características federalistas: as relações intergovernamentais, o regime de colaboração e a coordenação federativa.

Quanto às relações intergovernamentais, elas podem ser entendidas como o conjunto de ações de interpenetração e compartilhamento na formulação e execução de políticas públicas entre diferentes unidades governamentais em sistemas federativos específicos.

Em todas as federações, como preleciona Anderson,

[...] a interdependência é inevitável e significativa. É marcante, particularmente, nas federações cujos governos subnacionais implementam muitos programas ou leis federais, onde a competência comum ou conjunta é exercida em diversas áreas, e onde as unidades constitutivas são consideravelmente dependentes de transferência condicionais do governo central (ANDERSON, 2009, p. 89).

No sistema federativo, como diz (PIERSON, 1995), cada um dos entes representa locais autônomos de autoridade com capacidade para formular políticas próprias e, também, para influenciar as políticas que emergem do poder central. Nessa dinâmica, em que coexistem diferentes âmbitos de poder, instauram-se, como assinala Almeida (2001), formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, marcadas tanto pelo conflito de poder quanto pela negociação entre as esferas de



governo. Portanto, cooperação e competição são marcas imanentes às relações intergovernamentais.

A cooperação, como adverte Abrúcio (2001), não significa a imposição unilateral de ações conjuntas. Para o autor, a cooperação é um mecanismo necessário dada a sua possibilidade de fortalecer os laços constitutivos da federação e pela natureza compartilhada das políticas públicas em Estados sob esse regime. Com essas características, as práticas de cooperação permitem otimizar a utilização dos recursos comuns, auxiliar os governos menos capacitados ou mais pobres na realização de algumas tarefas, além de permitir o ataque a comportamentos financeiros predatórios e possibilitar o acesso a informações sobre experiências exitosas no âmbito da administração. O modelo cooperativo contribui, sobremaneira, para aumentar a possibilidade de que se refere à efetivação de maior simetria entre os entes territoriais (ABRÚCIO, 2005).

A competição, por sua vez, não se apresenta como uma luta sem limites entre as unidades nacionais e subnacionais. Por vezes, a competição permite a criação de mecanismos de controle mútuo entre os entes federados, especialmente quando há riscos de perdas unilaterais de alguns dos atores governamentais nos processos de negociação e decisões compartilhadas, de enrijecimento das relações intergovernamentais, de redução das possibilidades de inovação por parte dos governos locais e de enfraquecimento do controle entre os governos.

Desse modo, “[...] as federações requerem determinadas formas de competição entre os níveis de governo [...]” (ABRÚCIO, 2005, p. 45), no sentido de evitar excessos nos movimentos corporativos, bem como práticas de paternalismos ou parasitismos de uns entes com outros. No entanto, é preciso ficar atento aos problemas das competições sem medidas, que podem afetar a solidariedade entre os entes, e, sobretudo, agravar a ação redistributiva e a guerra fiscal entre o plano nacional e subnacional. De modo geral, a adequação entre essas tendências, competitivas e cooperativas, como assinala Abrúcio (2005), parece ser o melhor caminho a ser trilhado na efetivação das relações intergovernamentais.

No que concerne ao regime de colaboração, pode-se afirmar que ele é imanente ao federalismo como cooperação. Ele se constitui na estratégia edificada para propiciar o estabelecimento de relações democráticas



entre os entes, teoricamente, iguais e autônomos, com base em uma estrutura horizontal e de cooperação. O federalismo cooperativo se caracteriza pela coexistência de arenas com abrangências diferenciadas e se impõe a necessária relação entre elas. A cooperação, conforme Franzese (2010), relaciona-se, em princípio, a uma obrigatoriedade de que os governos trabalhem juntos, não por opção, mas por força dos dispositivos constitucionais e pela dinâmica do desenho federativo em que se incluem. É nesse sentido que a autora atesta a possibilidade de se evidenciar uma cooperação coercitiva, ou seja, uma cooperação forçada, não baseada em relações pactuantes, ou uma cooperação antagônica, nas quais os governos trabalham juntos, mas não mediante relações amigáveis, muitas vezes perseguindo diferentes objetivos.

Com essa feição, o perfil de cooperação apontado, nesse modelo, acaba se distanciando sempre da ideia de harmonia permanente entre os entes, deixando transparecer que tais relações assentam-se em constantes exercícios de negociação entre as esferas, além de reconhecer, nessa prática, a existência de momentos de antagonismo e competição. A colaboração federativa “[...] se traduz no modelo de distribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências ser conjuntas e não isoladas” (ARAÚJO, 2010).

Referente à coordenação federativa, observa-se que o seu exercício enfrenta conflitos e dilemas expressos em aspectos, tais como: as exigências por melhor desempenho governamental sob a pressão simultânea por economia, eficiência e efetividade na gestão das políticas públicas; o aumento das demandas por maior autonomia dos governos locais marcadas por constantes lutas contra a excessiva centralização e uniformização, ao mesmo tempo que se tenta evitar problemas com a fragmentação e o descontrole nos entes subnacionais; e, por fim, a necessidade de aliar o acompanhamento dos processos de interconexão dos governos locais com outras estruturas de poder que não o governo central como as forças transnacionais, com o necessário reforço das instâncias nacionais para uma melhor inserção internacional do país mediante os impactos da globalização (ABRÚCIO, 2005; FRANZESE, 2010).

As federações, segundo Abrúcio (2005), devem lançar mão de algumas estratégias fundamentais para assegurar a coordenação federativa e o funcionamento das relações intergovernamentais. O autor refere-se à necessidade de equilibrar as formas de cooperação e competição, instaurando em relação à cooperação alguns mecanismos de parceria que, em primeiro

plano, sejam aprovados pelos vários níveis de governo. Para esse autor, essa coordenação pode ocorrer, por meio de regras legais, que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas, pela existência de fóruns onde se façam representados os próprios entes, pela criação de uma cultura que figure o respeito mútuo entre as unidades e pela negociação compartilhada de um plano intergovernamental. Nesse processo, o governo federal pode exercer seu papel de coordenador.

Desse modo, a intervenção, a negociação e o compartilhamento podem ser encarados como peças do regime de colaboração. Nesse formato, a colaboração passa a incorporar os sentidos para além da execução; assume, às vezes, práticas de participação decisórias nos destinos das políticas e nas suas formas de materialização e de tomada de posição.

As relações intergovernamentais ou cooperação intergovernamental no sentido da criação de mecanismos cooperativos para a formulação e execução de políticas não podem prescindir dos seguintes elementos: distribuição de poder, distribuição de autoridade, e distribuição de recursos. É, nesse sentido, que as práticas de interdependência (autonomia) e interpenetração (relações cooperativas) podem tomar curso na construção de um federalismo assentado em relações colaborativas entre os âmbitos nacional e subnacional, em especial, com os municípios.

○ governo federal tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos intermediários igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais ou comunais. Mas a singularidade do modelo federal está na maior horizontalidade entre os entes, devido aos direitos originários dos pactuantes subnacionais e à sua capacidade política de proteger-se. Em poucas palavras, processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais em um sistema federal (ABRÚCIO, 2005, p. 15-16).

Por fim, é possível asseverar que a coordenação federativa, como bem assinala Arretche (2004), pode concretizar-se mediante regras legais que obriguem os entes federados a compartilhar decisões e tarefas (definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo), pela existência de fóruns federativos, com a participação dos próprios entes, como os senados em geral, ou que eles possam acionar na defesa de seus direitos, como as cortes constitucionais. Realça, ainda, a referida autora que a construção de



uma cultura política, baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental, é outro elemento importante para o sucesso da coordenação federativa.

Em resumo, pode-se assinalar que relações intergovernamentais, regime de colaboração e coordenação federativa são dinâmicas que se articulam, intrinsecamente, na organização e no funcionamento do estado federativo. A forma como essas três dimensões se manifestam variam, de país para país, e, no seu interior, de acordo com cada conjuntura econômica e política. Tais particularidades estão exaradas em uma constituição que determina legalmente competências aos vários níveis de governo, assegurando, portanto, a autonomia de cada um deles.

### 3. O federalismo brasileiro: aspectos de suas particularidades

As Constituições brasileiras de 1891, 1937, 1946, 1967 e 1988 asseguraram a configuração republicana do Estado. Não obstante, o desenrolar do processo histórico da estrutura política do Estado brasileiro deixa perceber um movimento cíclico de centralização/descentralização do poder. Nessa perspectiva, o Estado federativo, no Brasil, tem adotado diversos contornos e arranjos políticos e territoriais que foram sendo construídos ao longo da história. Desse modo, uma das principais características do sistema federalista é a flexibilidade, o que pode ser exemplificado pela sucessão entre centralização e descentralização política e econômica, constatada nos períodos de intervenção militar e, depois, na redemocratização do país. Observa-se, pois, que o federalismo brasileiro segue as transformações, pelas quais passa o sistema político, estando estritamente vinculado a este.

De acordo com Souza (2010),

No Brasil, ao contrário dos EUA, partiu-se de uma ordem centralizada, que era o Estado unitário do período imperial, para uma ordem federativa de divisão de poderes e competências em 1889, num processo centrípeto. A conversão do Estado unitário em Estado federado foi um processo lento e gradual. Houve uma adaptação dos princípios e instituições federalistas, de modo a manter os interesses e privilégios das elites agrárias, industriais e burocráticas, que organizaram a independência e controlavam o Império (SOUZA, 2010, p. 6).

Os fundamentos atuais do Estado Federativo brasileiro estão determinados no art. 3º da Constituição Federal de 1988, obedecendo a uma matriz cooperativa de repartição de competências, em que coexistem competências concorrentes e comuns entre as unidades federativas, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários. No que se refere às competências comuns, União, Estados e municípios partilham funções e prestação de serviços nos setores da saúde, saneamento, educação, cultura e meio-ambiente. Quanto às competências concorrentes, essas se constituem em compartilhamento de capacidades políticas legislativas entre os entes federados, permitindo que todos possam exercer a possibilidade de legislar sobre os mesmos temas nos âmbitos dos seus interesses prevalentes (DRIGO, 2013).

Verifica-se, por outro lado, que há algumas prerrogativas específicas da União, a exemplo da legislação sobre meio ambiente, e outras em que podem legislar de forma concomitante, a exemplo da educação, configurando o designado federalismo cooperativo, ou integrado, de cunho tridimensional. Isso evidencia um Estado peculiar que tem como uma das principais particularidades o fato de ser uma federação com três esferas constitucionais de poder: a federal, a estadual e a municipal.

52

Como assinala Araújo (2010, p. 234), essa estrutura de repartição de competência é complexa na medida em que o pacto federativo brasileiro se aproxima “[...] do modelo alemão [...]”, em que, na divisão de responsabilidades entre os níveis da federação, os estados são responsáveis pela execução dos principais serviços públicos, como educação, saúde e segurança social, mas preserva as técnicas de repartição de competências típicas do federalismo norte-americano, em que se estabelecem competências fixas e reduzidas à União, sendo as demais competências distribuídas às unidades subnacionais.

Tal padrão coloca no centro da agenda a construção de mecanismos de coordenação/cooperação que incluam os estados e os municípios bastante heterogêneos, tanto do ponto de vista econômico-tributário quanto do político e social. O modelo assumido, no país, justifica-se na perspectiva de equilibrar os conflitos existentes na federação, de buscar o comedimento de poderes entre a União e os Estados membros por meio de práticas de colaboração e distribuição de competências, de forma planejada e com objetivos comuns. Como defende Saviani (2011, p. 76), “[...] aquilo que caracteriza a federação é a unidade de vários estados que, preservando suas respectivas



identidades, intencionalmente são articulados tendo em vista assegurar os interesses e necessidades comuns.”

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/1988 tenha, como princípio, a organização horizontal dos entes federados, o seu funcionamento é muito complexo, tendo em vista a conformação federativa que caracterizou a construção do estado brasileiro. A CF/1988 ampliou o conceito de federação, atribuindo, também, aos municípios a condição de entes federativos.

Para Araújo (2010), essa nova configuração do federalismo brasileiro trouxe duas complicações para o País: a primeira diz respeito ao tamanho e a heterogeneidade da federação brasileira, constituída por estados e municípios de diferentes portes e que, na sua maioria, sobrevivem com repasses de fundos de participação; e a segunda refere-se à falta de clareza e de regulamentação do que seria, realmente, um regime de colaboração. Ainda, para autora, no Brasil, é possível associar as várias formas de complexidades às matrizes que assume o federalismo a partir das relações intergovernamentais entre os entes federados.

Assim, pode-se evidenciar, nesse cenário, no que se refere à repartição de competências, os diferentes tipos de federalismo: o dual, caracterizado pela repartição de competências entre os entes federados em que se estabelece uma relação de coordenação; o centralizado, em que as unidades subnacionais são agentes administrativos do governo central; e o cooperativo, no qual os entes federados e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno.

De acordo com Novelino (2013, p. 711), a CF/1988 apresentou certa inovação, entretanto conservou os fundamentos tradicionais das Constituições passadas, assumindo como diretriz para a repartição de competências na federação brasileira o princípio da predominância do interesse. Assim,

a competência para tratar de assuntos de *interesse nacional ou predominantemente* geral foi atribuída à União. [...] A competência para tratar de assuntos de interesse predominantemente local foi atribuída aos Municípios (CF, art. 30, I). A competência residual para tratar de assuntos de interesse regional ficou a cargo dos Estados (CF, art. 25, § 1º). Ao Distrito Federal, em razão de sua natureza híbrida, foi atribuída competência para tratar de assuntos de interesse regional e local (CF, art. 32, § 1º) (NOVELINO, 2013, p. 711).

Por apresentar grande complexidade, a repartição de competência torna-se incapaz de resolver todas as dificuldades dela advindas. Entre as inúmeras razões que concorrem para tal situação, ressalta-se que, em determinados momentos, há um interesse cuja predominância é equivalente para mais de uma unidade federativa (NOVELINO, 2013).

Segundo Abrúcio (2010, p. 46), após a Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro assumiu características de uma descentralização bastante pulverizada e com frágil coordenação entre os entes federativos. Em decorrência desse formato, distinguem-se duas situações,

[...] de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo, e, de outro, a tentativa de criar forma de coordenação entre os níveis de governos. De todo modo, o resultado desse processo foi a instauração de um federalismo compartimentalizado, no qual vigora uma ação estanque de cada esfera governamental, com poucos incentivos para parceria e entrelaçamento entre as unidades federadas. Entretanto, outra tendência intergovernamental pode ser observada nos últimos vinte anos. Trata-se da tentativa de aumentar os mecanismos de cooperação e coordenação entre os níveis de governo (ABRÚCIO, 2010, p. 48-49).

54

Numa visão mais abrangente, Costa (2010, p. 78) sustenta que “[...] ao longo do século XX, o federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais foram marcados pela oscilação entre regimes autoritários centralizadores, e regimes liberais descentralizados” [...], o que, segundo o autor, acabou produzindo clara instabilidade na dinâmica institucional no Brasil.

Como assinala Caffarate (2002), as formas de colaboração exercidas pela coordenação federativa, no país, trazem as marcas da centralização, uma das características do federalismo brasileiro (federalismo centrípeto). Ou seja, um federalismo direcionado para o centro, caracterizando uma centralização consubstanciada na predominância de atribuições para a união (CAFFARATE, 2002). Essa mesma tendência é observada por Dallari (1995), ao afirmar que a supremacia do poder federal, no país, é estabelecida de modo indireto, porque a Constituição brasileira, embora mantenha a equivalência formal entre união, estados e municípios, a distribuição de competências demonstra, de forma incontestável, a supremacia do poder federal. Segundo ele, essa supremacia é decorrente de duas causas: a enumeração de competências federais que é muito ampla e abrange quase tudo o que é essencial em termos de direitos e



deveres fundamentais, economia e finanças, bem como sobre a organização e ação política; e o fato de a União ter competência para fixar regras gerais de competências estatais.

Na forma de organização federada, deve-se pôr em evidência a necessidade de se especificar, claramente, as competências concorrentes e comuns. Atinente às primeiras, como indica Bercovici (2003), o princípio da descentralização, consubstanciado na Constituição Federal de 1988, desenha uma federação de estados e municípios coordenados pela união, mas não a ela subordinados. Aí, reside o fulcro das competências concorrentes que imprime concretude ao princípio da coordenação federativa visando à edificação da unidade nacional.

A definição de normas de cooperação recíproca entre os entes federados pode contribuir, substancialmente, para o fortalecimento do regime federativo. Nesse aspecto, constata-se que, na situação brasileira, como lembra Marques (2012, p. 13), não há, no Brasil, “[...] acordo federativo claro sobre a repartição e o compartilhamento das responsabilidades para o exercício da competência que é comum.” E isso se constitui em um obstáculo para “[...] promover a qualidade e a quantidade da oferta de um serviço público estratégico para o projeto republicano da nação brasileira” (MARQUES, 2012, p. 11).

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 (com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 53/2006) já determina que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem competências comuns. No parágrafo único desse mesmo artigo, foi especificado que serão fixadas normas, por meio de leis complementares, para disciplinar o processo de cooperação entre os entes federados, com o objetivo de promover o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. O que foi exarado no ordenamento jurídico contempla o princípio de colaboração entre os entes federados, mas, como asseveram Oliveira e Souza, (2010, p. 21-22) “[...] não encontra, na prática, mecanismos de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre.”

As formas de colaboração concretizadas no país trazem as marcas de uma coordenação federativa que Oliveira e Souza (2010) nominaram de a colaboração que vem do centro, portanto, com características diferentes da cooperação federativa. Isso porque, como lembra Araújo (2010), a colaboração



federativa deve ocorrer por meio da distribuição e do exercício das competências concorrentes e comuns. Desse modo, a tomada de decisão e o exercício das competências devem ser conjuntas e não isoladas.

Na configuração institucional, decorrente da matriz expressa pela Constituição Federal de 1988), o modo de interação entre as unidades federadas mostra-se numa conformação caracterizada como um conjunto de espaços de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, funcionando horizontal, vertical e setorialmente nas diferentes esferas de governo. Decorre daí as relevantes transformações no modo de atuação dos entes federados, induzidas pelos diversos interesses, de cooperação ou de competição.

Considera-se, portanto, que o país adotou um modelo de federalismo com tendência ao centralismo; visto que ainda não há precisão quanto à clareza na definição das competências, dado que estas ora se entrelaçam, ora se superpõem, fato que possibilita à União responder ou dispor de mais competências e, desse modo, determinar e exigir, dos entes federados, o cumprimento das competências (SOUZA, 2010). Nessa perspectiva, torna-se premente demandar aos Estados e Municípios condições para elaboração e implementação de políticas públicas. Sem a manutenção de um equilíbrio entre autonomia política/administrativa e autonomia financeira, a concepção de pacto federativo perde sentido.

56

#### **4. Implicações do federalismo no campo educacional: marcos legais e programas**

A Constituição brasileira de 1988 pode ser considerada um marco significativo na reorganização do estado brasileiro. A sua aprovação resultou na descentralização de poderes e encargos bem como firmou a necessidade de colaboração entre os entes federados para que, entre outros fatores, fossem estendidas à população, de forma mais equilibrada, conquistas, tais como: acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo, gratuidade do ensino público em todos os níveis, valorização do magistério e gestão democrática da educação pública.

No que se refere à competência dos entes federados para com os sistemas educacionais, a Constituição Federal de 1988 instituiu no seu art. 211, que, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar,



em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Especificamente, os parágrafos 1º e 4º estabelecem:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 4º 'Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório' (BRASIL, 1988, p. 37).

O conteúdo desses parágrafos evidencia uma preocupação do legislador em estabelecer as competências que deverão ser assumidas pelos entes federados na constituição dos seus sistemas de ensino. No entanto, a definição de competências gerais, sem estabelecimento de atuação de cada instância federada, permitiu a realização de ações sobrepostas. Posteriormente, as modificações advindas das Emendas Constitucionais n. 14, de 12 de dezembro de 1996<sup>1</sup> e n. 59, de 11 de novembro de 2009<sup>2</sup>, definiram, com mais clareza, o regime de colaboração, estabelecendo competências para os entes federados por nível de ensino.

Outro marco importante no campo da educação foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, promulgada em um contexto histórico de mudanças no papel do Estado sob a influência do ideário neoliberal, momento em que foi simplificado o arcabouço legal vigente e estimulada a ação de agentes públicos e privados na promoção da qualidade do ensino.

Quando trata da Organização da Educação Nacional no Título IV, a Lei de Diretrizes e Bases, n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, favorece a implantação do regime de colaboração ao prever no art. 8º que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino, e ainda no § 1º do mesmo artigo, determina, que caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Estabelece ainda, no art. 9º que a União incumbir-se-á de elaborar o Plano

Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O primeiro Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001), oriundo das determinações da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, elaborado para o período de 2001/2010, estabelece uma integração de esforços englobando três dimensões para a consecução dos seus objetivos: a) a articulação entre a União, os Estados e os municípios, o que seria feito através do regime de colaboração; b) a articulação entre os governos e as organizações não governamentais, incluindo a iniciativa particular, que faz parte do sistema e c) entre setores responsáveis pelas políticas sociais. Ainda no seu art. 2º, a Lei (BRASIL, 2001, p. 01) prevê que os “Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes [...]” e que a União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação (art. 3º).

58

As avaliações feitas do PNE/2001 mostram que não foi viabilizada a maioria das propostas previstas no Plano. A última avaliação do Plano Nacional de Educação (2001-2010), realizada pelo MEC (2008), assim como estudos efetivados por pesquisadores como Dourado (2011), apontam como principais problemas para a não consecução, ou a consecução parcial, dos objetivos e metas previstos no Plano Nacional de Educação (2001-2010), a gestão, o financiamento da educação e o regime de colaboração.

Nesse sentido, Dourado (2011) sinaliza que, ao definir grandes metas, indicando intensos desafios para a melhoria da educação nacional, o PNE (2001) configurou um plano formal, marcado pela ausência de mecanismos efetivos de financiamento. Os Planos estaduais e municipais de educação não se realizaram como política concreta e, conseqüentemente, não contribuíram para a dinâmica de democratização do planejamento e da gestão no país, tampouco para a sua ratificação como política de Estado.

Quanto à organização do sistema de ensino, em regime de colaboração, previsto na Constituição de 1988 (art. 23), pouco se avançou nesse sentido e, até o presente momento (2014), não foram estabelecidas, claramente, as normas para orientar o processo de cooperação entre os entes federados em matéria de educação e, também, não se regulamentou o regime



de colaboração. Isso tem contribuído para a desarticulação entre os entes federados no que concerne à organização dos sistemas de ensino. Esse fenômeno é explicado por Araújo (2010), para quem a definição precisa das competências exclusivas dos entes federados, apresenta-se como uma tarefa excessivamente complexa e tem gerado diferentes conflitos.

Essa indefinição fez com que o novo Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho 2014, reiterasse essa matéria como pilar importante para garantir que as políticas educacionais atendam a um maior número de alunos com qualidade e equidade, estabelecendo, entre outras, as seguintes diretrizes: universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais e melhoria da qualidade da educação. O novo Plano Nacional de Educação (2014) se propõe a criar as bases para a construção de uma educação nacional a partir da interação dos diversos sujeitos sociais que expressem, de forma plural, as suas concepções de mundo e de educação, para que, dessa forma, seja possível elaborar um referencial de qualidade para o país construído democraticamente. Em relação ao PNE (2001), o PNE de (2014) traz um avanço significativo no que se refere à instituição do Sistema Nacional de Educação. O art. 13 prevê que,

[...] o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Esses foram os principais marcos legais que o governo brasileiro editou nos últimos anos, para reforçar o regime de colaboração entre os entes federados e traçar novos caminhos para a política educacional brasileira. Pode-se dizer que em produção de normativas, houve alguns avanços, no entanto eles foram insuficientes para estabelecer um novo padrão de regime de colaboração entre os entes federados. Em termos de implementação de políticas, embora embrionárias – existem algumas iniciativas que podem se constituir em elementos mobilizadores, no sentido de edificar mecanismos mais claros e pactuados entre os entes federados para a definição e implementação de políticas públicas, que contribuam para a garantia do direito constitucional de educação de qualidade para todos.

60 No sentido de materializar as normativas concernentes ao regime de colaboração, o governo brasileiro criou vários programas. As primeiras iniciativas com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração e estabelecer ações supletivas e redistributivas da União para com os entes subnacionais tiveram lugar no governo de Fernando Henrique Cardoso. Dentre esses programas pode-se destacar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef/1996), fundo de natureza contábil que recolhe impostos dos vários municípios dentro de um mesmo Estado e do próprio Estado e os redistribui de forma equânime entre todos com base no número de alunos de cada sistema. Esse fundo busca a equidade entre as diferentes regiões, estados e municípios, o que, supostamente, seria viabilizado pela sua lógica redistributiva. No entender de Azevedo (2002), o Fundef é uma iniciativa positiva e inovadora, pois possibilitou uma subvinculação específica de recursos, constitucionalmente vinculados, ao nível obrigatório de ensino. Além disso, imprimiu um caráter redistributivo a esses recursos, o que beneficiou os municípios mais pobres e, neles, melhorou as condições salariais dos docentes. O Fundef e o seu sucessor, o Fundeb, objetivam um impacto na distribuição de recursos financeiros entre sistemas estaduais e municipais e embora tenham representado um avanço no sentido de lançar as bases para a implantação de um regime redistributivo, ainda está muito longe de atender a esse objetivo.

Costa, discutindo essa situação, faz a seguinte análise,

A estratégia de criação de fundos estaduais de equalização financeira foi inovadora e certamente teve um impacto relevante sobre as desigualdades gritantes no nível de gasto de sistemas estaduais e municipais de educação, e, principalmente, sobre a universalização das matrículas no ensino fundamental. No entanto, as limitações dessas iniciativas se tornam cada vez mais claras na medida em que os desafios no campo da educação vão além da eficiência do gasto (COSTA, 2010, p. 746).

Essas limitações estão associadas à complexidade da própria constituição do estado brasileiro, no qual há uma disparidade regional muito grande e de difícil equalização. No campo educacional, além da complementação financeira ser necessária, na maioria dos municípios brasileiros que dependem do fundo de participação, a solução dos problemas está associada, também,



a fatores como a melhoria da infraestrutura das escolas e uma valorização mais digna dos profissionais da educação, no que se refere à melhoria do padrão de remuneração e qualificação bem como das condições de trabalho docente.

Outro mecanismo de planejamento, implementado pelo governo federal, ainda no governo de FHC (1999/2002), na tentativa de constituir um regime de colaboração foi a criação de um conjunto de programas e parâmetros nacionais para apoiar os estados e os municípios na organização dos seus sistemas de ensino. Entre os programas implementados pelo MEC para assessorar os entes federados, na elaboração dos seus planejamentos educacionais está o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), concebido no âmbito do Fundoescola (2001), de base gerencial, proveniente de um acordo firmado entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial (1998), que tinha como objetivo modernizar a gestão educacional utilizando a lógica do mercado.

O PDE-Escola, hoje PDE interativo, se constitui em um programa de complementação da União, tanto no aspecto financeiro quanto no assessoramento técnico. Por meio dele, se desenvolvem ações para ajudar as escolas na elaboração do planejamento estratégico visando à melhoria de seus indicadores e descritores de desempenho. Ao aderir ao PDE-Escola, as unidades escolares firmam um contrato com a União responsabilizando-se pelo cumprimento das metas que estabeleceram, por esse mecanismo; a União defende o discurso da modernização da gestão e atribui aos entes locais a responsabilidade pelo sucesso ou insucesso das suas ações. Por meio de uma política definida no âmbito central, o estado nação, procura instituir o regime de colaboração. Na verdade, como afirma Araújo (2010, p. 238), nas políticas educacionais brasileiras tem prevalecido a definição de normas de colaboração formuladas a partir do governo central, “[...] erroneamente confundidas como passos importantes ou avanços para a regulamentação do regime de colaboração.”

Em 2007, para dar organicidade e coesão aos vários programas que já vinham sendo desenvolvidos, pela União, o governo Lula da Silva, institui o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que, de acordo com documentos elaborados pelo MEC, pode ser considerado um plano executivo ou um conjunto de programas que visam dar consequência às metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, objetivando, sobretudo, a melhoria da educação brasileira.

Embora o texto do Plano de Desenvolvimento da Educação apresente as razões, princípios e programas como uma inovação, ele traz poucas novidades. Segundo Saviani (2007, p. 1233), o PDE, além de não se constituir em um plano ele serve para agregar em um “[...] grande guarda chuva [...]” todos os programas desenvolvidos pelo MEC. O PDE, na realidade, se constitui em um documento que demonstra o quanto os vários programas educacionais, independente do nível de ensino a que se destinam, fazem parte de um mesmo conjunto de diretrizes. Ao mesmo tempo, programas já existentes, considerados eficientes para o fortalecimento da organicidade gerencial são aprofundados, como é o caso do PDE-escola, que de um programa pontual, passou a assumir abrangência nacional.

Esse plano contempla mais de quarenta programas, mas é dado destaque às ações que evidenciam as conexões mais relevantes no que diz respeito ao delineamento da política com base nos princípios já mencionados, dentre eles: a reorganização do sistema de avaliação com a criação do Ideb e o princípio da responsabilização; a reorganização do financiamento com criação do Fundeb; a criação do sistema nacional de formação de professores e estabelecimento do piso salarial nacional da categoria e, por fim, a criação de um instrumento jurídico que estabelece um novo regime de colaboração entre os entes federados, agora, firmados por meio de contrato entre a união e os vários entes federados.

Nesse contexto, em abril de 2007, para atender às exigências internacionais e nacionais de melhoria dos índices educacionais, simultaneamente ao PDE o governo aprovou, por meio do Decreto nº 6.094, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, ressaltando, no seu art. 1º, que o Plano “[...] é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007, p. 01).

Ainda nesse Plano, o governo federal institui, no art. 3º, que a qualidade da educação básica será aferida, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep (BRASIL, 2007). Essa medida resultou em sérias críticas pela comunidade acadêmica, entre elas, sobressai a de Voss (2011), para quem, esse indicador de qualidade escamoteia as reais condições das escolas, dos professores e dos alunos. Nesse sentido, afirma,



[...] ao fixar a avaliação da qualidade do ensino ao IDEB, que se baseia na análise de desempenho pelos resultados em termos de notas em testes padronizados e em taxas de evasão e repetência, certos fatores conjecturais, como as condições socioeconômicas e culturais das redes, das escolas e dos alunos as condições de trabalho dos professores e demais profissionais do ensino, são negligenciados (VOSS, 2011, p. 58).

Pode-se considerar que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Apresentado como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ele é caracterizado como o PAC da Educação. Dentre os princípios que pautam o Plano de Desenvolvimento da Educação, estão: a visão sistêmica da educação, a partir da qual se busca considerar a interdependência e importância entre todos os níveis e modalidades de ensino; territorialidade, por meio do qual se busca a unidade do sistema nacional sem desconsiderar a multiplicidade que caracteriza o conjunto dos sistemas, como caminho para a qualidade; responsabilização e mobilização social, que defende o envolvimento da classe política e da sociedade como condição indispensável para qualificar os processos educativos.

No que se refere à instituição do regime de colaboração, pode-se considerar que o PDE foi uma iniciativa importante, pois, por meio dele, a União coloca à disposição dos estados e municípios instrumentos de avaliação e de implementação de políticas buscando, por meio destes, desempenhar, com maior eficiência, a função redistributiva e supletiva atribuída pela Constituição de 1988, de forma a garantir a equalização de oportunidade e padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 2007).

Essa política pública de educação está em pleno processo de implementação, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) o qual deve ser elaborado por estados e municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O PAR tem um caráter plurianual o que possibilita, teoricamente, o desenvolvimento do regime de colaboração, procurando reduzir a descontinuidade das ações. Os municípios e estados que assinaram o termo de adesão ao Plano de Metas, elaboraram um diagnóstico da situação educacional para, posteriormente, formular o seu Plano de Ações Articuladas. Esse Plano se estrutura em 4 (quatro) dimensões: a gestão educacional; a formação de professores e dos profissionais de serviço e



apoio escolar; a prática pedagógica e a avaliação; a infraestrutura e recursos pedagógicos.

No termo de cooperação técnica, consta como competência do MEC a assistência técnica (por um período ou pelos quatro anos), bem como assistência financeira. Quanto aos programas de transferência de recursos financeiros para o município, é necessária a assinatura de convênios, os quais podem variar conforme a ação e obedecem às normas específicas para transferências federais de qualquer tipo, bem como as normas do FNDE. O planejamento fica registrado no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC), ambiente virtual criado pelo MEC para inserir o diagnóstico e o PAR dos estados e municípios.

No que se refere à modernização da gestão educacional, o PAR contempla uma perspectiva gerencialista, na qual é mais importante o produto do que o processo. Ao perseguir as metas estabelecidas utilizando-se dos instrumentos, estrategicamente elaborados pelos planejadores centrais, a gestão educacional se aproxima muito mais de um modelo de gestão gerencial, do que de uma gestão democrática e participativa. Nesse cenário, o envolvimento da comunidade escolar na definição das ações a serem realizadas no âmbito local é para imprimir legitimidade às ações definidas em âmbito central, o que compromete a participação efetiva da sociedade civil, dos professores e da comunidade estudantil nas decisões que dizem respeito às peculiaridades locais. Os municípios se restringem a escolher programas que foram concebidos em âmbito central, o que limita a sua capacidade de autonomia em criar programas mais condizentes com as suas realidades.

O Plano de Ações Articuladas, pelas suas propostas e objetivos, poderia contribuir para o estabelecimento de um regime de cooperação entre os entes federados, no entanto concorda-se com Farenzena (2006), que, ao analisar as relações intergovernamentais estabelecidas entre os entes federados, na atualidade, conclui que essa relação é muito mais de transferência, aos estados e/ou municípios, da responsabilidade pela implementação ou gestão de políticas definidas em nível federal, do que a descentralização por transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios. Dessa forma, as políticas adotadas pelo governo federal têm contribuído para reforçar a ação centralizadora da União, configurando um federalismo centrípeto, no qual a descentralização de poder e a autonomia dos entes subnacionais ficam muito reduzidas.



Essa lógica tem trazido certo protagonismo para a União que tem procurado se responsabilizar por instituir um federalismo cooperativo no campo educacional, pelo menos em nível de discurso. Na prática os programas e as ações implementadas têm reforçado o federalismo centralizado, no qual a União concebe as ações que serão ofertadas aos municípios e a estes cabe notadamente a função executora das políticas educacionais, com perda significativa da autonomia municipal.

## 5. Algumas considerações para continuar o debate

O Brasil, ao longo de sua história, adotou diferentes modelos de organização federativa. Em determinadas conjunturas, assume características de um federalismo centrípeto no qual as relações intergovernamentais se caracterizam como verticais, dificultando o compartilhamento na formulação e execução de políticas pelos entes federados; em outras conjunturas, assume características centrífugas privilegiando a descentralização das ações para as unidades subnacionais, concedendo maior autonomia para os estados e os municípios, estabelecendo, assim, uma relação de negociação e cooperação entre as esferas de poder.

Essa inconstância na forma de agir tem dificultado o estabelecimento de um regime federalista de cooperação, no qual as relações intergovernamentais entre os entes federados permitem um maior equilíbrio entre eles, o que tem exigido do governo central uma postura de maior eficiência no exercício da coordenação federativa. Desse modo, a sua concretização pressupõe a elaboração de normas nas quais estejam claramente definidas as competências e as responsabilidades dos entes federados. A Constituição Federal de 1988 trouxe alguns avanços nesse sentido, na medida em que estabeleceu diretrizes para regular um pacto federativo, atribuindo autonomia político-administrativa para os entes federados. No entanto, não há, na CF de 1988, clareza suficiente no estabelecimento de competências para cada ente federado, tendo prevalecido, segundo Novelino (2013), o princípio da predominância de interesse, o que, por sua vez, tem fragilizado a coordenação federativa.

As iniciativas do governo federal caminham no sentido de alcançar a função que lhe é atribuída pelo regime federativo e instituir relações intergovernamentais de cooperação entre os entes federados. Nesse intuito, e tendo como

referência a CF de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, como também as várias Emendas Constitucionais aprovadas posteriormente, diversos Programas foram implementados procurando resgatar o protagonismo da União em um regime federativo. No entanto, o caminho escolhido precisa ser aperfeiçoado. Na atualidade, a união se coloca como centralizadora e definidora das políticas que serão executadas em níveis locais, contribuindo para aumentar a situação de dependência em relação ao centro. Como consequência dessa postura, os municípios continuam com autonomia limitada para a elaboração de suas políticas educacionais e passam a depender, cada vez mais, da assistência técnica e financeira da União, que utiliza o discurso de modernização gerencial para induzir a participação dos municípios na implementação e execução de políticas concebidas fora do âmbito local.

Essa postura é visível no Plano Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas, estratégias utilizadas, pelo governo federal, para viabilizar o regime de colaboração e para operacionalização das políticas educacionais. Com esses mecanismos, o governo tem adotado uma postura centralizadora e indutora da política educacional do País, com o discurso de instituir um Sistema Nacional de Educação. Demarca-se, todavia, que o Sistema Nacional de Educação poderá cumprir papel importante na resolução de problemas que persistem, historicamente, na educação brasileira caso ele seja construído democraticamente. Por isso, ele deve ser resultante de um debate que inclua, desde a sua concepção, todos os entes federados na perspectiva de se construir regras pactuadas coletivamente. Isso porque o sistema nacional de educação, como afirma o Saviani (2011, p. 17), “[...] não é do governo federal, mas é da federação, portanto, dos próprios entes federados que o constrói conjuntamente e participam, também, em conjunto de sua gestão.”

66

## Notas

- 1 Emenda Constitucional n. 14/1996, modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- 2 A Emenda Constitucional nº 59/2009, no seu art. 1º, amplia a oferta da educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade além de ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica. O art. 2º estabeleceu que a oferta do serviço educacional é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, devendo ser realizado em forma de colaboração. Nesse sentido, a Emenda 59



recupera para a União o papel de coordenador da ação dos entes federados no estabelecimento do regime de colaboração, que, na Constituição de 1988, tinha ficado, apenas, a cargo dos estados e municípios.

## Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISINTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p. 95-108.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Ligia. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007.

\_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, jan./jun. 2001.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Tradução Ewandro Magalhães e Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-241, jul./dez. 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da Nova Lógica de Ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 10 set. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad. 2003.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **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. 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: 2 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: [www.fnde.gov.br/fndelegis/action](http://www.fnde.gov.br/fndelegis/action). Acesso em: 5 set. 2014

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **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. Brasília, DF, 2007. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 2 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 set. 2014.



\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB). **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996. Seção 1, p. 27833.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 10.172, de 09 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: 2 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento referência CONAE, 2010. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. 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: 2 out. 2014.

CAFFARATE, Viviane Machado. **Federalismo**: uma análise sobre uma temática atual. *Jus Navigand*, Teresina, v. 7, n. 59, s/p. out. 2002. Disponível em: <http://jus.com.br/Revista/3449>. Acesso em: 10 jun. 2014.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p.729-748, jul./set. 2010.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Servidor Público**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 6-34, jul./set. 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectiva. Goiânia: Editora UFG/Autêntica, 2011.

DRIGO, Leonardo Godoy. **Competências legislativas concorrentes**: o que são normas gerais? Disponível em: <[www.Jus.com.br/artigos/24557/competencias-legais](http://www.Jus.com.br/artigos/24557/competencias-legais), 2013>. Acesso em: 10 ago. 2014.

ELAZAR, Daniel. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 ao sistema de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2010.

MARQUES, Arnóbio. Federalismo e educação: novos rumos e perspectivas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 11-19, jan./jun. 2012. (Entrevista).

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense/São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília/Unesco, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.



PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**, Cambridge, v. 8, n. 4, p. 448-478, oct. 1995.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios**: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. São Paulo: Gragois, 2011.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. A origem do Federalismo brasileiro. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 15, n. 2642, s/p. 25 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17486>>. Acesso em: 23 set. 2014.

VOSS, Dulce Maria da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, Pelotas, v. 38, p. 43-67, jan./abr. 2011.

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

Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação  
E-mail | alda@ufrnet.br





Profa. Dra. Maria Goretti Cabral Barbalho  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Grupo de Pesquisa | Política e Gestão da Educação  
E-mail | goretic@ufrnet.br

Recebido 10 nov. 2014

Aceito 10 fev. 2015



# Três perspectivas de análise dos saberes: multidisciplinaridade e interdisciplinaridade

---

Fernanda Nunes da Rosa Mangini<sup>1</sup>

Lucídio Bianchetti

Universidade Federal de Santa Catarina

## Resumo

As recentes discussões epistemológicas e teórico-metodológicas sobre o conceito de interdisciplinaridade e seus correlatos favorecem o levantamento da problemática de conceber e estabelecer relações democráticas e plurais entre os saberes comum e científico, tantas vezes apresentadas como antagônicas ou hierarquizadas. Objetiva-se, aqui, analisar tais conceitos, empregando como recurso metodológico a pesquisa bibliográfica. A partir da revisão de literatura, apresentam-se três vertentes de discussão das relações entre esses conhecimentos. Destacam-se como eixos norteadores deste trabalho: o sentido de superioridade atribuído à ciência; os conceitos congêneres de interdisciplinaridade; a valoração do saber comum e a relação entre ciência e política.

Palavras-chave: Conhecimento. Interdisciplinaridade. Ciência.

73

## Three perspectives of the analysis of knowledge: multidisciplinarity and interdisciplinarity

---

## Abstract

Recent epistemological and theoretical-methodological discussions about the concept of interdisciplinarity and related issues encourage a review of the problematic of conceiving and establishing democratic and plural relationships between common and scientific knowledge, which are often presented as having an antagonistic or hierarchical relationship. The objective of this study is to analyze these concepts, using bibliographic research as a methodological resource. Based on a review of the literature, three lines of discussion are presented that are related to these forms of knowledge. The guiding axis of this work include: the superiority attributed to science; concepts related to interdisciplinarity; respect for common knowledge and the relationship between science and politics.

Keywords: Knowledge. Interdisciplinarity. Science.

## Tres perspectivas para el análisis del conocimiento: la multidisciplinariedad y la interdisciplinariedad

### Resumo

Los recientes debates epistemológicos y teórico-metodológicos sobre el concepto de interdisciplinariedad y sus correlatos plantearon la cuestión de examinar y establecer relaciones democráticas y plurales entre el conocimiento común y científico, muchas veces presentadas como antagónicas o jerárquizadas. El objetivo es, aquí, el análisis de estos conceptos, empleando como recurso metodológico la investigación bibliográfica. Desde la revisión de la bibliografía, presentamos tres líneas de discusión de la relación entre estos conocimientos. Se destacan como ejes orientadores del presente trabajo: el sentido de superioridad de la ciencia; los conceptos congéneres de interdisciplinariedad; la valoración del conocimiento común y la relación entre la ciencia y la política.

Palavras-clave: Conocimiento. Interdisciplinaridad. Ciencia.

74

### Introdução

A temática das relações entre os diferentes tipos de saberes pautou os debates acadêmicos e universitários dos últimos anos, fortemente inspirada pelos movimentos estudantis dos anos de 1968 e pelos desenvolvimentos teóricos em torno dos conceitos de interdisciplinaridade e de transdisciplinaridade. O movimento pós-moderno também acabou transformando-se em um reforço à questão, ao contribuir com as denúncias à pretensão da ciência moderna ser apresentada como único e legítimo modo de conhecer. Além disto favoreceu a defesa de um modo democrático de conceber o conhecimento, sem a imposição de uma verdade absoluta, de um saber totalmente fundado e de uma visão de mundo como sistema racional completado.

Até então, os debates acadêmicos tendiam a realçar a oposição entre os conhecimentos científico e do senso comum. Nos últimos anos, a tendência aponta para o diálogo entre essas formas e conhecimentos em meio às suas particularidades e diferenças. No entanto, esse debate não é isento de problemas, a começar pela própria definição (e muitas vezes indefinição) dos conceitos de conhecimento científico, conhecimento comum, senso comum, bom senso, entre outros. Outro problema é situar a partir de qual perspectiva



teórica abordam-se esses conceitos, uma vez que variam segundo o enfoque adotado.

No contexto brasileiro, as recentes ações afirmativas que favorecem o ingresso de alunos das camadas populares nos meios universitários suscitam o debate em torno dos saberes que trazem esses alunos e dos modos de relacioná-los com o conhecimento científico produzido e difundido nessas instituições. Desse modo, tanto no aspecto teórico quanto no aspecto prático e político da realidade, a questão dos tipos de conhecimentos e de suas relações adquire fundamental importância quando o que está em jogo é o desenvolvimento de ações democráticas e a garantia do compromisso com a qualidade do conhecimento produzido e veiculado.

Essa discussão assume a maior relevância para os educadores, tanto do ponto de vista de um exame crítico dos seus saberes quanto da forma como dialogam e estabelecem intercâmbios com os saberes dos indivíduos e grupos para os quais trabalham e os saberes destes.

Por meio do presente artigo, objetiva-se descrever e analisar esses conceitos a partir de uma revisão da bibliografia relacionada à temática, visando sistematizar as principais vertentes de discussão que abordam as relações entre os conhecimentos científico e do senso comum. Após a definição e a justificação da respectiva vertente, cada perspectiva será organizada de acordo com os seguintes eixos categoriais: sentido de superioridade atribuída à ciência, relação multi/interdisciplinaridade, valoração dos saberes não-científicos e relação entre ciência e política.

O artigo é estruturado em três vertentes, sendo a primeira, a *perspectiva clássica*, ilustrada por Mario Bunge (1919-), para o qual o conhecimento científico é superior ao vulgar e não necessita deste último. A segunda, a *perspectiva marxista gramsciana*, é representada pelo filósofo brasileiro Ari Paulo Jantsch (1958-2010) que, mesmo focando sua análise no conhecimento popular, compreende que o senso comum é sempre um obstáculo a ser superado. E a terceira, a *perspectiva transformadora*, é defendida por aqueles pensadores, como Boaventura Souza Santos (1940-) e outros, que se sentem comprometidos com uma transformação social radical. Trata-se de autores que questionam a supremacia do saber científico sobre o senso comum, por entenderem que, de algum modo, o saber científico deve combinar-se com o saber não científico.

Antes de adentrar na discussão de cada vertente propriamente dita, considera-se necessário fazer algumas distinções. As expressões conhecimento comum ou saber vulgar são utilizadas pelos autores de todas as vertentes, que também empregam outras expressões, como conhecimento ordinário, senso comum e conhecimento popular. Por estarem presentes, de algum modo, em todos eles, optou-se por utilizar essas expressões. No dicionário, o termo vulgar é sinônimo de vulgo, ou seja, popular. Significa ainda aquilo que é comum, ordinário, trivial ou usual. Essa palavra, às vezes, comporta um sentido pejorativo, significando algo reles, 'vulgar', desprezível, baixo; outras vezes, é apreendido no sentido mais positivo, designando aquilo que é sabido e notório, disseminado e muito conhecido.

De maneira geral, não há consenso, entre aqueles que se dedicam ao seu estudo, quanto a um modo único de denominação do conhecimento comum, o qual é tratado, por vezes, como sinônimo de senso comum e de conhecimento popular. Entre os autores brasileiros, Chauí (2008), por exemplo, trabalha com o conceito de senso comum, assim como Marconi e Lakatos (2010). No caso dos principais autores de cada vertente: Bunge (1980), usa muito a expressão conhecimento ordinário, vulgar ou comum; Jantsch (1995), conhecimento popular e senso comum; já Santos (1989) trabalha mais com a noção de senso comum, embora também utilize a expressão saber vulgar.

Depreende-se que, às vezes, são confundidos os significados desses conceitos. Além desses, poderiam-se acrescentar outros, como o conceito de bom senso. Este último refere-se à capacidade de tomar boas decisões em circunstâncias problemáticas e difíceis, quando as regras e receitas do pensamento e das consideradas boas vivências parecem não funcionar. Aplica-se tanto ao conhecimento comum quanto ao conhecimento científico, possuindo um sentido positivo que indica racionalidade, ao contrário de "conhecimento vulgar" e de "senso comum" que, na literatura especializada, geralmente possuem um sentido negativo e irracional.

O senso comum é frequentemente igualado ao conhecimento comum ou saber vulgar, mas pode ainda aludir ao que se considera sensato em uma determinada ordem de pensamentos. Já "conhecimento popular" é uma denominação que leva em conta o conhecimento comum, em vista de sua especificidade, por exemplo, o saber das rendeiras, dos analfabetos, dos militares.



A partir dessas noções gerais, examinam-se tais conceitos em sua vertente correspondente. Destaca-se que a ordem de exposição segue uma ordem cronológica e didática, e não expressa preferência ou primazia de uma vertente sobre outra. Ao final, apontam-se possíveis limitações e contribuições de cada vertente apresentada.

## A perspectiva clássica

Representada por Mario Bunge, um dos mais influentes defensores da distinção entre conhecimento vulgar e especializado. Por esta perspectiva clássica parte-se do reconhecimento da superioridade do saber científico sobre os conhecimentos vulgares e populares, visto que o conhecimento científico tem um caráter metódico e sistemático que as outras modalidades não possuem. É, pois, um saber especializado cuja superioridade decorre não necessariamente do seu conteúdo, mas sim do seu modo de conhecer, estruturado por um procedimento lógico de investigação e por um objetivo de aumentar e aprimorar constantemente o conhecimento. Na visão de Bunge (1980, p. 19), trata-se do modo “[...] más reciente, [...] más universal y [...] más provechoso de todos los estilos”.

Bunge (1985) adverte que essa superioridade não significa perfeição, pois, se fosse assim, o saber científico já estaria extinto, uma vez que a sua própria lógica de justificação reside na existência de lacunas do saber, na possibilidade de indagar e aprimorar o conhecimento. Também adverte que o conhecimento vulgar pode estar mais à frente da ciência no que diz respeito ao conteúdo. Do seu ponto de vista, um fazendeiro pode estar mais apto a fazer previsões do tempo do que um meteorologista, um pedreiro pode corrigir os erros de um engenheiro e um poeta pode descrever os sentimentos e as emoções com mais profundidade do que um psicólogo. A diferença é que o modo de construir o conhecimento científico está pautado em critérios, como precisão, segurança e objetividade. Ainda que seja um conhecimento falível, está idealmente sempre disposto a corrigir-se a si mesmo.

O conhecimento vulgar, pelo contrário, não se consubstancia com a objetividade (condução do saber de maneira impessoal), tampouco com a sistematização do saber em teorias, em enunciados testáveis e sujeitos à revisão, como se procede na atividade científica. Não obstante essas características

do saber vulgar, Bunge (1985) parece ter uma visão bastante positiva dele, sobretudo quando vinculado ao bom senso, concebido pelo estudioso como um conhecimento que aspira à criticidade (adequação aos fatos) e à racionalidade (coerência). É possível aventar que, para a perspectiva clássica, é no bom senso que reside o ponto de equilíbrio entre o conhecimento vulgar, o senso comum e o conhecimento científico.

O conhecimento vulgar está presente desde o princípio na atividade científica, por meio da linguagem comum, que é empregada como ponto de partida em todos os campos do saber. O conhecimento vulgar também pode inspirar a construção de problemas científicos, ainda que em um nível bastante elementar, pois essa construção depende de um acúmulo de saber, e pode, igualmente, ser inspirada por outros conhecimentos científicos, novamente sujeitos à revisão e correção. Para Bunge:

[...] a medida que progresa, la investigación corrige o hasta rechaza porciones del acervo del conocimiento ordinario. Así se enriquece este último con los resultados de la ciencia: parte del sentido común de hoy día es resultado de la investigación científica de ayer: de hecho, la investigación científica empieza en el lugar mismo en que la experiencia y el conocimiento ordinarios dejan de resolver problemas o hasta de plantearlos. La ciencia no es una mera prolongación ni un simple afinamiento del conocimiento ordinario (BUNGE, 1980, p. 19-20).

78

Se a ciência fosse um mero prolongamento do conhecimento comum, ela se reduziria a uma dimensão empírica, espaço privilegiado do conhecimento comum que tem na vida cotidiana e na experiência privada seu ponto de partida para conhecer. Mas pelo contrário, a ciência encontra-se, muitas vezes, distante do conhecimento comum, pois trabalha com conceitos e objetos empiricamente não acessíveis ao leigo, como os conceitos de átomos, células etc. Mesmo naquelas ciências em que a experiência tem um papel fundamental, ela deve ser confrontada para ser verificada ou falseada, para que o conhecimento não se reduza à percepção e à ação imediatas que caracterizam o modo pelo qual o sujeito comum conhece<sup>2</sup>.

Nessa perspectiva de análise, não somente o conhecimento científico é mutável, mas também o conhecimento vulgar, que varia conforme a época (tempo) e o local (espaço) de sua produção e difusão. Por exemplo, um conhecimento científico pode tornar-se conhecimento comum (fragmento de alguma



teoria refutada) e um conhecimento vulgar pode dar origem a um conhecimento científico. Baseando-nos, mais uma vez, em Bunge (1985), os conhecimentos básicos de aritmética, física e tecnologia têm se tornado conhecimento vulgar em países industrializados, embora ainda sejam conhecimentos especializados em nações subdesenvolvidas.

Isso leva a crer que no pensamento de Mario Bunge os conhecimentos científico e vulgar estão em constante relacionamento (diálogo), embora de um modo mais propriamente multidisciplinar do que interdisciplinar, pois as formas de construir e validar cada conhecimento são distintas (desde a formulação de enunciados até o exame de suas afirmações)<sup>3</sup>. Ainda que ocorra alguma troca no nível dos conteúdos, cada saber vai proceder de forma distinta antes de qualquer integração, a ciência procedendo a exame crítico e revisão.

Como exposto anteriormente, o conhecimento científico pode alterar o conhecimento vulgar. De igual forma, o conhecimento vulgar pode interferir no desenvolvimento da atividade científica, tanto de um modo positivo (suscitando a formulação de problemas e até mesmo como modo de pensar contrário e divergente) quanto de um modo negativo (pequenas porções de verdades cristalizadas ou dogmas que podem limitar o fazer científico). Um exemplo dado por Bunge (1985) a respeito dessa distorção é a tenacidade com que alguns físicos se agarram à interpretação positivista da mecânica quântica, e até mesmo, por vezes, tentam suprimir o dissenso.

Pode-se observar o sentido negativo e positivo atribuído por Mario Bunge ao conhecimento vulgar quando o autor classifica esse conhecimento em: *técnico*, *protociência* e *pseudociência*.

O *conhecimento técnico* é aquele que caracteriza as artes e as habilidades profissionais, algumas vezes empregadas pelos cientistas e enriquecidas com a ciência, embora de caráter não científico.

A *protociência* ou ciência embrionária, como o próprio nome sugere, é aquela atividade que condensa um trabalho cuidadoso, mas ainda sem o objetivo teórico que caracteriza a ciência. Pode suprir a ciência de dados brutos, embora contenha informações também irrelevantes.

A *pseudociência* é aquele corpo de crenças e práticas que ingenuamente ou de má fé é apresentada como ciência, embora não compartilhe nenhum aspecto em comum com a ciência (hipóteses, técnicas, corpo de conhecimentos etc.). A *pseudociência*, para Bunge, da qual a psicanálise e o



espiritismo seriam exemplos, ocupa um espaço considerável na cultura urbana popular.

No pensamento do autor supracitado, a técnica e a *protociência* possuem um sentido mais positivo, ao passo que a *pseudociência* tem um sentido mais negativo, por ser apresentada erroneamente como ciência e por não buscar tornar-se científica<sup>4</sup>. Na visão de Bunge (1980), o problema da *pseudociência* é que os seus protagonistas geralmente se negam a adotar os procedimentos científicos (fundamentar suas doutrinas, colocá-las sob teste e experimentação etc.) e se recusam a corrigir-se a si mesmos, desprezando os novos descobrimentos científicos, reinterpretando seus fracassos como se fossem confirmações e tomando as críticas como um ataque. Nas palavras do autor, “[...] si ni la argumentación ni la experiencia pueden resquebrajar una doctrina, entonces esa doctrina es un dogma, no una ciencia” (BUNGE, 1980, p. 60).

A ciência é, para o autor, uma atividade na qual sobressai o conhecimento como valor central. Secundariamente, ela pode ser utilizada para promover o bem-estar das populações, apesar de não ser esse seu objetivo principal ou intrínseco. Os principais benefícios da ciência ou de uma ampla difusão da atitude científica consistem em que, por meio dela são produzidas transformações de mentalidade e de comportamento nos indivíduos e grupos. São palavras do autor:

La adopción universal de una actitud científica puede hacernos más sabios: nos haría más cautos, sin duda, en la recepción de la información, en la admisión de creencias y en la formulación de previsiones; nos haría más exigentes en la contrastación de nuestras opiniones, y más tolerantes con las de otros; nos haría más dispuestos a inquirir libremente acerca de nuevas posibilidades, y a eliminar mitos consagrados que sólo son mitos, robustecería nuestra confianza en la experiencia, guiada por la razón y nuestra confianza en la razón contrastada por la experiencia; nos estimularía a planear y controlar mejor la acción, a seleccionar nuestros fines y a buscar normas de conducta coherentes con esos fines y con el conocimiento disponible, en vez de dominadas por el hábito y por la autoridad; daría más vida al amor de la verdad, a la disposición de reconocer el propio error, a buscar la perfección y a comprender la imperfección inevitable; nos daría una visión del mundo eternamente joven, basada en teorías contrastadas, en vez de estarlo en la tradición, que rehúye tenazmente todo contraste



con los hechos; y nos animaría a sostener una visión realista de la vida humana, una visión equilibrada, ni optimista ni pesimista (BUNGE, 1980, p. 51).

Embora essas mudanças se processem em escala limitada, para Bunge (1980), já é possível observar os frutos da difusão de uma atitude científica no âmbito da cultura.

A perspectiva apresentada na sequência continua enfatizando a distinção entre os conhecimentos científicos e vulgares, sendo até mais radical no tocante a essa separação.

## A perspectiva marxista gramsciana

É a perspectiva cujos intérpretes inspiraram-se nas obras de Karl Marx (1818-1883) e especialmente de Antônio Gramsci (1891-1937)<sup>5</sup> para pensar a relação entre conhecimento científico e o popular sob um ponto de vista político e epistemológico. Por meio desta perspectiva, visa-se a transformação social, mas à diferença da perspectiva transformadora, que será apresentada na sequência, seus proponentes entendem que é preciso garantir o acesso dos setores populares aos produtos mais elevados do conhecimento, que são a ciência e a tecnologia.

Um de seus intérpretes, o filósofo brasileiro Ari Paulo Jantsch, abordou o conhecimento vulgar e o senso comum sob o aspecto mais específico do conhecimento popular<sup>6</sup>. Apesar de reconhecer a necessidade de diálogo entre o senso comum e o conhecimento científico, defendeu a superação desse saber comum e até mesmo do bom senso pelo conhecimento científico<sup>7</sup>. No entendimento de Jantsch (1995), o bom senso é nada mais do que um refinamento do senso comum. Somente o conhecimento científico permite o desenvolvimento de uma práxis crítica, criativa, revolucionária e transformadora.

Nesta vertente, assim como na perspectiva clássica anteriormente apresentada, a superioridade do conhecimento científico decorre do modo ou do processo pelo qual o saber é construído, e não dos objetos de conhecimento. Mesmo porque, pelo conhecimento científico não se tem em vista a formação de uma verdade final ou de um conhecimento pronto e acabado. Este é superior justamente porque está pautado na construção de verdades provisórias, passíveis de confirmação, aprimoramento e revisão.

○ cultivo da atitude científica permite alcançar diversos objetivos: a crítica, entendida como o olhar da realidade a partir de critérios objetivos, por meio de dados, de metas ou de avaliações; a criação, compreendida como a superação de um estado de coisas, de um mundo dado, cristalizado e dogmatizado; a revolução, ou seja, a construção de mudanças radicais que rompam com um mundo compreendido de maneira superficial e enganosa; e a transformação, o alcance de novos mundos. Este último objetivo seria a materialização ou concretização dos elementos crítico, criativo e revolucionário (JANTSCH, 1995).

○ conhecimento popular torna-se relevante como questão epistemológica devido às suas possíveis interações com o conhecimento científico, a começar pela linguagem cotidiana. É por meio desta que se processam as primeiras ligações com o conhecimento científico. Aqui, a linguagem cotidiana, por sua vez, é aquela próxima da experiência e de outros conhecimentos práticos que estão presentes no fazer e no agir rotineiro do ser humano, nas relações com ele mesmo e com os outros. Um exemplo dessa linguagem cotidiana é o ato de dirigir um automóvel ou de usar um martelo (PAVIANI, 2009).

82 No entanto, nesta perspectiva, não é possível demarcar fronteiras rígidas entre os saberes científico e popular, tendo em vista que nenhum deles está livre das interações com o outro, não havendo um conhecimento científico ou popular puro. Isso não significa, entretanto, defender uma relativa interdisciplinaridade entre eles. Pelo contrário, parece mais adequado falar em uma multidisciplinaridade entre esses saberes, levando em conta as suas diferenças e evitando cair em homogeneizações simplificadoras. Mesmo porque no diálogo com o conhecimento popular o importante é alcançar o “motor epistemológico” (JANTSCH; BIANCHETTI, 2011, p. 174), isto é, o avanço do conhecimento, que, por sua vez, se traduz no desenvolvimento da alta ciência e tecnologia.

○ conhecimento popular é, todavia, um conhecimento que se almeja superar, pois indica um modo subalterno de se relacionar e de se apropriar do complexo chamado conhecimento. Os autores que se enquadram nesta perspectiva consideram como conhecimento do povo “todo aquele que não é científico”. É geralmente um saber atribuído às pessoas das camadas populares, cujas condições socioeconômicas são limitadas, mas, na verdade, não se restringe a elas. ○ conhecimento comum



[...] não é um privilégio dos indivíduos populares, mas está presente, também, nas elites políticas e econômicas [...]. Por outro lado, é a condição que coloca as elites em condições favoráveis na relação com a ciência, a filosofia e a tecnologia (JANTSCH, 1995, p. 162).

Em seus estudos, Schaefer e Jantsch (1995) atribuem um sentido mais negativo do que positivo às características do conhecimento popular, mesmo considerando-o como um saber que muda conforme a sociedade e a época de sua elaboração e transmissão. Os autores entendem ser um conhecimento que não consegue administrar de maneira lógica as peças ultrapassadas, conservadoras e reacionárias do seu saber (aspecto negativo) com os seus elementos criadores, inovadores e progressistas (aspecto positivo), mantendo-os sem solução. Para os autores, o conhecimento popular caracteriza-se pela *ambiguidade*, *heterogeneidade*, *fragmentariedade*, *acriticidade*, *imediatez* e *dogmaticidade*.

A *ambiguidade* é expressa pela falta de clareza nas situações reais, não implicando, necessariamente, contradição. O pensamento ambíguo é percorrido por um polo positivo (lugar do "sim", da afirmação) e por outro polo negativo (espaço do "não", da negação), sem haver qualquer decisão cognitiva por algum dos dois, de maneira que ambos convivem sem solução. Cita-se aqui o exemplo dado pelos próprios autores<sup>8</sup>, de um sujeito que manifesta posições ambíguas em dois momentos quando questionado sobre o governo:

Sim, através das eleições vamos tirar Sarney da presidência e seu substituto vai melhorar a situação do país. Não: no futuro, ou seja, com o novo governante eleito vai ser a mesma coisa, não adianta. Esse 'não' se refere não somente ao governante a ser eleito, mas a si mesmo como não-sujeito de mudanças, pois as mudanças, quando vêm, se originam politicamente fora e longe do indivíduo que as espera e deseja (SCHAEFER; JANTSCH, 1995, p. 34).

A *heterogeneidade* refere-se à falta de coerência ou ao agregado inconsistente de ideias e representações que impedem o desenvolvimento de níveis maiores de abstração cognitiva. Trata-se do ajuntamento indiscriminado e acrítico dos resquícios de cultura e de saberes atuais e passados, sejam estes de origem científica ou não, os quais conformam, de acordo com

o entendimento de Schaefer e Jantsch (1995, p. 49), uma espécie “colcha de retalhos” cognitiva.

A tendência de aplicação do conhecimento popular é de voltar-se mais àqueles assuntos ou temas que têm mais afinidade com o universo pessoal das camadas populares, como aspectos do seu cotidiano e do seu trabalho, restringindo-se à experiência sensível. No geral, os componentes das classes populares não conseguem identificar o fio condutor de um pensamento ou as causas de uma determinada situação. É quando ocorre o “emparelhamento” ou a “intraposição” conceitual, para usar os termos dos autores, que significa a sobreposição acrítica de um conceito sobre outro, ocasionando a junção e a indistinção de ambos, como se fossem a mesma coisa. Segundo os autores, mesclar o poder de Deus com o poder humano seria um exemplo de “intraposição” do conceito religioso no profano.

A *fragmentariedade* é a falta de articulação dos conteúdos do saber em um todo lógico. O pensamento permanece diluído e cindido, é por isso que o indivíduo revela dificuldades de fazer sínteses abrangentes, tendo uma compreensão reduzida de espaço e de tempo. Um exemplo é a dificuldade dos componentes das classes populares de relacionar os conceitos do jurídico, do político, do econômico, do cultural etc.

A *acriticidade* é a presença constante de todos os elementos anteriores ou a dificuldade de eliminar a prática cognitiva ambígua, heterogênea e fragmentária. A *acriticidade* também se expressa na ausência de dados objetivos. Um exemplo de *acriticidade* é a tendência a não ver a questão do poder como produto humano, tornando-o algo extra-humano, mágico ou sobrenatural.

A *imediatividade* é a falta de distanciamento dos fatos, que está relacionada a dificuldades de abstração e à fixação em representações mentais sensíveis. Exemplos de imediatismo podem ser observados nos conceitos populares de “democracia”, significando apenas as eleições diretas para presidente, ou de economia, representando estritamente uma melhora na vida pessoal, nos salários, no bairro etc.<sup>9</sup>.

A *dogmaticidade* materializa-se na opção por um estado de segurança cognitiva no qual se tem dificuldade para discutir as próprias certezas. Exemplos: a certeza de outra vida, (no céu e no inferno), da imortalidade da alma, da existência de santos e de santas (como seres com poderes espirituais diversos) etc. Conforme os autores, é necessário superar o conhecimento popular, pois



[...] o dogmatismo deixaria o indivíduo numa espécie de inércia mental (resistência a modificar o movimento cognitivo, sua dinâmica, seu processo e seus resultados conceituais). A capacidade de crítica que poderia imprimir novo movimento – pelo exercício da dúvida, por exemplo – apesar de existir na lógica-processual popular, não conseguiria ser suficiente para quebrar a inércia. Enquanto permanecesse esse estado de coisas o conhecimento popular continuaria dogmático. O importante para o nosso caso é atentar para a impressão real de segurança intelectual que o pensamento dogmático oferece ao homem do senso comum (SCHAEFER; JANTSCH, 1995, p. 26).

Além disso, a dogmaticidade consiste em um modo de pensar rígido e conformista, que pode contribuir para o desenvolvimento de atitudes de submissão político-econômica. Um exemplo é a interpretação popular dos problemas desse âmbito como expressão das provas e expiações de culpas neste mundo terreno que, por sua vez, supõem o sofrimento e a resignação. O pensamento dogmático é aquele em que se atribui maior peso à segurança de supostas verdades do que aos processos cognitivos de duvidar ou questionar as suas próprias crenças, noções, ideias, seus conceitos, valores, suas concepções de mundo etc.

Quanto à relação entre ciência e política, o problema não parece ser a atividade científica em si, mas a sua apropriação pelas classes sociais. Na opinião dos autores desta vertente, é possível desenvolver uma ciência e um conhecimento científico livre dos direcionamentos políticos (esquerda ou direita, socialismo ou capitalismo, dominação ou libertação). A tarefa principal residiria em promover a construção de contra-hegemonias aos modos particularistas e privatistas de apropriação e usufruto do conhecimento científico-tecnológico. Isto porque o reconhecimento é objeto de disputa entre classes sociais (entre elas e dentro delas), de modo que se faz necessário refletir sobre a relação que cada classe tem com o conhecimento desde sua elaboração até seu uso final.

O conhecimento popular está presente em todas as classes, embora de modo predominante naquelas que têm menos acesso ao conhecimento científico<sup>10</sup>. Por isso, o importante é superar a desigualdade de acesso, construção e socialização do saber científico, a fim de não desenvolver uma atitude hostil em face dos conhecimentos populares, mas sim de aproveitá-los como elemento de dúvida e de criação<sup>11</sup>. Evidenciando a preocupação com a qualidade do conhecimento científico e com as transformações sociais, a inclusão social tem

mais condições de acontecer à medida que os sujeitos cognitivos possuam mais chances para se apropriar do conhecimento científico ou produzi-lo.

Na opinião de Jantsch (1995, p. 136), “[...] insistir no senso comum [isto é, conformar-se com ele] não é favor algum, nem a indivíduos, nem a camada popular (classe) – pelo contrário, é condená-los de vez à situação de inferioridade no jogo das relações econômicas e sociais.” Na luta política contra a apropriação particularizada da ciência e em busca da democratização do saber, bem como da universalização da ciência e da habilidade de fazê-la, é fundamental invocar a historicidade a partir da qual se busca

[...] o real dos grupos populares em seu movimento e/ou dinâmica, seja no seu reino de senso comum, seja na busca da concepção científica e na participação do processo coletivo de construção do conhecimento. Sem esta postura fica difícil projetar superações das condições limitativas dos grupos e pessoas populares (JANTSCH 1995, p. 146).

É sobre esta aparente supervalorização do conhecimento científico que autores como Boaventura de Souza Santos marcaram sua divergência, como será exposto a seguir.

86

## A perspectiva transformadora

Por meio dessa perspectiva, entende-se o conhecimento como elemento fundamental para a transformação social, sendo esta fortemente influenciada pelo movimento pós-moderno. François Lyotard (1924-1998), em seu livro “A condição pós-moderna”, abordou a questão do conhecimento nas sociedades pós-industriais, situando a ciência como um subconjunto de conhecimento e o saber como atributo não exclusivo da ciência. Conforme o autor, trata-se de um pensamento atento aos erros da ciência e preocupado com o respeito e a igualdade entre os saberes de outros povos (LYOTARD, 2004).

A ciência é compreendida por Lyotard como o modo de pensar hegemônico da Modernidade, que contribuiu para instaurar a violência e a desigualdade entre os saberes. Nessa perspectiva, o ideal de emancipação realizaria-se por meio da dissolução dos absolutos, neste caso, da ciência como única verdade válida. O pensamento pós-moderno é, essencialmente,



um pensamento por meio do qual se defende um conhecimento livre de hierarquias e condenam-se as guerras que foram feitas em nome da verdade. Talvez, por isso, entenda-se que se devam formar acordos provisórios capazes de romper com o totalitarismo de uma única noção de verdade, de uma lei universal, uma vez que a verdade é força, é poder (VATTIMO; ROVATTI, 1988; VATTIMO, 2007).

Parece ser nessa mesma linha que o sociólogo português Boaventura de Souza Santos defende que não há superioridade do conhecimento científico. Em sua visão, trata-se de um saber que aniquila os conhecimentos alternativos dos povos e dos grupos sociais cujas práticas neles fundamentam-se. Isto porque a ciência procede de modo polarizado ou rivalizado com essas formas de conhecimento, isto é, primeiro os recusa para depois transformá-los em matéria-prima com vistas ao desenvolvimento de seu próprio campo.

As classificações hierárquicas que se estabelecem a partir do conhecimento científico para distingui-lo de outros saberes carecem de fundamento e sentido, tanto do ponto de vista dos métodos da ciência como do conhecimento produzido por ela. Tal distinção está pautada em um juízo de valor e, no caso da ciência, é esse juízo que determina a sua preferência entre outras práticas cognitivas. São esses mesmos valores, que foram negados pela ciência clássica, por serem considerados aspectos meramente “subjetivos” e indesejáveis, que, na verdade, definem a primazia da ciência moderna e atribuem sentido ao conhecimento desta.

Na busca por rigor e precisão, os ‘profetas’ da ciência moderna, portanto, acabam por reduzir a complexidade do mundo e desqualificá-lo. Os prejuízos ao conteúdo desse saber decorrem da fixação à forma, que tem no modelo da matemática o exemplo de redução da qualidade à quantidade. Com isso, constrói-se um conhecimento que tem como resultado um estreitamento em relação a outros saberes e, mesmo que tenha contribuído para a sobrevivência humana, não reverteu em sabedoria para a vida. Essa seria a principal falha da ciência moderna, na visão de Santos, já que o saber da ciência não contribui para a transformação.

A ciência clássica, construída por Isaac Newton (1642-1727), Francis Bacon (1561-1626), René Descartes (1596-1650), entre outros, procede de modo totalitário, negando o caráter de racionalidade a todas as outras formas de saber que não adotem seus princípios epistemológicos e suas regras



metodológicas. A introdução de novos desenvolvimentos teóricos, como os de Albert Einstein (1879-1955), os da física quântica e os questionamentos a respeito do rigor da matemática são, para Santos (2009), elementos que colocam em questão a superioridade da ciência e a sua racionalidade.

O procedimento analítico, característico da ciência clássica, é responsável, conforme o autor citado, por reduzir o real, porque divide e classifica, para depois tentar juntar o que fragmentou. Na mesma direção, o saber disciplinar da ciência clássica tornou o cientista, na visão de Santos (2009, p. 74), um "ignorante especializado". As disciplinas delimitam fronteiras rígidas e impõem limites à transposição destas, segregando os saberes entre si. Em face dessa situação, a aposta de Santos (2009) reside na diluição das fronteiras disciplinares e na flexibilização das divisões rígidas entre a ciência, o saber vulgar e as humanidades, como afirma na citação a seguir:

Na concepção que aqui defendo, é o da superação da distinção entre ciência e senso comum e da transformação de ambos numa nova forma de conhecimento, simultaneamente mais reflexivo e mais prático, mais democrático e mais emancipador do que qualquer um deles em separado (SANTOS, 1989, p. 86).

88

Em outras palavras, a proposta de Santos contém elementos na direção de uma inter/transdisciplinaridade entre os conhecimentos, a partir do momento que vislumbra não somente o diálogo, mas também os pontos de confluência entre os saberes, com base em suas interações (produção do conhecimento de forma "horizontal" e "compartilhada"). Trata-se de articular uma pluralidade metodológica pautada na imaginação e em critérios pessoais do cientista, com o intuito de converter os saberes em sabedoria de vida, que pode traduzir-se em desenvolvimento do conhecimento, inovação, aprendizado e transformação social.

Por meio do senso comum orienta-se e dá-se sentido às práticas humanas. É o conhecimento da vida, que possui uma direção articulada a um propósito, ao contrário da ciência clássica, que se restringe a averiguar como funciona determinado setor da realidade, em termos gerais. Em vista disso, parece que se atribui um sentido mais positivo do que negativo ao conhecimento comum, por este ser um saber pautado na experiência, que, para essa perspectiva, não se deve desperdiçar (nem isolar e tampouco desprezar). A experiência e o hábito de decidir bem formam as bases da sabedoria prática,



ou melhor, da sabedoria para a vida. É por isso que Santos (2009) se inspira na sabedoria oriental e na sabedoria de povos indígenas e camponeses.

A sabedoria oriental, ao não estabelecer dicotomias no seu modo de conhecer, é considerada muito mais global e holística, porque não separa as partes de suas totalidades cósmicas (a exemplo da multiplicidade de tempos, circulares e lineares, e da ideia de reencarnação). Já a sabedoria de povos indígenas e camponeses é vista como a melhor alternativa para preservar a biodiversidade, que se encontra mais conservada justamente nas áreas onde habitam esses povos. Segundo Santos (2007, p. 33), “[...] é porque a natureza neles é a Pachamama [...]”, que significa a mãe terra dos incas.

Daí a necessidade de afirmar e reconhecer os diferentes tipos de saberes, condição necessária para uma “ecologia dos saberes”. Em termos práticos, isso significa o reconhecimento dos méritos da ciência e de outras formas de saber. Para ser fiel ao pensamento do autor, significa reconhecer, por exemplo, que a ciência é o melhor conhecimento para levar o homem ou a mulher à Lua, embora não o seja para preservar a biodiversidade. Nesse caso, “[...] de nada serve a ciência moderna. Ao contrário ela a destrói. Porque o que vem conservando e mantendo a biodiversidade são os conhecimentos indígenas e camponeses” (SANTOS, 2007, p. 33).

A proposta da “ecologia dos saberes” pressupõe que não há justiça global sem uma justiça entre os conhecimentos:

[...] Não se trata de ‘descredibilizar’ as ciências nem de um fundamentalismo essencialista ‘anticiência’[...]. O que vamos tentar fazer é o uso contra-hegemônico da ciência hegemônica. Ou seja, a possibilidade de que a ciência entre não como monocultura mas como parte de uma ecologia mais ampla de saberes, em que o saber científico possa dialogar com o saber laico, com o saber popular, com o saber dos indígenas, com o saber das populações urbanas marginais, com o saber camponês. [...] (SANTOS, 2007, p. 33).

Nesse sentido é que o autor aposta em uma nova relação entre a ciência, o senso comum e o conhecimento popular, longe daquela visão da ciência clássica, que concebe o saber não científico a partir de um ponto de vista etnocêntrico e o percebe negativamente, como algo: ilusório, superficial, falso; conservador, enviesado etc. Esse caráter ilusório, conservador ou

preconceituoso do senso comum pode ser mais ou menos acentuado, dependendo das relações sociais em que esse conceito é construído e refletido<sup>12</sup>. “Senso comum” não é um conceito fixo e estático. Na concepção do autor, uma sociedade democrática com desigualdades pouco acentuadas, que tenha um sistema educativo generalizado e orientado por uma pedagogia libertária, provavelmente produzirá um senso comum diferente daquele produzido por uma sociedade autoritária, com forte desigualdade e ignorância (SANTOS, 1989).

Considerando não somente os elementos negativos do senso comum, mas também os seus aspectos positivos, na perspectiva do autor, conclui-se que:

[...] o senso comum faz coincidir causa e intenção; subjaz-lhe uma visão do mundo assente na ação e no princípio da criatividade e das responsabilidades individuais. O senso comum é prático e pragmático; reproduz-se colado às trajetórias e às experiências de vida de um dado grupo social e nessa correspondência se afirma de confiança e dá segurança. O senso comum é transparente e evidente; desconfia da opacidade dos objetos tecnológicos e do esoterismo do conhecimento em nome do princípio da igualdade do acesso ao discurso, à competência cognitiva e à competência linguística. O senso comum é superficial porque desdenha das estruturas que estão para além da consciência, mas, por isso mesmo, é exímio em captar a profundidade horizontal das relações conscientes entre pessoas e entre pessoas e coisas. O senso comum é indisciplinar e imetódico; não resulta de uma prática especificamente orientada o para produzir; reproduz-se espontaneamente no suceder cotidiano da vida. Por último, o senso comum é retórico e metafórico; não ensina, persuade (SANTOS, 2009, p. 89-90).

O conceito de senso comum adquire centralidade nessa perspectiva, por possibilitar o desenvolvimento de mudanças substantivas na esfera econômica, política e social. Como menor denominador daquilo que um indivíduo ou grupo acredita, o senso comum possui uma “vocaçao solidarista e transclassista” (SANTOS, 1989, p. 37), cujas implicações, numa sociedade de classes, marcada pela ciência moderna, não podem

[...] deixar de assumir um viés conservador e preconceituoso, que reconcilia a consciência com as injustiças, naturaliza a desigualdade, e mistifica o desejo de transformação. Porém, opô-lo, por



essas razões, à ciência como quem opõe as trevas à luz não faz hoje sentido por muitas outras razões. Em primeiro lugar, porque, se é certo que o senso comum é o modo como os grupos ou classes subordinados vivem a sua subordinação, não é menos evidente que, [...] essa vivência, longe de ser meramente acomodatória, contém sentidos de resistência que, dadas as condições, podem desenvolver-se e transformar-se em armas de luta (SANTOS, 1989, p. 37).

Daí a importância de transformar o conhecimento científico em um novo senso comum, formando uma racionalidade composta de diversas racionalidades. A proposta de uma ciência pós-moderna está pautada na afirmação do elo entre o conhecimento, a ética e a política, a partir do questionamento do papel do conhecimento no enriquecimento ou empobrecimento da vida humana. Mais ainda, o conhecimento é parte de uma racionalidade que visa não somente à compreensão do real, mas também à sua transformação<sup>13</sup>. Em outras palavras, o conhecimento precisa estar comprometido com o viver bem, permitindo a satisfação pessoal desde a sua produção até o seu usufruto.

## Considerações finais

91

Ao longo deste trabalho, procurou-se mostrar como o conceito de conhecimento comum é amplo e problemático, muitas vezes abarcando o conhecimento popular e o senso comum. Foram utilizados como eixos categoriais o sentido de superioridade da ciência, os conceitos congêneres de interdisciplinaridade, a valoração dos saberes não científicos e a relação entre ciência e política, porque é sobre esses eixos que residem os principais pontos de divergência entre os autores representantes de cada uma das vertentes analisadas. E somente com concessões recíprocas em cada um desses eixos é que seria possível integrá-los, isto é, abrir mão da noção de hierarquia ou de superioridade da ciência, valorizar os saberes populares e promover uma ciência (ou tecnologia) mais comprometida com as transformações sociais.

A partir da discussão das vertentes, tornou-se possível perceber que as relações entre conhecimento comum e conhecimento científico são mais complexas do que se supõe, apontando para o caráter processual dessas formas de saber, que variam conforme o tempo e as circunstâncias de sua produção. A abrangência dos conceitos de conhecimento comum e seus correlatos (saber

popular, senso comum) denota a importância de um tratamento mais analítico desses conceitos, observando as diferenças entre eles (a que saberes se referem, se aqueles tradicionais dos povos e grupos étnicos, por exemplo), e o referencial ou a vertente de sua fundamentação.

A vertente clássica tem o mérito de distinguir os saberes vulgares e científicos, mesmo reconhecendo que esses conhecimentos não estão livres de influências recíprocas; contribui para salvaguardar a especificidade de cada campo do saber, reforçando o caráter profissionalizado da atividade científica (comprometida com a produção de saber e a formulação de teorias) e os valores subjacentes a essa prática (da dúvida, por exemplo, que se expressa no ato de sujeitar o conhecimento a contínuo exame e revisão). Por mais que o sujeito que detém o conhecimento vulgar também possa ser reflexivo e questionador, esse tipo de saber, pela sua própria processualidade, não se caracteriza pelo comprometimento, além de apresentar-se carente de sistematização e método.

Outro mérito dessa vertente é o fato de reconhecer a importância do saber vulgar sem deixar de alertar para os seus perigos. É o caso da pseudo-ciência ou corpo de saberes que se faz passar por científico, muitas vezes, de modo desonesto. Além disso, seu sistematizador lança um alerta para a redução da realidade concreta à dimensão empírica, privilegiada nessa forma de saber. Já do ponto de vista da valorização do saber, o conhecimento comum é, por vezes, considerado até mais rico no tocante ao conteúdo de seu saber do que o próprio conhecimento científico no que diz respeito ao conhecimento de pessoas ou de situações particulares.

A vertente clássica também apresenta a vantagem de reconhecer que a formação de uma atitude científica pode ser muito mais frutífera do que intervenções diretas na realidade, uma vez que a formação dessa atitude contribuiria, ainda que indiretamente, com o exercício da cidadania (maior cautela com posições políticas próprias e alheias, bem como o respeito e a tolerância de posições ideológicas contrárias, exercício de pensamento crítico, cuidadoso e sempre atento aos seus próprios erros nas esferas de participação social). Trata-se aqui de cultivar o conhecimento como valor central.

O principal problema dessa vertente estaria no seu excesso de confiança na superioridade da ciência, ainda que seu proponente não afirme essa superioridade de modo absoluto, reconhecendo-a somente em termos metodológicos. É questionável se essa confiança não conduza ao desprezo do saber



vulgar, considerado inferior sob o referido ponto de vista, enquanto o mais adequado, numa postura científica, seria examiná-lo e questioná-lo continuamente.

O defensor da vertente marxista gramsciana, dada a proximidade de alguns posicionamentos com o teórico da perspectiva clássica, compartilha com alguns méritos e dificuldades dessa tendência. Um diferencial da perspectiva marxista gramsciana é o de que, por meio dela, se explicita a necessidade de promover o acesso dos componentes das classes populares aos processos e produtos do conhecimento científico e tecnológico como estratégia para combater a desigualdade. Trata-se do entendimento de que a ciência e a tecnologia tornaram-se elementos valiosos na disputa pela hegemonia, sendo apropriados pelas classes dominantes. A preocupação central seria a de promover o acesso e o protagonismo dos subalternos no que diz respeito aos processos e produtos do conhecimento científico-tecnológico.

Uma das dificuldades na defesa dessa vertente está em atribuir um caráter eminentemente negativo ao conhecimento popular, parecendo aproximá-lo do conceito de alienação. Embora Jantsch (1995) reconheça a importância do conhecimento popular para o debate científico (novas perguntas e ideias a serem examinadas), percebe poucos elementos positivos nesse saber, que, supostamente, contribuiria para a formação de um modo subalterno de pensar. Com seu excesso de confiança no conhecimento científico, perde de vista que um processo de democratização do saber implica igualmente o respeito pelos saberes populares e o seu reconhecimento.

É, aliás, o estabelecimento de uma hierarquização entre um saber superior e outro inferior que contribui para que o diálogo não ocorra. Também parece utópica a possibilidade de superar ou prescindir do conhecimento comum, sendo antes de qualquer tradição que o oriente, aquele conhecimento básico do dia a dia e que permite, por intermédio da experiência, incrementar o diálogo entre os portadores de diferentes saberes. Parece mais utópico ainda pressupor que somente o conhecimento científico possa conduzir a uma práxis revolucionária e transformadora.

Por último, o defensor da vertente transformadora tem o mérito de não estabelecer relações hierárquicas entre os saberes, enfatizando tanto os pontos positivos do senso comum quanto aqueles do conhecimento científico, embora atribua maior importância às tecnologias do que propriamente à ciência (concepção pragmática do conhecimento). Isto porque a ciência é compreendida

como um conhecimento que não se reverteu em benefícios para a vida de todos os seres humanos.

Para o proponente da perspectiva transformadora, abordar o conhecimento do ponto de vista da sua superioridade/inferioridade somente contribui para reforçar as desigualdades entre esses conhecimentos. Conforme Boaventura de Sousa Santos, para alcançar a justiça e a democracia entre os saberes, é preciso desenvolver ações que reconheçam, respeitem e tolerem os saberes populares e, sobretudo, que promovam o diálogo e o intercâmbio com vistas à construção de novas racionalidades. Assim, depreende-se que a perspectiva transformadora inclina-se mais para a horizontalidade entre essas formas de saber, embora, em última instância, defenda um nível de senso comum mais elaborado e aprimorado com o auxílio do conhecimento científico.

O diferencial da perspectiva transformadora é que, por meio dela, se percebe, no conhecimento comum, o seu potencial para conduzir (ou inibir) mudanças nas esferas política, econômica, social e cultural. Por isso é um conhecimento que não pode ser ignorado. É possível aventar que a relação desse conhecimento com a ciência é diferente da relação com a tecnologia, de cuja mediação espera-se a solução de problemas práticos. O educador, comumente, é desafiado a dialogar com esses saberes ou até mesmo integrá-los, de modo a estabelecer acordos provisórios e promover as mudanças necessárias. Não é tarefa fácil, pois é preciso proceder sem desrespeitar o saber popular e sem impor o saber técnico.

Já a ciência não pode integrar-se simplesmente ao conhecimento comum – tarefa impossível ou mesmo utópica<sup>14</sup> – sob o risco de descaracterizar-se. É possível que possuidores desses diferentes conhecimentos dialoguem e troquem saberes (a exemplo das pesquisas científicas iniciadas a partir do saber popular que acredita na influência da Lua no desenvolvimento da agricultura<sup>15</sup>), mas não ao ponto de se confundirem numa totalidade heterogênea e eclética. Isso não exclui que o cidadão não possa, a partir do diálogo e da integração dos pontos em comum desses saberes, encontrar um bom senso ou aquilo que seria a sabedoria para a vida proposta no corpus da perspectiva transformadora.

Assim, o ponto problemático da perspectiva transformadora é a diluição das peculiaridades de cada saber, resultando num relativismo. Se são



os juízos de valor que determinam a preferência pela ciência, como explica Santos (1989), não são quaisquer valores que fazem dela uma atividade diferente de outras. São valores específicos como a racionalidade (coerência), a verdade e o respeito aos fatos, segundo Cupani (2006), os ideais que conformam a peculiaridade da atitude científica, isto é, aquilo que o bom cientista persegue no seu fazer cotidiano.

Cupani (2006) distingue a atitude científica da pesquisa científica. Esta última nem sempre está à altura do ideal esboçado pela atitude científica, podendo ser mais ou menos correta, eficiente, útil ou honesta. Mas antes que qualquer falha na pesquisa científica conduza ao relativismo, os ideais ou a confiança nos valores da atitude científica pressupõem que se busque um conhecimento cada vez mais rico, seguro e correto.

Outra maneira de pensar a democratização do saber é a partir do reconhecimento das suas diferenças e do estabelecimento de um diálogo e de uma integração dentro do possível. Talvez assim o conhecimento comum, como um saber distinto, continuaria auxiliando a ciência a construir objetos a partir de sua aparente simplicidade de ideias, ao passo que o conhecimento científico poderia repensar, teoricamente, os conteúdos do conhecimento comum.

Assim, em vez de uma hierarquização entre os saberes, parece mais adequado considerar as particularidades e as diferenças existentes entre eles em vista da multi/interdisciplinaridade.

## Notas

- 1 A autora agradece a Profa. Dra. Maria Del Carmen Cortizo, pelos questionamentos que motivaram o desenvolvimento deste trabalho na ocasião da disciplina de Atividade Supervisionada, ministrada no primeiro semestre de 2013, no curso de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.
- 2 O conhecimento comum pode configurar-se a partir de grandes visões sintéticas (generalização) ou de pensamentos fragmentários.
- 3 Por exemplo, o conhecimento comum formula enunciados (opiniões), assim como o saber científico, embora esse último os fundamente e elabore conjecturas possíveis de verificar e testar.
- 4 Embora uma pseudociência possa transformar-se em uma ciência, caso aprimore seus procedimentos.
- 5 Gramsci foi um autor que buscou os traços que caracterizavam o conhecimento popular, uma vez que tinha em vista a organização de uma possível contra-hegemonia das classes subalternas.



- 6 No entendimento de Jantsch (1995), o conhecimento popular não se confunde meramente com o senso comum e, embora se relacione com ele, diz respeito ao conhecimento que está atrelado à cultura, às tradições dos diversos grupos humanos, ao folclore, à religião etc.
- 7 Apesar de muito diferentes em sua motivação e em seus propósitos, esta visão pode ser comparada à do filósofo Gaston Bachelard (1972), para quem a ciência só pode ser negação do conhecimento vulgar, cujas crenças e convicções constituem-se mais em obstáculos epistemológicos do que em pontos de partida efetivos para a construção do conhecimento científico.
- 8 Os exemplos das características a seguir também são extraídos das obras dos autores.
- 9 Outro exemplo de imediatividade e de acriticidade que pode ser agregado ao exemplo dos autores é quando um sujeito julga adequado o consumo da água de um rio ou de uma fonte pelo seu aspecto límpido ou cristalino, conformando-se com a aparência e com os conhecimentos sensoriais, ao passo que na ciência a água é submetida a uma análise para identificar a sua potabilidade.
- 10 Vale destacar ainda que ele se apresenta como resto ou resíduo de conhecimentos científicos ultrapassados.
- 11 Para favorecer o acesso dos componentes das classes populares ao conhecimento científico, é necessário captar o estágio lógico-processual do grupo em questão, as características do seu senso comum e o conteúdo que os sustenta.
- 12 Na interpretação do autor, o conceito filosófico do senso comum, por exemplo, surgiu no século XVIII, ligado ao combate ideológico da burguesia contra o irracionalismo do mundo feudal. Quando a burguesia conquistou o poder, o senso comum perdeu as características da razão e da prudência que mantinha até então, tornando-se superficial e ilusório (SANTOS, 1989).
- 13 As ideias de autonomia da ciência clássica e de desinteresse do conhecimento científico não se sustentam, para Santos (2009), que aponta o fenômeno global da industrialização das ciências, nas décadas de 1930 e 1940, como exemplos de direcionamento político da ciência, tanto na organização da investigação quanto na aplicação dos seus resultados. O fenômeno ocorreu nas sociedades capitalistas e socialistas do leste europeu.
- 14 Ainda que a utopia seja válida como horizonte para guiar as ações humanas. Sobre a utopia vale consultar a obra organizada por Bianchetti e Thiesen (2014) intitulada "Utopias e Distopias na Modernidade".
- 15 Vide revisão de literatura realizada por Jovchevich (2006).

## Referências

BACHELARD, Gaston. **Conhecimento comum e conhecimento científico**. Tempo Brasileiro, São Paulo, n. 28, p. 47-56, jan./mar. 1972.

BIANCHETTI, Lucídio; THIESEN, Juares da Silva (Org.). **Utopias e distopias na Modernidade: educadores em diálogo com T. Morus, F. Bacon, J. Bentham, A. Huxley e G. Orwell**. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.



BUNGE, Mario. **La investigación científica**: su estrategia y su filosofía. 7. ed. Barcelona: Ariel, 1980.

\_\_\_\_\_. **Treatise on basic philosophy**. Dordrecht: Reidel, 1985. (v. 6).

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2008.

CUPANI, Alberto Oscar. Sobre a importância de certos valores na ciência. In: STEIN, Sofia; KUIAVA, Evaldo (Org.). **Linguagem, ciência e valores**: sobre as representações humanas no mundo. Caxias do Sul: Educs, 2006.

JANTSCH, Ari Paulo. O conhecimento popular e a hegemonia. In: SCHAEFER, Sérgio; JANTSCH, Ari Paulo (Org.). **O conhecimento popular**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_; BIANCHETTI, Lucídio. Interdisciplinaridade e Universidade. In: JANTSCH, Ari Paulo; BIANCHETTI, Lucídio (Org.). **Interdisciplinaridade**: para além da filosofia do sujeito. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

JOVCHELEVICH, Pedro. Revisão de literatura sobre a influência dos ritmos astronômicos na agricultura. **Revista Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar**. São Paulo, 2006. Disponível em: [http://www.fmr.edu.br/npi\\_2.php](http://www.fmr.edu.br/npi_2.php). Acesso em: 26 jun. 2014.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. 8. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PAVIANI, Jayme. **Epistemologia prática**: ensino e conhecimento científico. Caxias do Sul: Educs, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

\_\_\_\_\_. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2009.

SCHAEFER, Sérgio; JANTSCH, Ari Paulo. **O conhecimento popular**. Petrópolis: Vozes, 1995.

VATTIMO, Gianni. **O fim da modernidade**: niilismo e hermenêutica na cultura pós-moderna. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



\_\_\_\_\_; ROVATTI, Pier Aldo (Ed.). **El pensamiento débil**. Madrid: Cátedra, 1988.

Ms. Fernanda Nunes da Rosa Mangini

Universidade Federal de Santa Catarina

Bolsista do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior | PDSE

Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior | CAPES

E-mail | fernandapesquisadora@gmail.com

Prof. Dr. Lucídio Bianchetti

Universidade Federal de Santa Catarina

Departamento de Estudos Especializados em Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

Pesquisador 1B | CNPq

E-mail | lucidio.bianchetti@pq.cnpq.br

Recebido 4 set. 2014

Aceito 17 nov. 2014



## **Política de avaliação da aprendizagem no planejamento educacional do Município de Mossoró/Rio Grande do Norte**

---

Francisca Edilma Braga Soares Aureliano  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte  
Luciane Terra dos Santos Garcia  
Maria Aparecida de Queiroz  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

### **Resumo**

Este trabalho inscreve-se na pesquisa do Observatório de Educação (Capes) Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007 a 2011). Focaliza a avaliação da aprendizagem nas edições do PAR em Mossoró (Rio Grande do Norte), município da amostra. Na perspectiva sócio-histórica, analisa a problemática da estratégia adotada pela nova gestão pública do Estado. Este, mediante contratos, induz os entes federados a compartilhar responsabilidades e a flexibilizar o controle das ações. A assistência individualizada e coletiva a estudantes, com aprendizagem defasada e necessidades educacionais especiais não reduz a exclusão decorrente dos padrões avaliativos.

Palavras-chave: Plano de ações articuladas. Avaliação da aprendizagem. Políticas educacionais.

99

## **Policy of learning assessment in the educational planning in the Municipality of Mossoró/Rio Grande do Norte**

---

### **Abstract**

This work is part of the research of the Observatory of Education (Capes) Evaluation of the Articulated Actions Plan (PAR): a study in the municipalities of Rio Grande do Norte, Pará and Minas Gerais (2007-2011). Focuses the learning assessment in editions of the PAR in Mossoró/RN, municipality sample. In the socio-historical perspective, it analyzes the problematic of the strategy adopted by the new public management in the state. This, by means of contracts, induces the federated entities to share responsibilities and to make more flexible the control of actions. Individualized and collective assistance to students with outdated learning and special educational needs does not reduce the exclusion resultant from evaluative standards.

Keywords: Articulated actions plan. Learning assessment. Educational policies.

## Política de evaluación del aprendizaje en la planificación educativa del Municipio de Mossoró/Rio Grande do Norte

### Resumen

Este trabajo se inscribe en la investigación del Observatorio de Educación (Capes) Evaluación del Plano de Acciones Articuladas (PAR): un estudio en municipios de Rio Grande do Norte, Pará y Minas Gerais (2007 a 2011). Focaliza la evaluación del aprendizaje en las ediciones del PAR en Mossoró/RN, municipio de la muestra. En la perspectiva socio-histórica, analiza la problemática de la estrategia adoptada por la nueva gestión pública del Estado. Este, mediante contratos, induce a los entes federados a compartir responsabilidades y flexibilizar el control de las acciones. La asistencia individualizada y colectiva a estudiantes que tengan un aprendizaje desfasado y necesidades educacionales especiales no reduce la exclusión que se origina por los patrones evaluativos.

Palabras clave: Plano de acciones articuladas. Evaluación del aprendizaje. Políticas educacionales.

### Introdução

O artigo trata da formação inicial de professores tendo como foco as orientações. Este trabalho que focaliza a dimensão da avaliação da aprendizagem inscreve-se na pesquisa do Observatório de Educação (Capes) – Avaliação do (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais (2007 a 2011)<sup>1</sup>. A amostra contempla as capitais desses estados e mais quatro municípios, dentre eles, Mossoró/RN. O recorte da pesquisa analisa a problemática da avaliação na perspectiva sócio-histórica, privilegiada enquanto estratégia de política educacional do Estado brasileiro tendo, como referência, a nova gestão pública.

Esse arcabouço teórico privilegia contratos de gestão, possibilita que os entes federados compartilhem responsabilidades e flexibilizem o controle sobre as ações. A política nacional de educação que gerou o Plano de Ações Articuladas (PAR) foi instituída pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 e constituiu um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que inaugurou um novo regime de colaboração dos entes federados, sendo a União o principal financiador. Ademais, visa otimizar os indicadores de qualidade



da educação básica brasileira revelados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A primeira edição do PAR compreende o período de 2007 a 2010 e a segunda, o período de 2011 a 2014.

Nos estados e municípios, a formulação do PAR coube às Equipes Técnicas<sup>2</sup> diretamente no Sistema Integrado de Monitoramento de Execução e Controle – SIMEC<sup>3</sup>, Módulo PAR/Plano de Metas, espaço virtual criado com essa finalidade. A metodologia de elaboração foi definida pelo Ministério de Educação e dela consta um diagnóstico da situação educacional consolidado no Guia de Orientação (BRASIL, 2007; 2011).

Sua estrutura é constituída por quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. As dimensões estruturam-se em indicadores, ações, subações e estratégias decorrentes das demandas. Consolidadas as definições, os entes federados assinam um termo de compromisso definindo as responsabilidades executivas de cada ente federativo, para consolidar o pacto federativo<sup>4</sup>.

Neste recorte da pesquisa, procedemos a uma revisão da literatura sobre políticas públicas, incluindo o PAR como estratégia de regulação da educação. Analisamos concepções de avaliação que fundamentam o plano; e procedemos a uma análise dos documentos que tratam da dimensão práticas pedagógicas e avaliação na edição do PAR de Mossoró/RN 2007-2010. Na análise, focalizamos as ações e subações de avaliação, contrapondo com a Lei nº 2.717 de 27 de dezembro de 2010 que institui a política de responsabilidade educacional no município. Tomamos o PAR de 2011-2014 como referência para verificar as mudanças transcorridas no primeiro PAR e as demandas subsequentes.

Discutindo sobre a análise documental, Lüdke e André (1986, p. 39) a consideram “[...] uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador e dos pesquisados. Representam, ainda, uma fonte ‘natural’ de informação.” Esta pesquisa possibilitou a apropriação do ambiente empírico para que pudéssemos apreender e analisar a dinâmica de implementação dessa política.

## Proposta de avaliação do PAR: política pública do Estado brasileiro

As políticas públicas constituem-se em um campo de estudo multidisciplinar, polissêmico centrado na natureza e nos processos das ações públicas. Os estudos de Azevedo (2011), Azevedo (2003), Souza (2003) as definem como ações do Estado ou de organismos externos visando à resolução de problemas socioeconômicos que afetam um determinado segmento da população. Em face da realidade social e política, das mudanças no papel do Estado e da nova gestão pública, as políticas de educação se apresentam como meio para reduzir as desigualdades de oportunidades entre classes e grupos sociais marcantes no Brasil. Produzem-se programas constituídos por projetos que objetivam resolver problemas identificados.

O termo política, tanto na língua portuguesa quanto nas demais, apresenta conotações distintas. Em inglês, são recorrentes os termos *politics* e *policy*. *Politics* é compreendida como “[...] atividade humana, está associada à obtenção e à manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” (SECCHI, 2010, p. 1). Rua (1998) corrobora esse conceito tomando-o como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à pacificação de conflitos na disputa pelos bens públicos.

O conceito de políticas se materializa na *policy* que implica decisões e ações (SECCHI, 2010), ou seja, na dimensão material dos conteúdos de programas, problemas técnicos e decisões políticas. A esse significado, associa-se a política pública (*public policy*), a qual se integram as políticas educacionais. Azevedo (2003) considera política pública um programa em ação que visa à mudança de situações problemáticas que requerem soluções quase sempre configuradas alvo de ações em que predomina a atuação do Estado.

Configuram, às vezes, ações governamentais específicas de regulação econômica, política e social, formuladas, implementadas e avaliadas por um governo central cuja execução se estende aos demais entes federados com decisões abrangentes. Não se limitam, portanto, a leis ou a regras; são intencionais, têm objetivos e metas a serem alcançados, a curto, médio ou longo prazo. Conforme Azevedo (2003, p. 38), “[...] é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões.”

Em face dessas definições de política pública, entendemos que é um campo de estudo multidisciplinar centrado em explicações sobre a natureza e



os processos das ações públicas. Suas contribuições conceituais emanam das Ciências Sociais, pois repercutem na vida social e econômica, implicando compreender as relações entre a sociedade, o Estado, a política e a economia. Essa discussão é enriquecida com a compreensão de Souza (2003) de que as políticas públicas, ao mesmo tempo que enriquecem os processos democráticos, favorecem os “[...] propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2003, p. 12).

Para melhor compreendê-las, vislumbramos sua classificação em programas, planos e projetos. Segundo Cohen e Franco (1999), os programas englobam projetos distintos, correspondentes a um conjunto de propostas com os mesmos objetivos para atender a problemas específicos sinalizados em um plano. Este, por sua vez, consiste de um documento produzido por um governo, com objetivos, diretrizes (políticas), estratégias e meios com uma intencionalidade. Os projetos são componentes de um programa, também desenvolvidos para solucionar problemas que afetam um determinado segmento da população. Projetos e programas operacionalizam, pois, as políticas públicas.

Essas políticas, em educação, se definem enquanto um conjunto de programas, constituídos de projetos para resolver problemas desse campo. Alguns, identificados na educação brasileira, geram demandas focalizadas em determinados setores, respondendo a mecanismos de gestão baseados no aporte legal e normativo. É nesse esboço institucional que configura o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentando metas e estratégias para a educação básica a serem operacionalizadas nos Estados e municípios. Nestes a política governamental é organizada e operacionalizada mediante o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Caracterizado como um programa de governo, inscreve-se no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 – Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008 – correspondente ao segundo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Um de seus eixos é a educação de qualidade, considerando “A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho do cidadão são simultaneamente impactados pela educação” (BRASIL, 2008, p. 16). Compreendendo a qualidade como objetivo estratégico para o desenvolvimento da Nação, o Governo Federal formulou e executa o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).



Enquanto plano executivo, desdobra-se em programas específicos organizados em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Reúne ações articuladas com abordagem no sistema educativo nacional e nos diferentes níveis de ensino. Nesse sentido, alerta a sociedade sobre a importância da participação de pais, estudantes, professores e gestores e os compromete em iniciativas que vislumbram o acesso, a permanência e o sucesso dos estudantes no processo de escolarização.

Acena com a parceria público-privado que se consolida no movimento Compromisso todos pela Educação integrado por empresários brasileiros. A partir dele, foi produzido o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação ao qual aderiram os governos subnacionais, comprometendo-se a cumprir suas vinte e oito diretrizes. Imprimem-se, pois, metas e ações que representam a conjugação de esforços dos entes federados.

Ampliaram-se, dessa forma, os compromissos da União com os Estados, Municípios e Distrito Federal, aplicando-se os princípios federativos para fortalecer o regime de colaboração na política educacional. Assim, a tendência seria corrigir distorções, inclusive, as desigualdades nas relações políticas intra e inter-regional. Ao assinarem o Plano de Metas, os governos subnacionais aderiram à política que o consolidou, ou seja, o Plano de Ações Articuladas (PAR) que deveria ser elaborado e implementado em sua primeira edição 2007-2011.

Naquele momento, o Brasil ingressava, portanto, em uma fase de crescimento econômico, implementando políticas, principalmente, de redução das desigualdades, a exemplo do Programa Fome Zero, ganhando, assim, visibilidade no cenário internacional (ANDERSON, 2011). Em educação, um conjunto de medidas decorrentes da União impulsionou a dinâmica do planejamento para atender, inclusive, às demandas do capital. As políticas eram orientadas por princípios neoliberais e neoconservadores.

Nesse contexto, a educação adquiriu centralidade por representar a base para o desenvolvimento dos processos científicos e tecnológicos que funcionam como motores das forças produtivas. Regulada pelo mercado e pautada nos pressupostos da nova gestão pública, adotou as teorias e as técnicas gerenciais próprias do campo da administração de empresas. O modelo de administração gerencial foi implantado na esfera pública na década de 1980 pelos governos conservadores da Grã-Bretanha e Estados Unidos, passando,



a partir de então, a influenciar a reforma administrativa dos Estados-nação, demandando contínuas adequações decorrentes das críticas que tem suscitado (ABRÚCIO, 2005).

Essa estrutura teórica da nova administração pública embasou a reforma administrativa do Estado brasileiro e, conseqüentemente, dos serviços educacionais, desde a década de 1990, objetivando flexibilizá-los e agilizá-los. Seguindo essa lógica, a União transferiu para os demais entes federados a responsabilidade pela implementação das políticas educacionais formuladas nessa instância, regulando-as a distância sob diversas formas de acompanhamento, controle e avaliação. A execução das metas é compartilhada, de forma colaborativa, de modo que os entes federados (instituições públicas e privadas bem como grupos sociais) atuem com relativa autonomia.

O Plano de Ações Articuladas (2007-2011/2011-2014) obedece aos princípios gerenciais, na forma de contratualização que, conforme Formosinho, Fernandes e Machado (2010), envolve entidades responsáveis pela educação pública – universidades, escolas e municípios – estimuladas a alcançar objetivos negociados. O contrato prevê um cronograma de execuções das ações e, não raro, efetiva-se a partir de formas de financiamento compartilhadas (FORMOSINHO; FERNANDES; MACHADO, 2010). Em relação ao PAR, o contrato é formalizado entre o MEC e as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação mediante o planejamento estratégico que organiza, acompanha e avalia a execução das metas previstas. Esse processo possibilita melhor utilização e transparência na aplicação dos recursos possibilitando “[...] responsabilização, aprendizado, ação pedagógica, reafirmação da política pública, troca de informações, fornecimento de orientações e formação permanente das equipes [...]” (CAMINI, 2010, p. 544).

Dos serviços educacionais nos sistemas e redes de ensino, é requerido o melhor desempenho orientado pelos pressupostos teóricos das competências e das habilidades relacionadas ao trabalho, ao controle sobre os conteúdos curriculares e à avaliação. O objetivo principal dessa política educacional consiste em mostrar bons resultados, fortalecendo os laços entre escolarização, trabalho, produtividade, serviços e mercado para melhorar a economia nacional (AZEVEDO, 2003). Adequando-se às disposições mercadológicas e implementando estratégias de acumulação do capital, o Estado atua na implementação de políticas públicas, de modo particular em educação, tendo, por base, a parceria público-privada.

Analisando a regulação estatal, Barroso (2005) considera-a mais flexível na definição dos processos, no entanto se pauta por rigorosa análise da eficiência e da eficácia, enfatizando os resultados. A avaliação de desempenho assumiu centralidade como instrumento de controle da qualidade da educação. Para isso, criaram-se sistemas nacionais de avaliação<sup>5</sup> e os índices<sup>6</sup> que medem o rendimento da aprendizagem.

A divulgação oficial dos índices revela transparência dos dados que suscitam críticas por parte da sociedade, principalmente, por meio das mídias. Ademais, responsabilizam a escola, os profissionais da educação, os pais dos estudantes por acompanhar a qualidade do ensino, criar e implementar ações pedagógicas para melhorá-la. Formaliza-se, portanto, um ranking entre os sistemas, redes de ensino e escolas, estimulando a competição e influenciando, principalmente, as decisões orçamentárias. Considerando o PAR, objeto dessa discussão, esse arcabouço institucional se reflete na formulação do planejamento das ações dos municípios.

Aqueles que apresentam os menores índices e maiores carências em determinados aspectos, são priorizados nas ações de educação visando reduzir as desigualdades, ou seja, os problemas acumulados historicamente (BRASIL, 2008). Decorrentes da desresponsalização do poder público, os problemas do campo da educação são denunciados na carência de vagas, evasão, reprovação, distorção idade/série/ano de escolarização. A realidade é agravada pela precariedade das condições físicas, materiais, pedagógicas, formação de pessoal e funcionamento das redes de ensino que não são recomendadas aos processos de ensino e de aprendizagem. Conceber, assim, a avaliação contraria o entendimento de que como prática social e política contribui para caracterizar, compreender, divulgar e indicar soluções a problemas sociais, em particular, inerentes à educação.

Essa compreensão contrapõe-se ao projeto de educação que se estende por mais de duas décadas, atribuindo um papel crucial à avaliação, porém reduzindo sua potencialidade conceitual. Associada, diretamente, ao crescimento econômico, a avaliação impõe-se como método para dimensionar o custo-benefício, em particular das ações políticas, em nível macro ou micro, a exemplo do processo ensino-aprendizagem. Insistimos que a inclusão de ações de avaliação da aprendizagem no PAR dos municípios brasileiros impõe o controle sobre os índices de aprendizagem dos estudantes como a principal referência nas definições orçamentárias.



A escolha de critérios para pontuar os indicadores do PAR representa as demandas da educação dos municípios que resultam do diagnóstico realizado no período de sua formulação. Assim, por meio da avaliação, todos os municípios passam a controlar os resultados da qualidade de ensino para garantir o financiamento. Em decorrência, no PAR, são geradas ações de avaliação, inclusive, de aprendizagem dos alunos. Dentre as ações, inclui-se a formação das equipes das escolas para trabalhar com estratégias de avaliação e reformulação do projeto político-pedagógico. É requerido ainda atenção especial aos alunos que apresentam transtornos de aprendizagem; assistência coletiva e individualizada para aqueles que têm dificuldades de aprendizagem; e implementação de política de correção de fluxo.

## **A avaliação da aprendizagem no Plano de Ações Articuladas**

Na educação, a avaliação refere-se a um conjunto de ações desenvolvidas, sistematicamente, para analisar o processo de ensino-aprendizagem, as ações pedagógicas e organizacionais assim como a implementação de políticas e programas. O desenvolvimento da prática avaliativa depende do referencial teórico e metodológico que orienta as ações na consecução de objetivos. Apesar de não ter finalidade em si mesma, a avaliação reforça valores que colaboram para manter ou transformar as relações sociais. Chueiri (2008) ressalta o papel do avaliador como aquele que atribui sentido e significado ao processo avaliativo e, por meio deste, produz conhecimento e representações, tomando como base suas próprias “[...] concepções, vivências e conhecimento” (CHUEIRI, 2008, p. 52).

Assim, a avaliação educacional se transforma, historicamente, conforme as mudanças sociais, sob a orientação de determinada concepção de Ciência, Filosofia e Pedagogia. Conforme Dias Sobrinho (2013), somente no início do século XX, tornou-se uma prática política e pedagógica orientada pelo paradigma positivista. Até meados da década de 1960, restringiu-se à aprendizagem, tendo, como foco, o aluno, seguindo-se de uma vasta produção específica voltada para “[...] currículo, programas, cursos, projetos, materiais didáticos, políticas públicas e, mais recentemente, avaliação de instituições” (SAUL, 2009, p. 95).

Em contraposição a esse paradigma, novos modelos científicos e pedagógicos influenciaram as práticas avaliativas. Conforme Dias Sobrinho (2013, p. 43), sob a orientação da Fenomenologia, “[...] a avaliação tornou-se multidisciplinar, incorporando também as contribuições da sociologia, da economia e da antropologia, além de, obviamente da educação e da psicologia.” Desenvolveu-se, então, um conjunto de paradigmas de avaliação considerados progressistas, emancipatórias, formativos, dialéticos, de forma que, apesar de não se tornarem hegemônico, constituem-se em resistência ao instituído.

Nos anos setenta<sup>7</sup>, esse novo paradigma não se tornou hegemônico, pois a política de formação de profissionais da educação induziu cursos de pós-graduação no exterior, em particular, nos Estados Unidos da América. O intercâmbio possibilitava a presença de técnicos norte-americanos realizando treinamento de professores brasileiros (SAUL, 2009), com ênfase no pensamento positivista. Essa concepção de avaliação escolar estava, pois, associada ao enfoque eminentemente técnico de julgamento de valor, medição de aprendizagem, classificação de desempenho com base em critérios definidos como desejáveis (DIAS SOBRINHO, 2013).

Essa concepção privilegia a análise de resultados, a eficácia e a eficiência dos serviços oferecidos em detrimento dos fatores que interferem no processo educativo. Supostamente pautada em critérios de neutralidade de valores, despreza a diversidade organizacional e pessoal, adotando indicadores quantitativos e a lógica meritocrática que a torna instrumento de controle dos resultados para perpetuar as relações de poder.

Com esses objetivos, no interior da escola, a avaliação é realizada por profissionais para verificar a aprendizagem dos conteúdos curriculares dos estudantes, utilizando instrumentos e técnicas avaliativas ao final de determinados períodos. Conforme Luckesi (2003), esse tipo de avaliação se ancora na Pedagogia do Exame, na qual os estudantes, pais, professores, escolas e sistemas de ensino têm, como foco principal, a aprovação ou a reprovação do educando. Segundo essa lógica, os alunos estão interessados, em primeira instância, em conhecer as normas e os meios de manipulação das notas que propiciarão, ou não, sua aprovação para o ano de escolaridade seguinte. Os professores utilizam as provas e/ou testes como instrumento de ameaça e motivação para a aprendizagem. Os pais vão à escola para receber boletins e conversar com os professores sobre o aproveitamento do filho.



O estabelecimento de ensino constrói quadros estatísticos com os resultados e os sistemas de ensino, enfim, controlam os resultados gerais (LUCKESI, 2003).

As avaliações externas às escolas desenvolvidas em âmbito nacional, na atualidade, reproduzem essa lógica meritocrática e a busca pela eficiência e eficácia dos resultados pelos quais os sujeitos são responsabilizados. Os sistemas de avaliação nacionais desconsideram as diferenças individuais e as desigualdades sociais e econômicas, fomentando a competitividade como meio para impulsionar a melhoria da qualidade educacional.

Afastando-se dessa perspectiva, Romão (2011) considera que as teorias de avaliação progressistas têm as seguintes características: a valorização da autoavaliação; ênfase em dados qualitativos para subsidiar diagnósticos sobre a realidade; processo realizado de forma permanente; consideração dos códigos locais e sociais bem como dos ritmos pessoais. A realização de um diagnóstico envolvendo os sujeitos das organizações educativas possibilita dimensionar os problemas, monitorar, controlar e avaliar os avanços e as dificuldades com vistas à redefinição de objetivos, metas e ações, baseadas em dados de naturezas diversas. Dados estatísticos de acesso, permanência, aprovação, reprovação, evasão, índices de aprendizagem, origem socioeconômica, cultura organizacional, condições de execução do trabalho educativo, referendam o conjunto da realidade da educação e suas particularidades.

Nessa perspectiva, a avaliação é diagnóstica, contínua, formativa, além de somativa, por ser empregada em diferentes momentos do processo de ensino-aprendizagem (no início, durante e no final) com diferentes finalidades. No início do curso ou etapa do ensino, é realizada com o objetivo de coletar dados para o planejamento das ações. Dessa forma, é possível definir as estratégias didáticas mais adequadas aos sujeitos e à realidade escolar.

O processo avaliativo deve ocorrer de forma contínua subsidiando reflexões e decisões dos profissionais da educação visando à melhoria do trabalho docente. No entendimento de Arredondo e Diago (2009), a avaliação processual é formativa, porque permite obter informações acerca dos estudantes no percurso da aprendizagem, pois os dados obtidos possibilitam “[...] reorientar, regular, modificar ou reforçar o processo educacional de cada um” (ARREDONDO; DIAGO, 2009, p. 61). Ademais, para os autores (2009), a função reguladora do ensino e da aprendizagem possibilita prever as

possibilidades de atuação e/ou os rendimentos dos educandos; retroalimentar o processo e controlar a obtenção de informações.

Nesse processo, a análise dos erros e dos acertos dos educandos constitui-se em fonte de informações, visto que demonstra seus saberes, hipóteses de construção de conhecimentos, percursos de aprendizagem, imprescindíveis ao trabalho docente. Esteban (2002) defende que distante de o erro demonstrar ausência de conhecimento ou incapacidade do educando, denota a complexidade do processo de ensino-aprendizagem. Quando o professor indaga acerca das respostas equivocadas dos estudantes pode identificar seus conhecimentos e as relações estabelecidas entre eles. Torna-se importante trabalhar as dúvidas e construir situações em que o educando teste hipóteses sobre a construção do conhecimento (ESTEBAN, 2002).

Ao final do processo de ensino-aprendizagem, a avaliação tem por finalidade analisar o alcance dos objetivos traçados inicialmente. A perspectiva somativa “[...] dá uma dimensão do significado e da relevância do trabalho realizado [...]” (AZZI, 2001, p. 19). É tradicional, na avaliação positivista, que essa função represente o aproveitamento da aprendizagem dos estudantes por meio de conceitos ou notas, com base nos quais se define a aprovação ou reprovação, comparando-se e classificando-se o desempenho dos estudantes. A concepção progressista não exclui a função somativa da avaliação na culminância do processo, mantendo, assim, a inclusão dos estudantes, pois embasa o planejamento das atividades pedagógicas.

Assim, as diferentes funções da avaliação são importantes para a escolarização, sendo ressaltadas conforme a concepção de educação que embasa a atuação das pessoas e instituições quanto às políticas educacionais. A partir desses pressupostos teóricos, passamos a analisar as ações e subações do PAR do Município de Mossoró referentes à avaliação da aprendizagem.

## **Análise das proposições de avaliação no PAR em Mossoró/RN**

O discurso governamental sobre avaliação e monitoramento das políticas públicas prioriza a melhoria dos serviços, como direito à educação com qualidade. Constitui-se em um desafio a ser enfrentado, pois os governos consideram que não existem recursos financeiros suficientes para atender às demandas desse campo. Nesse argumento, identificam-se contradições, visto



que esses recursos são alocados, em tempo hábil, para os setores rentáveis ao capital, a exemplo de grandes obras que interessam às empreiteiras.

Os serviços sociais, no entanto, tropeçam na alocação de recursos financeiros principalmente porque falta vontade política por parte dos dirigentes para resolver problemas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, transporte público, esporte e lazer. Inversamente a essa lógica, para tornar a gestão pública eficiente, o planejamento e a avaliação deveriam ser compatíveis com os problemas e as ações públicas seriam eficazes alcançando resultados positivos. Esses atributos só serão concretizados se as demandas decorrentes desse campo integrarem a agenda política em termos de orçamento, liberação de verbas em tempo hábil, acompanhada e avaliada sistematicamente.

Ademais, a implementação de políticas bem-sucedidas estão condicionadas à lisura na gestão, principalmente na aplicação dos recursos. Isenta, portanto, de estratégias de corrupção e de clientelismo, sob um rigoroso controle de instâncias de fiscalização, dentre outros, os tribunais de conta, o Ministério Público e os conselhos.

As definições relativas às recentes políticas educacionais brasileiras são regulamentadas pela Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996); Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a); Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, (BRASIL, 2001) – Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010) – e a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014) – atual PNE (2011-2020). Implicam princípios e conceitos que orientam as práticas políticas, em especial, de natureza democrática que contemplam a qualidade de vida das pessoas em circunstâncias que ultrapassam tempos e lugares da escolarização propriamente dita.

Contrapondo a concepção de qualidade social, a administração gerencial atribui, ao termo, características e procedimentos que são aplicados para avaliar o grau de satisfação do cliente em termos de bens e serviços. Conforme Casassus (1999), essa estratégia se vincula diretamente à teoria gerencial tendo o mercado como regulador da qualidade educacional. Por outro lado, o resultado de qualidade em nível escolar se projeta no conjunto do sistema. Para Gadotti (2013), essa perspectiva de qualidade é excludente porque se estende a minorias, sendo necessário, no entanto, que as políticas estejam embasadas em uma concepção de qualidade de natureza includente.



Nesse sentido, a qualidade social implica um tipo de educação para reduzir as desigualdades de oportunidades que são reforçadas por “[...] um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios” (ABRUCIO, 2005, p. 48). A correção de distorções é, pois, a proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007) que se concretiza por meio do PAR em seus desdobramentos nos estados e nos municípios.

A análise documental do PAR (2007) de Mossoró/RN evidenciou que a Secretaria Municipal de Educação já desenvolvia ações de avaliação e de correção de fluxo escolar, para superar os problemas de aprendizagem e a distorção da idade-série. Em 2011, ampliou a atenção atribuída à avaliação da aprendizagem, instituindo, supostamente, a perspectiva processual.

Assim, as ações de avaliação no PAR estão somente na área 2 que correspondem à aprendizagem dos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, enquanto parte da dimensão práticas pedagógicas e avaliação. É constituída por três indicadores: formas de avaliação da aprendizagem dos alunos; utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem e necessidades educativas especiais; e, política específica de correção de fluxo.

Esses indicadores estavam no diagnóstico do PAR conforme os critérios do guia de orientação (BRASIL 2007a; 2011). A pontuação variava entre 1 e 4, respectivamente situação crítica, insuficiente, apresenta mais aspectos positivos do que negativos e situação positiva. Na primeira edição do PAR (2007-2011), as situações avaliadas com 3 e 4 não geravam ação para atender às demandas do indicador em evidência. Enquanto na edição de 2011 a 2014, todos os critérios geravam ações e subações.

O indicador “Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos” (MOSSORÓ, 2007, p. 21), nesse município, recebeu a pontuação 3, porque atendia, plenamente, à realidade do município, não gerando ações nem subações. Em 2011, mesmo com a pontuação 4 (positiva), gerou a ação de “Manter as equipes pedagógicas e os professores atualizados sobre estratégias para avaliação dos alunos e realização de práticas interdisciplinares, considerando as diretrizes estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação e os projetos pedagógicos das escolas” (MOSSORÓ, 2011, p. 129). As subações subsequentes foram direcionadas para a continuidade de cursos



de aperfeiçoamento dos profissionais vinculados à Secretaria capacitando-os para produzir práticas avaliativas priorizando as necessidades de aprendizagem dos estudantes.

O foco da dinâmica centrava-se no fortalecimento das práticas pedagógicas e na avaliação contínua do processo de ensino e aprendizagem. A proposta consiste de qualificação da equipe pedagógica da secretaria municipal de educação e dos demais componentes da comunidade escolar. Contempla a discussão de critérios de avaliação dos estudantes, conforme as diretrizes emanadas do órgão municipal e dos projetos pedagógicos (PP) das escolas. A outra subação direcionava-se para a discussão de metodologias de avaliação dos alunos, assim como a práticas interdisciplinares. A partir desse momento, é sugerida a produção de um documento orientador das práticas pedagógicas, bem como a avaliação nas escolas da rede de ensino. Ambas subações se inscreviam na competência municipal<sup>8</sup>.

Constatamos, portanto, analisando o PAR de Mossoró (2007), que o município desenvolvia antes deste, programas de consolidação de práticas avaliativas nas escolas da rede, orientados pela Lei nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010<sup>9</sup>. Ademais, tinha, como referência, os projetos político-pedagógicos das escolas. Objetivava, assim, promover a melhoria da qualidade do ensino por meio do planejamento das ações, da definição de metas educacionais, do investimento crescente e sistemático de recursos e da avaliação de desempenho. O dispositivo legal, no art. 10, leva à compreensão de que

Os indicadores e os resultados de cada uma das unidades educacionais deverão ser superiores, ao ano anterior. Parágrafo Único – Os indicadores e resultados que se [referem] os caputs serão apurados por ocasião da avaliação do Prêmio Escola de Qualidade, já instituído pelo Município (MOSSORÓ, 2010, p. 5).

Pelo que observamos na legislação, a avaliação, na rede de ensino, privilegia os resultados, induz a premiações e honrarias que se estendem aos segmentos da escola e a membros da sociedade, tendo a meritocracia como princípio. Todos os segmentos da comunidade escolar são avaliados e os melhores são contemplados com benesses. Conforme o art. 11 parágrafo 1º ao 7º, algumas categorias são premiadas em dinheiro, sendo os profissionais em valores equivalentes à remuneração do servidor e os alunos com depósito em caderneta de poupança (MOSSORÓ, 2010).

A conduta administrativa demonstra a influência do arcabouço gerencial que, por meio da avaliação de desempenho, estimula a competição entre os sujeitos e as instituições para fomentar a melhoria da qualidade dos serviços públicos (ABRÚCIO, 2005). Torna a avaliação um mecanismo flexível e eficaz de controle sobre as instituições escolares responsabilizando os sujeitos pelos resultados obtidos.

O indicador "Utilização do tempo para assistência individual/ coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem" recebeu, em 2007, a pontuação correspondente à situação crítica. Suscitou a demanda de elaboração de um projeto para assistir, individualmente e/ou de forma coletiva, aos estudantes, no sistema municipal, com essas dificuldades. Para atendê-las, foi necessário gerar a ação de incluir, no Projeto Pedagógico das escolas, o componente de assistência individual e coletiva e atendimento educacional especializado àqueles com necessidades educativas especiais.

As subações dessa ação estão relacionadas com a assistência do município para propiciar condições às escolas e aos professores que atendem aos estudantes de forma individual ou em grupo. Coube, ainda, qualificar os professores por meio do Programa de Formação Continuada do Ministério da Educação (MEC); proceder à divulgação do tempo de apoio aos alunos com dificuldades em aprender; promover o acompanhamento desse apoio. Ademais, sob a responsabilidade do MEC, o município passou a oferecer pelo "Programa Educação Inclusiva: direito à Diversidade" a formação dos professores que trabalham com alunos com necessidades especiais.

Torna-se premente para o sistema municipal preparar os professores que atendem aos estudantes com dificuldades de aprendizagem e necessidades educacionais especiais. Além dessa assistência ser um direito subjetivo, quando as escolas aderem a projetos específicos, visam, também, ao alcance das metas estabelecidas quanto aos resultados gerais que podem ser comprometidos. Freitas (2012) alerta para o fato de que a realidade suscita exclusão dos educandos ou leva a sua segregação criando-se o estigma de instituições com qualidade inferior ou superior. Ademais, o escalonamento na rede de ensino compromete os investimentos em determinadas escolas que são privilegiadas com recursos financeiros em detrimento de outras.

O mesmo indicador no PAR de Mossoró em 2011 foi pontuado, satisfatoriamente, mas gerou ação diante da necessidade de contemplar o



indicador com o “[...] fortalecimento da assistência individual/coletiva, aos alunos que apresentam dificuldade na aprendizagem” (MOSSORÓ, 2011, p. 130). A ação desencadeada, nessa demanda, foi mais consistente, pois, enquanto no PAR anterior, voltava-se para a qualificação das equipes, neste a pretensão era garantir durante todo o ano letivo, as condições necessárias para atendimento dos alunos com dificuldades de aprendizagem.

Diferentemente do PAR de 2007, que trazia subações nesse indicador, promovidas com apoio técnico do MEC, em 2011, todas são de responsabilidade do município. Das três subações de competência desse ente no antigo PAR, fica excluída do atual, a de promover o acompanhamento do apoio ao atendimento individual e coletivo aos alunos com dificuldades de aprendizagem. Essa exclusão demonstra a descontinuidade de um dos principais aspectos da avaliação que é construir as condições para o acompanhamento dos avanços ou estagnações das aprendizagens dos alunos, o que pode comprometer as demais subações desse indicador.

É provável que o fato decorra da lógica gerencial predominante nas políticas educacionais brasileiras, e, em particular, no município de Mossoró. Conforme essa lógica, os entes federados e as instituições de ensino são responsáveis pela definição, controle e avaliação das metas, sendo que algumas instâncias têm mais poder, e, portanto, mais autonomia, tanto na formulação quanto na implementação e na avaliação das políticas. Então, com base em resultados, o planejamento é redefinido e são traçados os percursos de consecução de novas metas e definido o financiamento de ações subações.

O último indicador da área de avaliação da aprendizagem é “Política específica de correção de fluxo” que, no PAR de 2007, foi pontuado de forma satisfatória e não gerou nenhuma ação. O diagnóstico levado a efeito pela Secretaria Municipal de Educação evidencia essa política desenvolvida, parcialmente, com os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2011, no entanto, a situação se apresentava crítica, sendo necessário implementar uma política de correção de fluxo em toda a rede de ensino, tendo em vista a distorção idade série.

Por isso, foi gerada a ação “Definir e implementar políticas para a correção do fluxo escolar” (MOSSORÓ, 2011). No seu desdobramento, propuseram-se duas subações de assistência do município: proporcionar condições técnicas para qualificar professores e outros profissionais da escola em

atividades para prevenir a distorção idade-série, levando em conta as especificidades linguísticas e culturais de comunidades indígenas, quando existem. Também foi contemplada a elaboração do plano com o objetivo de regularizar o fluxo escolar na rede de ensino municipal, com prazos definidos, a partir da identificação dos alunos com aprendizagem defasada. Contou com a assistência técnica do MEC por meio do Programa de Correção de Fluxo Escolar com atividades pautadas no Guia de Tecnologias Educacionais, tendo por objetivo reverter a situação de fracasso escolar (MOSSORÓ, 2011).

Assim, entendemos que a proposta de correção de fluxo no PAR é uma expressão das políticas delineadas na “Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”. Nelas, a aprendizagem constitui-se no argumento do sucesso a ser mantido e/ou do fracasso escolar que deve ser superado. Essa perspectiva relaciona-se com a centralidade que é atribuída à educação básica como imperativo das forças mercadológicas que associam o baixo desenvolvimento econômico ao patente fracasso escolar. É, pois, compatível com a principal meta dessa declaração: promover a educação de todos os cidadãos do planeta.

116 Nesse princípio de universalização da educação e do ensino-aprendizagem, conflui a perspectiva de qualidade associada à produtividade, não, apenas, material, mas também relativa ao conhecimento, à construção de valores culturais e morais comuns. Consideramos importante formular e implementar programas que atendam às demandas formativas de estudantes com aprendizagem defasada, baseada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O art. 12, Inciso V, incumbe os estabelecimentos de ensino a promover os “[...] meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento [...]” (BRASIL, 1996, p. 167). Ressalta, ainda, o dispositivo legal que os prejuízos causados à aprendizagem de crianças e jovens são incomensuráveis, inclusive contribuindo para que delas seja retirada a “[...] possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado [...]” (BRASIL, 1996, p. 170). Ademais, o atraso na escolaridade compromete a autoestima, a sociabilidade, retardando, também, a inserção dos jovens e adultos no mundo do trabalho.

Quanto ao argumento de melhorar o fluxo escolar, em atendimento a determinações legais, a União, por meio do PAR nos municípios, desenvolve ações específicas voltadas ao atendimento de alunos. Desenvolvendo determinadas atividades, supõem os propositores de políticas educacionais que



correspondem a especificidades culturais e regionais inerentes ao problema da distorção idade série ou ano de escolaridade. Assim, nunca é demais insistir que a correção do fluxo escolar evidencia os propósitos políticos de universalização do Ensino Fundamental, de melhorar os índices educacionais transferindo, no entanto, responsabilidades da União para os Estados, municípios, Distrito Federal e instituições de ensino.

## Considerações finais

A avaliação processual proposta no PAR decorre dos compromissos assumidos pelos países que subscreveram o pacto pela melhoria dos resultados da educação em Jomtien (1990). Focalizadas em ações que orientam as estratégias para a aprendizagem, as políticas induzem a que, nas escolas, as equipes pedagógicas e os professores assegurem assistência individual e coletiva aos alunos que enfrentam dificuldades em aprender. Assim, o fluxo escolar pode ser corrigido mantendo o equilíbrio entre a idade/série ou ano de escolaridade.

Esse é um dos principais objetivos do PAR enquanto contribuição ao desenvolvimento de aprendizagens, de habilidades, competências, atitudes e valores necessários à formação integral dos estudantes. As intenções e as práticas inerentes ao programa são conduzidas de modo a proporcionar melhoria nos resultados do ensino. Estes, supostamente, têm, como consequência direta, a melhoria da aprendizagem, repercutindo, portanto, nos índices educacionais.

Conforme essa lógica, a melhoria da aprendizagem implica a definição de indicadores e no desenvolvimento de ações e subações. Analisando o PAR de Mossoró/Rio Grande do Norte, constatamos sua correspondência com a meta do PDE direcionada à melhoria da qualidade da educação básica, em cumprimento aos acordos firmados entre o Brasil com os organismos multilaterais. Assim, o controle sobre a aprendizagem se torna nodal para avaliar o custo benefício relativo aos investimentos em educação. A Prova Brasil, como estratégia na composição do Ideb, é, portanto, a principal referência para aferir a qualidade da aprendizagem dos estudantes. Parâmetro para a prestação de contas dos investimentos em educação, principalmente, aqueles originados em acordos de empréstimo externos.

Essa política de avaliação e controle que envolve todos os estudantes independe de terem dificuldades em aprender ou necessidades educacionais especiais; de serem bem dotados e, supostamente, bem-sucedidos na escola e na vida. Na contabilidade, mantém-se a crença de que ações e subações de assistência aos estudantes levarão, nas avaliações oficiais, ao decréscimo do fracasso escolar.

Nesse sentido, na análise desses aspectos no PAR de Mossoró/RN (2007; 2011), percebemos que, por ocasião do primeiro, já se desenvolvia um trabalho efetivo da Secretaria Municipal de Educação para atendimento aos estudantes com dificuldades em aprender. Por isso, para o quadriênio seguinte, acrescentou, apenas uma subação que orientava as equipes ao uso de novas metodologias no trabalho pedagógico. Os demais critérios necessários à aprendizagem pareciam ser considerados a contento.

O segundo PAR (2011), por sua vez, dispensou as subações de acompanhamento aos processos de aprendizagem. Aderiu, por sua vez, ao que prescreve a Lei Municipal nº 2.217 de 27 de dezembro de 2010 de responsabilidade educacional ao regulamentar a avaliação meritocrática. Esse princípio de gestão, aplicado à rede de ensino fundamental, induz à competição entre sujeitos e instituições, pautando, dessa forma, a avaliação nesse sistema de ensino municipal. Conseqüentemente, a avaliação da aprendizagem perde o seu significado processual e formativo, traduzindo-se em práticas classificatórias e hierarquizantes que comprometem a inclusão dos excluídos.

Nesse sentido, a política de avaliação do município de Mossoró corrobora, inclusive, a filosofia do PAR como programa nacional, a despeito de suas ações serem conduzidas, supostamente, pela concepção de avaliação processual. Ao propor a assistência individual e coletiva aos estudantes com dificuldades de aprendizagem, subjaz o entendimento de reduzir as desigualdades educacionais. Mas, na realidade, prevalecem os propósitos de elevar os índices de qualidade do ensino para atender, principalmente, aos compromissos assumidos em âmbito das políticas internacionais de educação. Respondem, também, os gestores da educação, às críticas internas provenientes de segmentos da sociedade e da política contrários ao governo.

Políticas de educação semelhantes ao Plano de Ações Articuladas (PAR) suscitam questionamentos que não podem ser respondidos de imediato, senão experienciando-as, conhecendo-as em profundidade e refletindo à luz



de uma perspectiva teórica e metodológica que avance na compreensão de sua dinâmica em realidades específicas. Mais complexo, ainda, é adentrar a dimensão da avaliação da aprendizagem enquanto estratégia de política educacional do Estado brasileiro referenciada pela nova gestão pública. Os resultados que emanam da escola, notadamente, do processo de ensino e aprendizagem controlado por avaliações externas a esse ambiente, ainda obscurecem a real situação da educação, do ensino e das aprendizagens possibilitada pela escolarização de crianças, jovens e adultos.

## Notas

- 1 O projeto é uma iniciativa da linha de pesquisa Política e Práxis da Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
- 2 A Equipe Técnica deve ser constituída nos municípios pelos seguintes segmentos: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da Secretaria Municipal de Educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos Conselhos Escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (BRASIL, 2011).
- 3 Ferramenta tecnológica na qual são produzidas e monitoradas todas as políticas educacionais para os Estados e municípios ([simec.mec.gov.br](http://simec.mec.gov.br)).
- 4 O Pacto Federativo, atualmente chamado de Federalismo Fiscal, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 162), nos quais, se definem as competências tributárias dos entes da Federação, bem como as responsabilidades pelos encargos ou serviços públicos expostos nos artigos 21 a 32. O Pacto envolve a partilha da receita dos tributos arrecadados pelos entes federados, sendo exemplos desses mecanismos os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios e os Fundos Constitucionais de incentivo ao desenvolvimento regional (Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste).
- 5 O Saeb foi criado, em 1990, para medir a aprendizagem dos alunos das escolas públicas e privadas a cada 2 anos, objetivando controlar a qualidade da educação e gerar informações para o planejamento das políticas educacionais, avaliando, apenas, por mostra representativa. Para ampliar esse processo, em 2005, foi criada a Prova Brasil, que abrange todas as escolas brasileiras, apreendendo, assim, uma realidade mais ampla.
- 6 O Ideb (BRASIL, 2008) foi criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Combina os resultados do desempenho do Saeb e Prova Brasil com dados do fluxo educacional provenientes do censo escolar possibilitando a atribuição de um índice de zero a dez às escolas, às redes de ensino e à educação do país. A definição desse indicador nacional de qualidade da educação, a despeito das críticas suscitadas, pode ser considerado um mecanismo de monitoramento, controle e avaliação.



- 7 Esse período foi marcado pela ditadura civil-militar instaurada no país, no período de 1964 a 1985. Conforme Germano (2005), se caracterizou pela realização de acordos entre o Mec e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, conhecidos como acordos Mec-Ussaid, que abrangeu todos os níveis da educação nacional. Sob o discurso de propiciar a modernização educacional do país, reformou o ensino tomando, como base, uma racionalidade economicista e privatizante.
- 8 De acordo com o Guia de Orientações para elaboração do PAR (BRASIL, 2011) apresenta quatro formas de execução das ações: assistência técnica do MEC; assistência financeira do MEC; executadas pelo município; e outras formas de apoio que envolve outros parceiros.
- 9 O artigo 1º da Lei nº 2.717, de 27 de dezembro de 2010 assim define o seu conteúdo: “[...] institui a política de Responsabilidade Educacional no Município de Mossoró, com o objetivo de promover a melhoria da qualidade do Sistema Municipal de Ensino, por meio da execução de ações planejadas, do estabelecimento de metas educacionais, do investimento crescente e sistemático de recursos financeiros e da avaliação de desempenho, tendo, como foco principal, o aluno e, como resultado dessa política, a melhoria dos indicadores educacionais e sociais.” Essa lei é, pois, bem mais ampla do que o PAR porque regulamenta a vida da educação em todo o município tendo, pois, um relativo caráter de permanência, enquanto o PAR é um programa transitório, indutor de financiamento da educação municipal.

## Referências

- 120 ABRÚCIO, Fernando Luís. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 91, p. 23-52, nov. 2011.
- ARREDONDO, Santiago Castillo; DIAGO, Jesús Cabrerizo. **Avaliação educacional e promoção escolar**. Tradução Sandra Martha Dolinsky. Curitiba: IBPEX; São Paulo: UNESP, 2009.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2003.
- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa Interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselhos municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório da Metrópoles/IPPUR/UFRJ, 2011 (Caderno Didático). Disponível em: <[http://observatorio-dasmetrolopes.net/download/miolo\\_livro\\_curso\\_baixada.pdf](http://observatorio-dasmetrolopes.net/download/miolo_livro_curso_baixada.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2013.



AZZI, Sandra. Avaliação e progressão continuada. In: AZZI, Sandra (Coord.). **Avaliação do desempenho e progressão continuada**: projeto de capacitação de dirigentes. Belo Horizonte: SMED, 2001.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõem da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. p. 5.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jan. 2001, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2008, p. 5.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1. (Edição extra).

BRASIL. Lei nº 2717, de 27 de dezembro de 2010. Institui a política de responsabilidade educacional no município de Mossoró e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 2010, p. 1.

BRASIL. 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**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996, p. 27833.

BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996, p. 28442.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual**: desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade. Brasília: Ministério do Planejamento, 2008. (v. 1).

BRASIL. **Orientações para elaboração dos Planos de Ação Articuladas (PAR) dos Municípios**. Brasília: MEC, 2007a.

BRASIL. **Orientações para elaboração dos Planos de Ação Articuladas (PAR) dos Municípios**. Brasília: MEC, 2011.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista brasileira de política e Administração da Educação**, Recife, v. 26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CASASSUS, Juan. Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: mitos o realidades? In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Cortez, 1999.

CHUEIRI, Mary Stela Ferreira. Concepções sobre a avaliação escolar. **Estudos em avaliação escolar**, v. 19, n. 39, p. 49-64, jan./abr. 2008.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. RJ: Vozes, 1999.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2013.

ESTEBAN, Maria Teresa. A avaliação no processo ensino/aprendizagem: os desafios postos pelas múltiplas faces de cotidiano. **Revista Brasileira de Educação**, n. 19, p. 129-138, jan./abr., 2002.

FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa; MACHADO, Joaquim. Contratos de autonomia para o desenvolvimento das escolas portuguesas. In: FORMOSINHO, João; FERNANDES, António Sousa; MACHADO, Joaquim; FERREIRA, Henrique. **Autonomia da escola pública em Portugal**. Porto: Fundação Manuel Leão, 2010.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2003.



LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Apesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MOSSORÓ/RN. Prefeitura Municipal. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: Plano de Ações Articuladas - PAR. Mossoró/RN, abril de 2007.

\_\_\_\_\_. MOSSORÓ/RN. Prefeitura Municipal. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: Plano de Ações Articuladas-PAR. Mossoró/RN, abril de 2011.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Lei nº 2.717 de 27 de dezembro de 2010** – Institui a política de responsabilidade educacional no município e dá outras providências. Mossoró/RN: Mossoró/RN: Palácio da Resistência, 2010.

ROMÃO, José Eustáquio. **Avaliação dialógica: desafios e perspectivas**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel V. (Org.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAUL, Ana Maria Avela. **A avaliação educacional**. Disponível em: <[http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2009-2/Educacao-MII/2SF/Nadia/5-Aval\\_Educ\\_ideias.pdf](http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2009-2/Educacao-MII/2SF/Nadia/5-Aval_Educ_ideias.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: questões temáticas e de pesquisa. Caderno CRH, Salvador, v. 16, n. 39, p. 11-24, 2003.

Francisca Edilma Braga Soares Aureliano  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte  
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Grupo de Pesquisa | Políticas e Gestão da Educação  
Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico | CNPq  
Pesquisadora do Observatório da Educação  
E-mail | [edilmaaureliano@hotmail.com](mailto:edilmaaureliano@hotmail.com)

Profa. Dra. Luciane Terra dos Santos Garcia  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Grupo de Pesquisa | Políticas e Gestão da Educação  
Pesquisadora do Observatório da Educação  
E-mail | lts Garcia@gmail.com

Profa. Dra. Maria Aparecida de Queiroz  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Grupo de Pesquisa | Políticas e Gestão da Educação  
Pesquisadora do Observatório da Educação  
E-mail | cidinhaufrn@gmail.com

Recebido 10 nov. 2014

Aceito 13 fev. 2015



# Avaliação e gestão da excelência na Pós-Graduação em Educação

---

Índira Alves França  
Fundação Oswaldo Cruz  
Alicia Maria Catalano de Bonamino  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

## Resumo

Este artigo examina características da gestão de quatro Programas de Pós-Graduação em Educação considerados de excelência na avaliação da Capes. À luz de contribuições de Ball e Bourdieu analisa documentos oficiais e depoimentos de coordenadores, membros da ANPEd e do FORPREd e representantes da Área de Educação, revelando as estratégias desenvolvidas pelos representantes dessas instâncias para avançar, legitimar e consolidar suas posições nas hierarquias do campo da pós-graduação. Mais especificamente, revela convergências e divergências na forma de a gestão dos programas se relacionar com a avaliação da Capes, que envolvem a gestão coletiva, o credenciamento docente e a seleção de alunos e professores.

Palavras-chave: Pós-graduação em Educação. Gestão. Avaliação da Capes.

125

## Evaluation and management of excellence in Postgraduate Education

---

## Abstract

This article examines management features of four Postgraduate Education Programs considered excellent by the evaluation system of Capes. In light of contributions from Ball and Bourdieu, it analyzes official documents and testimonies of coordinators, ANPEd and FORPREd members and representatives from the Educational Field, revealing the strategies developed by representatives of these bodies to advance, legitimize and consolidate their positions in the hierarchies of the postgraduate field. More specifically, it reveals convergences and divergences in the way the management of the programs relates to the evaluation of Capes, involving collective management, the accreditation of teachers and the selection of students and teachers.

Keywords: Postgraduate. Management. Evaluation of the Capes.

## Evaluación y gestión de la excelencia en el Postgrado en Educación

### Resumen

En este artículo se examina la gestión de cuatro programas de posgrado en educación considerados de excelencia por la evaluación de la Capes. A partir de las contribuciones de Ball y de Bourdieu analiza documentos oficiales y entrevistas realizadas con coordinadores, miembros de ANPEd, FORPREd y representantes del Área de Educación, y revela las estrategias desarrolladas por los representantes de estas instancias para promover, legitimar y consolidar sus posiciones jerárquicas en el campo del posgrado. Trata específicamente de las convergencias y divergencias en la forma como la gestión de los programas se relaciona con la evaluación de la Capes, por medio de la gestión colectiva, la acreditación docente y la selección de estudiantes y profesores.

Palabras-clave: Posgrado. Gestión. Evaluación de la Capes.

### Introdução

126

A Área de Educação é uma das que concentra o maior número de programas de pós-graduação stricto sensu, entre as 48 áreas de conhecimento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O crescimento sustentado da oferta de cursos de mestrado e doutorado fez com que esse número praticamente triplicasse entre 2000 e 2014, passando de 54 programas para 153. Nesse conjunto, 62 programas oferecem cursos de mestrado e doutorado, 62, apenas, o mestrado acadêmico e 29 o mestrado profissional.

No que se refere à distribuição das notas dos programas, verifica-se, na Avaliação Trienal 2013, uma maior concentração na nota 4 (41%), seguida pela nota 3 (38%) e pela nota 5 (14%). Os programas com as notas mais altas, e considerados de excelência, estão concentrados nas Regiões Sudeste e Sul e constituem 7% do total, sendo 5% nota 6, e 2% nota 7.

O tamanho da pós-graduação em Educação e a posição dos programas na avaliação trienal colocam em pauta o tema da gestão dos cursos de pós-graduação, cujo aperfeiçoamento é apontado pela Capes (2013) como um dos desafios para os próximos anos.



A gestão de programas de pós-graduação e suas possíveis relações com o desempenho nas avaliações da Capes é o foco deste artigo, que aborda as características da gestão de quatro Programas de Pós-Graduação em Educação (PPGE) considerados de excelência.

Além desta Introdução, o texto está estruturado em cinco seções. A próxima seção apresenta a estratégia utilizada na seleção dos programas investigados. A terceira seção aborda as contribuições teóricas de Stephen Ball e de Pierre Bourdieu, autores de referência da pesquisa. A quarta seção apresenta a análise da Pós-Graduação em Educação à luz dessas contribuições. Por fim, as conclusões encerram o artigo.

## A seleção dos programas de excelência

Para a realização do estudo, foram selecionadas, no conjunto dos programas da área de Educação, aqueles que conseguiram avançar de nota duas vezes ao longo dos triênios de 2004, 2007 e 2010<sup>1</sup>, passando a integrar o reduzido grupo de programas de excelência na Avaliação Trienal 2010. Foram quatro os programas que se encontravam nessa condição: da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), o Programa de Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Os dois primeiros programas foram considerados nota 5 (cinco) na Avaliação Trienal 2001 (triênio 1998-2000) e chegaram à nota 7 (sete) em 2010 (triênio 2007-2009), enquanto os dois últimos, no mesmo período, foram considerados nota 4 (quatro) e chegaram à nota 6 (seis).

Na seleção, levou-se em consideração que o avanço em dois pontos na nota seria um indicativo de que esses programas teriam realizado transformações internas significativas envolvendo a coordenação, que estariam relacionadas com a melhora evidenciada nos resultados obtidos ao longo dos triênios estudados.

O objetivo do estudo foi compreender como se caracteriza a relação entre a condição de excelência e a gestão em cada um desses quatro programas, com ênfase nas estratégias acionadas pelos seus coordenadores, entre 2001 e 2010, visando ao alcance dessa condição.



Trata-se de programas que pertencem a instituições tradicionais de natureza diferenciada<sup>2</sup>. A Uerj e a UFMG são instituições públicas, sendo a primeira de âmbito estadual, e a segunda federal. A PUCRS e a Unisinos são instituições particulares, de caráter confessional e filantrópico.

Nesses programas, a pesquisa realizou quatro estudos de caso, por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas. A análise documental envolveu produções da Capes, relativas ao período de 1998 a 2014, a saber: Fichas de Avaliação dos Programas, Documentos de Área, Relatórios Síntese de Área, Cadernos de Indicadores e dados de acesso livre de cada avaliação trienal. Também foi feito um levantamento de documentos oficiais relativos à política de pós-graduação, o que inclui, entre outros, os Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPG). As entrevistas foram realizadas com 16 coordenadores que ocuparam o cargo no período de 2001 a 2013 e com membros da diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), do Fórum Nacional de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação (FORPREd) e com representantes da Área de Educação na Capes, totalizando 20 entrevistas.

A elaboração dos roteiros das entrevistas e a análise dos documentos e depoimentos foram realizadas à luz das contribuições teóricas de Pierre Bourdieu e dos aportes teórico-metodológicos de Stephen Ball.

128

## **Contribuições de Stephen Ball e de Pierre Bourdieu ao estudo**

O referencial analítico do ciclo de políticas de Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) permite superar visões reducionistas da política educacional, reescrevendo-a na análise das influências mútuas entre os contextos macro e micro. Ao enfatizar os processos micropolíticos e a ação dos profissionais em nível local, Ball lança luz sobre as possibilidades de intervenção e de mudança colocadas pelas interações entre o contexto global e o contexto local. Ball propõe a leitura das políticas como um ciclo contínuo, formado por três contextos inter-relacionados: de influência, de produção de texto e da prática.

No Contexto de Influência, as políticas são iniciadas, os discursos políticos são construídos e adquirem legitimidade. Nele, atuam redes sociais relacionadas a partidos políticos, aos governos, comissões e grupos



representativos, que disputam a definição das finalidades da educação. No caso da política brasileira de pós-graduação, situam-se, nesse contexto, agências como a Capes, órgãos de fomento à pesquisa, como o CNPq, comissões responsáveis pela elaboração das avaliações e do PNPq, representantes de programas e de associações nacionais de pesquisa de diferentes áreas de conhecimento, como a ANPEd e o FORPREd, no caso da Educação.

Ball também aponta a presença de influências internacionais na formulação das políticas nacionais, que se constituem a partir do fluxo que envolve: (a) a circulação internacional de ideias; (b) o processo de empréstimo de políticas; e (c) os grupos de indivíduos que vendem soluções no mercado político e acadêmico. No caso da pós-graduação, as influências internacionais se concretizam através da circulação de ideias entre acadêmicos (autores, professores, pesquisadores e discentes) e pela adoção de parâmetros científicos internacionais que definem e avaliam a qualidade das publicações científicas brasileiras.

O Contexto de Produção de Texto das políticas se articula a textos com linguagem de interesse público mais geral, como a legislação, os textos políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos etc., que são fruto de disputas e acordos entre diferentes grupos de interesses. Nessa perspectiva, é importante identificar quais são os grupos de interesse representados/excluídos, as vozes presentes/ausentes, a busca de consensos na construção do texto, as inconsistências e contradições etc. O contexto de produção de texto é voltado para as relações entre a Capes, a ANPEd e o FORPREd e para documentos específicos relativos à avaliação dos programas de pós-graduação e àqueles elaborados pelas Universidades e pelos PPGs visando à sua regulamentação.

No Contexto da Prática, é possível observar como a política foi recebida e colocada em ação, como os atores envolvidos interpretam os textos, as alterações e adaptações que fazem, as resistências individuais ou coletivas, e as contradições, conflitos e tensões. Nesse contexto, trata-se de averiguar como os coordenadores interpretaram os textos da política, quais seus pontos de vista, como trabalharam para atingir os parâmetros estabelecidos pela Capes, quais os focos de resistências e de conflitos.

Em 1994<sup>3</sup>, Ball acrescentou dois contextos ao referencial inicial – o Contexto de Resultados ou Efeitos e o Contexto da Estratégia Política –,

sugerindo, posteriormente, (MAINARDES; MARCONDES, 2009) que o primeiro fosse incluído no Contexto da Prática e o segundo no Contexto de Influência.

Neste estudo, optou-se por seguir a orientação do autor, focando a análise nos primeiros três contextos, sem deixar de abordar, no entanto, o contexto de resultados e os efeitos sobre os programas das injunções da política de avaliação da Capes.

Ball (2004) também desenvolve o tema da performatividade, uma forma de regulamentação que atua por meio de julgamentos, indicadores e comparações. A cultura da performatividade está inserida no contexto mais geral de transformações no papel do Estado, relativas aos serviços sociais, às instituições do setor público e aos cidadãos, e que afetam, também, o modo como entendemos o profissionalismo, as relações de trabalho e as subjetividades. Para Ball, a performatividade é:

[...] uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança [...] alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar (BALL, 2005, p. 543).

No contexto dessa cultura, segundo Ball (2005), a gestão passa a visar, prioritariamente, ao desempenho, à qualidade e à eficácia, em detrimento das questões éticas, como a justiça social, a equidade e a tolerância e do debate sobre as consequências dessas novas práticas.

Para Ball, a definição de metas ambiciosas de perfeição e desempenho implica que pesquisadores e acadêmicos passem a ser considerados produtores/fornecedores, que ficam sujeitos a julgamentos, mensurações, comparações de resultados e metas.

Um elemento importante é, para Ball, o papel de destaque que o gestor ocupa nesse contexto.

A figura central, o herói, no meio disto tudo, e o principal beneficiário da reforma, é um actor relativamente novo no palco das organizações do sector público – o gestor. O propósito da devolução [pagamento dos professores de acordo com desempenho],



como refere a OCDE, é 'encorajar os gestores a centrarem a sua acção nos resultados, dando-lhes flexibilidade e autonomia no uso de recursos humanos e financeiros' (BALL, 2002, p. 6).

No caso dos programas de excelência, os coordenadores são chamados a traçar metas e a cuidar do desempenho dos seus programas, ao mesmo tempo que devem assumir a responsabilidade pelo gerenciamento dos recursos financeiros concedidos no âmbito do Programa de Excelência Acadêmica (Proex)<sup>4</sup>, levando em consideração os critérios e as orientações da Capes.

O conceito de campo científico de Bourdieu, também foi uma referência fundamental para a pesquisa que deu origem a este artigo. Segundo Bourdieu (1983), o conceito designa o lugar da luta concorrencial pelo monopólio da competência científica, isto é, da capacidade de falar e de agir de maneira autorizada e com autoridade. Convenções desse campo fazem com que os julgamentos sobre a capacidade técnica de alguém estejam sempre perpassados pelo conhecimento da posição que essa pessoa ocupa nas hierarquias do campo. Em razão disso, as práticas científicas são orientadas para a aquisição de autoridade e não há escolha científica que não seja uma estratégia política de investimento objetivamente orientada para a maximização do lucro científico, no sentido do reconhecimento dos pares. Segundo o autor,

As transformações do campo científico baseiam-se na estrutura de distribuição do capital científico e se manifestam em estratégias de conservação e subversão dessa mesma estrutura. Nesse sentido, os investimentos dos pesquisadores dependem da importância do seu capital atual, do potencial de reconhecimento e de sua posição atual e potencial no campo, o que faz com que as ambições científicas sejam tanto mais altas, quanto mais elevado é o capital em termos de reconhecimento (BOURDIEU, 1983, p. 127).

A distribuição do capital científico ocorre por meio da luta pela legitimidade, entre agentes desigualmente dotados de capital específico, que opõe dominantes e dominados (novatos). Segundo Bourdieu (1983), os dominantes consagram-se as estratégias de conservação, visando à perpetuação da ordem científica. Essa ordem não se reduz à ciência oficial, mas abrange o conjunto das instituições encarregadas de assegurar a produção e a circulação dos bens científicos, bem como a circulação e a reprodução dos produtores e consumidores desses bens, ou seja, o sistema de ensino como um todo.

Os dominados e os novatos, por sua vez, podem orientar-se por “estratégias de sucessão”, mais seguras e previsíveis, dentro de limites autorizados, ou por “estratégias de subversão”, mais arriscadas porque só asseguram lucros se houver mudanças que permitam uma redefinição completa dos princípios de legitimação da dominação.

Para Bourdieu, à medida que crescem os recursos científicos acumulados, eleva-se o grau de homogeneidade entre os concorrentes, e as estratégias de manutenção e subversão tendem a se enfraquecer.

Bourdieu (2004) classifica o capital científico em duas espécies: “capital científico puro”, relativo a contribuições reconhecidas para o progresso da ciência (invenções, descobertas, publicações) e “capital científico institucional”, adquirido por meio de estratégias políticas que exigem tempo de participação em bancas, comissões, colóquios, reuniões, a ocupação de cargos etc.

Para Bourdieu (2004), ao capital científico puro corresponde o poder específico do “prestígio” que repousa sobre o reconhecimento, pelo conjunto de pares, da produção científica do agente. Esse capital tem algo de impreciso, indeterminado e carismático porque está ligado a dons pessoais.

Já o capital científico institucionalizado refere-se ao poder institucional e institucionalizado, que resulta tanto da ocupação de posições importantes nas instituições científicas, direção de laboratórios ou departamentos, pertencimento a comissões, comitês de avaliação etc., como do poder sobre os meios de produção (contratos, créditos, postos) e de reprodução que ele assegura (poder de nomear e fazer carreira). Esse tipo de capital possui as mesmas formas de transmissão de qualquer capital burocrático e sua acumulação pode ocorrer por meio de nomeações, concursos, eleições.

De acordo com Bourdieu (2004), a acumulação das duas espécies de capital é extremamente difícil, porque requer investimentos diferentes e o tempo consumido na ocupação de cargos de gestão pode comprometer o tempo destinado à produção científica pelo pesquisador.

O meio acadêmico, no qual se inserem os programas de pós-graduação, é estruturado por hierarquias institucionais, lutas concorrenciais, distribuição desigual de capital científico e de poder. Nesse caso, Bourdieu chama a atenção para os coordenadores dos programas de excelência e suas estratégias de conservação, investimento, sucessão e acumulação de capital científico.



## A Pós-Graduação em Educação: contextos e estratégias

Os principais achados da pesquisa, apresentados a seguir, foram obtidos a partir do diálogo com o ciclo da política e com o conceito de performatividade de Ball e com o conceito de campo científico de Bourdieu.

### Contexto de influência e contexto de produção de texto

Tendo como referência esses dois contextos, foi possível observar influências internacionais e nacionais reveladas na atual política de pós-graduação.

As influências internacionais na estrutura da pós-graduação brasileira têm raízes históricas. Verhine (2008) argumenta que o modelo brasileiro de pós-graduação é híbrido, expressão de um ajuste entre características do modelo americano (profissional) e do modelo europeu (tutorial) às particularidades da educação brasileira.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, no âmbito político e econômico mundial, ocorreram mudanças, como a diminuição das fronteiras nacionais, o crescimento de conglomerados econômicos e da competitividade tecnológica, que levaram as instituições de ensino superior (IES) a enfatizar a produção em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

Em particular, as mudanças no processo de avaliação de programas de pós-graduação pela Capes, ao longo da década de 1990, acompanharam a importância mundial dada aos investimentos em CT&I. Nessa perspectiva, definiu-se um novo modelo de avaliação centrado na pesquisa e na produção científica, com vistas ao estabelecimento da qualidade dos cursos e à alocação de recursos financeiros de acordo com as notas obtidas pelos programas nas avaliações trienais (HORTA; MORAES, 2005). Entrevistado por haver ocupado o cargo de coordenador da Área de Educação na Capes entre 2004 e 2006, o professor Robert Verhine lembra outras iniciativas da política brasileira de pós-graduação que sintonizam tendências internacionais. Entre elas, conta-se o mestrado profissional promovido nos anos 90, bem como a ênfase na pesquisa, na inovação, na busca de padrões internacionais de excelência e no intercâmbio entre docentes e discentes do país e do exterior. Segundo o "Relatório de Avaliação 2010-2012/Trienal 2013",

Os principais indicadores de tal excelência são a produção científica veiculada tanto em periódicos indexados quanto em livros

– principal forma de expressão da produção da área no âmbito nacional e internacional; a participação em redes institucionais de pesquisa; intercâmbio de docentes e discentes; o potencial de formação de pesquisadores com perfil compatível com os dos centros de excelência no exterior; a capacidade de nucleação de atividades de pesquisa nas áreas do programa; e a inserção social (BRASIL, 2013, p. 39).

A classificação dos periódicos feita pelo Sistema Qualis transformou-se em outra das dimensões da influência internacional na pós-graduação brasileira. O Qualis reúne títulos de periódicos utilizados pelos programas de pós-graduação para a divulgação da produção intelectual de seus docentes e alunos. Em razão disso, o Qualis se tornou, a partir de 2001, uma referência para a avaliação e qualificação da produção científica nacional e um importante parâmetro na definição do sentido da excelência segundo padrões internacionais para os programas de pós-graduação (PINTO; CUNHA, 2008).

Esse ponto conduz ao interior do campo científico da pós-graduação brasileira e às lutas que ali se travam, entre diferentes áreas de conhecimento e pelos programas, em torno da acumulação e da conservação do capital científico. Um primeiro nível de disputa pela hegemonia do campo científico confronta o domínio das Áreas das Ciências Exatas e Naturais com as Ciências Humanas e Sociais. A própria Capes, no texto do PNPG 2010-2020, reconhece que: “Historicamente, houve a hegemonia ou a predominância de critérios, culturas e procedimentos das Ciências Exatas e Naturais, as quais migraram para outras áreas e funcionaram como uma camisa de força” (BRASIL, 2010, p. 127).

Outra evidência objetiva dessa hegemonia é que os programas das Áreas das Ciências Humanas e Sociais têm prioridade menor na distribuição de bolsas Capes. De fato, o artigo 4º do Regulamento de Apoio à Pós-Graduação (Proap)<sup>5</sup> define que o valor de referência para alocação de recursos financeiros para cada programa de pós-graduação é fixado em função da disponibilidade orçamentária da Capese da cota de bolsas Demanda Social (DS), de acordo com o peso da natureza da área do conhecimento e nível de formação (mestrado ou doutorado). O quadro de pesos apresentado no regulamento mostra que, enquanto Ciências Exatas e da Terra, Ciências Biológicas, Engenharias, Ciências da Saúde e Ciências Agrárias têm peso 4 para mestrado e 5 para doutorado; Ciências Sociais Aplicadas, Ciências



Humanas e Letras e Linguística têm peso 2 para o mestrado e 3 para o doutorado.

O dirigente do FORPREd, inclusive, mencionou durante a entrevista que uma das lutas junto à Capes é no sentido de que Educação passe a ser considerada “prioridade um” na distribuição de bolsas e recursos.

Ainda segundo Bourdieu (1983), no campo científico, a hierarquia é sustentada também pelos níveis de legitimidade concedidos aos produtos científicos. Nesse sentido, outro nível em que se expressa a hegemonia das Ciências Exatas e Naturais, na avaliação da Capes é o da valorização do artigo científico em detrimento do livro. O artigo é um produto legitimado nas Ciências Exatas e Naturais, e a generalização da sua legitimidade para as Ciências Humanas e Sociais, cujo produto mais característico é o livro, revela outra dimensão da capacidade de determinadas áreas para hegemonizar uma definição da ciência compatível com o que elas “têm, são e fazem”.

Em relação a essas influências, os agentes entrevistados pela pesquisa, de forma geral, demonstraram ter consciência de que a Área da Educação ainda precisa posicionar melhor suas especificidades no campo científico.

Em outro nível do Contexto de Influência, constatou-se a força da Capes na determinação da política de pós-graduação, que se reflete claramente no Contexto de Produção de Texto. De forma geral, os coordenadores afirmaram que os Documentos de Área da Educação e a Ficha de Avaliação dos Programas, elaborados pela Capes, compreendem os textos que acabam por interferir mais diretamente em suas atividades de coordenação. Esses textos estabelecem os parâmetros e as metas que orientam a ação dos programas, à luz dos quais eles são avaliados periodicamente para determinação de sua “posição” nas hierarquias do campo da pós-graduação.

Desde o I Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG (1975-1979), a Capes avalia os cursos de pós-graduação. O processo iniciou-se, em 1976, com o objetivo de gerar parâmetros para a distribuição de bolsas de estudo. Em busca de uma avaliação mais distintiva e com parâmetros mais objetivos, conforme ocorria internacionalmente, a Capes estabeleceu um novo paradigma de avaliação, na década de 1990. Esse novo modelo mudou o ciclo avaliativo de bianual para trienal, preservou a autoridade dos comitês (avaliação por pares) e adotou um conjunto mais objetivo de indicadores e regras.



A partir da reformulação do sistema de avaliação, os conceitos básicos que caracterizam o nível de desempenho dos programas passaram a ser expressos por notas que variam de 3 a 7. Para a determinação dos conceitos dos programas, atualmente são avaliados os seguintes quesitos: Proposta do Programa; Corpo Docente; Corpo Discente, Teses e Dissertações; Produção Intelectual; e Inserção Social. De acordo com os resultados obtidos nesses quesitos, são conferidas notas e conceitos: "5" (Muito Bom), "4" (Bom) e "3" (Regular). A nota "3" é o mínimo a ser atingido por um programa para ser oficialmente reconhecido.

Os programas com notas "6" e "7" (Programas de Excelência) são aqueles enquadrados como conceito "5" pela segunda vez na avaliação trienal e que, em uma segunda rodada de avaliação, apresentam desempenhos equivalentes aos dos centros internacionais de excelência e nível de desempenho altamente diferenciado em relação aos demais programas (BRASIL, 2013). Os que atingem esse patamar passam a participar do Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) e recebem uma dotação orçamentária maior, que pode ser utilizada de acordo com as suas prioridades, desde que respeitada a meta anual mínima de destinação de 50% dos recursos de custeio para bolsas de estudo (Programa de Excelência Acadêmica – PROEX) (BRASIL, 2006).

A nova avaliação impactou fortemente a Área da Educação no biênio 1996-1997, levando ao descredenciamento de vários cursos de mestrado. Esse episódio mobilizou os programas da área, o FORPRED e os participantes da 21ª Reunião Anual da ANPEd, em 1998, quando foi elaborado um documento que discutia o modelo de avaliação e propunha alternativas.

No triênio seguinte, em 2001, algumas alterações foram introduzidas pela Capes; dentre elas, está o papel assumido pelo CTC da Capes, que passou de órgão encarregado da homologação dos resultados dos programas atribuídos pelas comissões de área para assumir o questionamento dessas avaliações, chegando mesmo a modificar os conceitos atribuídos pelas comissões de área aos programas<sup>6</sup>.

Isto significou, para aqueles que participam ativamente do processo<sup>7</sup>, a disputa entre uma avaliação feita pelas comissões de pares, que leva em consideração as especificidades das áreas e programas, e o CTC, que homogeneiza a avaliação com base nos critérios das áreas hegemônicas, como as Ciências Exatas e da Terra e as Ciências Biológicas. Evidência disso é o



resultado da avaliação trienal 2001, que mostra uma forte concentração dos programas com conceito 7 (sete) nessas duas grandes Áreas (61,2%), embora elas comportassem apenas 21,6% dos programas avaliados. Em contrapartida, dos 29 programas que tiveram seus conceitos 7 (sete) e 6 (seis) rebaixados, 15 deles (52%) eram da Grande Área de Ciências Humanas (GACH), especialmente Educação e Geografia, que somaram 12 programas ou 41% do total de cursos rebaixados.

Como parte do que se pode entender como “estratégias de subversão” das regras que pautam as hierarquias do campo científico da pós-graduação, no triênio 2004, a Área da Educação e a GACH, especialmente a Geografia, travaram um embate com as Áreas de Ciências Exatas e Naturais com vistas a ter seus critérios e especificidades assegurados nas Fichas de Avaliação. A GACH se articulou para estabelecer critérios de avaliação dos cursos 6 e 7, assentando-os no tripé: a) formação, b) corpo docente e c) pesquisa e produção científica com inserção internacional. Além disso, buscou alianças com representantes das Áreas de Ciências Sociais Aplicadas, Letras e Linguística e Música e Artes, visando à construção de critérios comuns, o que resultou numa reunião do grupo que se denominou Grande Área de Humanidades. O relatório dessa reunião estabeleceu o entendimento do nível de excelência dos programas de humanidades e apontou o lugar central que os livros deveriam ocupar na avaliação dos programas da Área, por constituírem uma forma apropriada de expressão e divulgação de seus produtos científicos (HORTA; MORAES, 2005).

No ano de 2004, no processo de avaliação dos programas no triênio, foi realizada a elaboração do Qualis/Eventos, do Qualis/Periódicos e dos critérios de recomendação de livros para a Área de Educação. A partir de então, houve a inclusão de livros e de capítulos de livros na avaliação da produção intelectual dos programas da Área. Ainda em 2004, a GACH especificou os critérios para a Qualificação de produção bibliográfica e artística de excelência.

A Avaliação Trienal dos cursos na Capes é desenvolvida pelos comitês de área, formados por consultores acadêmicos escolhidos dentre profissionais de comprovada competência em pesquisa e ensino de pós-graduação. Embora com uma autonomia restrita, esses comitês são responsáveis por parte dos critérios e diretrizes dessa avaliação e pela sua divulgação em documentos próprios de cada área. Entre suas atribuições, compete aos comitês

a qualificação da produção científica pelo Sistema Qualis em cada área de pesquisa.

Criado em 2001 para classificar a produção bibliográfica (principalmente periódicos) dos programas de pós-graduação em todas as áreas de conhecimento, o sistema passou a ser um importante parâmetro nas avaliações trienais. A base de dados Qualis é referência para avaliação da produção científica nacional e reúne, apenas, os títulos de periódicos utilizados pelos programas de pós-graduação para divulgação da produção intelectual de seus docentes e alunos. Esse instrumento orienta a comunidade universitária a buscar um padrão de excelência para os cursos *stricto sensu* (PINTO; CUNHA, 2008).

Inicialmente, os periódicos, e parte da produção bibliográfica brasileira eram classificados em três níveis (A, B ou C) e pelo tipo de circulação (internacional, nacional ou local). Uma mudança na classificação ocorreu em 2008, quando a Capes criou uma nova escala Qualis para a produção acadêmica no Brasil, contendo oito estratos: A1, A2, B1, B2, B3, B4, B5 e C. Em cada estrato, a produção bibliográfica possui um número de pontos diferenciado, de forma tal que, quanto mais próximo de A, maior a pontuação dos periódicos, sendo A1 a melhor classificação e C a pior. Na Área da Educação, os periódicos classificados como C, não contam ponto. Essa nova classificação permitiu à Capes a criação de um número maior de estratos, uma maior discriminação da produção acadêmica e a redução do número de periódicos classificados nos níveis mais altos (A1 e A2) (ANDRIOLO; BARBOSA; HERNANDEZ; CAMARGOS; BARRAVIEIRA; KANDUC, 2010).

A análise das fichas de avaliação utilizadas pela nossa área nas cinco últimas avaliações trienais (de 2001 a 2013) revela que a mobilização da Área da Educação em conjunto com a GACH e no âmbito do Comitê Técnico Científico (CTC) provocaram mudanças no peso dos quesitos que compõem a avaliação dos programas. Essas alterações estão mostradas no Quadro 1.



### Quadro 1

#### Evolução dos quesitos das Fichas de Avaliação da Área da Educação nas Avaliações Trienais (2001 a 2013)

Quesitos	Pesos dos Quesitos				
	2001	2004	2007	2010	2013
Proposta do Programa	0	0	0	0	0
Corpo Docente	15	15	30	15	15
Atividade de Pesquisa	20	20	<del>20</del>	<del>20</del>	<del>20</del>
Atividade de Formação	15	15	<del>15</del>	<del>15</del>	<del>15</del>
Corpo Discente	10	10	30	35	35
Teses e Dissertações	20	20			
Produção Intelectual	20	20	30	35	35
Inserção Social	<del>10</del>	<del>10</del>	10	15	15
Soma dos Pesos	100	100	100	100	100

Fonte | Capes-2004 | Documentos de Área (2001 a 2013)

Como pode ser observado, os quesitos “Atividade de Pesquisa” e “Atividade de Formação” passaram a fazer parte do quesito Corpo Docente, que teve seu peso relativamente diminuído. Isso contrasta com o aumento do peso de quesitos como Produção Intelectual e Corpo Discente, Teses e Dissertações que juntos passam a corresponder a 70% da avaliação do programa e a conformar o fator de maior impacto numa avaliação que considera o artigo o principal produto da pós-graduação.

Por outro lado, houve a inclusão de peso no quesito Inserção Social do Programa o que, junto à consideração de livros e capítulos como produtos intelectuais dos programas, são evidências concretas das conquistas da Área de Educação e da GACH no campo da pós-graduação.

### Contexto da Prática

O contexto da prática é aquele no qual a política está sujeita à interpretação e recriação, e o que produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original (BOWE; BALL; GOLD, 1992). Ao analisar as experiências dos quatro programas

de excelência selecionados pela pesquisa, procurou-se entender como as injunções dos contextos de influência e de produção de textos da política brasileira de pós-graduação foram interpretadas e traduzidas em ação, no Contexto da Prática.

Os programas de pós-graduação estudados representam a arena em que a política é colocada em ação e os sujeitos dessa ação são os coordenadores que atuaram no período quando houve a mudança nas notas dos programas. Nessa perspectiva, buscou-se compreender as interpretações que fazem da política proposta, as estratégias que adotam para traduzir essa política em ação e as semelhanças e diferenças que ensejam suas ações, organizando a análise do Contexto da Prática a partir de dois temas: a) relação dos coordenadores com a avaliação da Capes; b) estratégias de ação dos programas.

### **a) Relação dos coordenadores com a avaliação da Capes**

A avaliação da Capes afeta diretamente o cotidiano dos programas e, principalmente, o trabalho do coordenador, agente mediador entre as injunções do processo de avaliação e as traduções da política de pós-graduação junto ao e com o corpo docente e discente do programa. Embora no Documento de Área e no Relatório da Avaliação Trienal, a excelência esteja estreitamente relacionada à divulgação da produção intelectual em veículos em nível internacional, os agentes apontam suas próprias interpretações sobre o que torna um programa “de excelência”. Para eles, a excelência existe porque o programa foi fundado por acadêmicos reconhecidos, ou porque desenvolve uma política de internacionalização que não se preocupa apenas com os grandes centros acadêmicos, e oferta doutorados em Angola ou em países latino-americanos, ou porque seus docentes possuem uma compreensão própria da qualidade, que enfatiza a docência e o trabalho na graduação.

Em que pese essas “estratégias de subversão” da ordem dominante, todos os coordenadores, sem exceção, apresentaram argumentos em favor da avaliação da Capes. A maior parte deles afirma que a qualidade atual da pós-graduação brasileira é consequência da avaliação realizada pela Capes. No entendimento desses agentes, o processo de avaliação propiciou a melhoria da qualidade da pesquisa, especialmente na Área da Educação. Esse também é o entendimento do dirigente do FORPREd entrevistado na pesquisa, para



quem “Deve-se considerar que, de modo geral, a avaliação busca salvaguardar a qualidade da pós-graduação. A intenção é boa” (DIRIGENTE FORPRED, 2013).

Alguns coordenadores destacaram que o processo tem credibilidade pelo fato de ser feito por pares e que a avaliação da Capes culminou, favorecendo, também, o desenvolvimento da pesquisa em programas de instituições particulares que, sem a mediação da avaliação, tenderiam a focar suas atividades, apenas, no ensino.

A maior parte dos coordenadores entrevistados acha positiva a associação entre mérito e fomento e considera que a avaliação proporciona um uso mais racional e adequado do dinheiro público.

De acordo com o dirigente da ANPEd entrevistado:

[...] você não pode distribuir recursos públicos sem saber se eles serão destinados para fonte segura, que os objetivos serão realizados. Isso a gente obtém por meio da avaliação. Então, a avaliação é um mecanismo importante para garantir isso (DIRIGENTE ANPEd, 2013).

A forma adotada no financiamento dos programas, entretanto, não é consenso entre os coordenadores. Parte deles alega que pode causar uma injusta divisão dos recursos públicos, na medida em que acaba por favorecer programas e instituições mais estruturados, que conseguem atingir os critérios de qualidade com mais facilidade.

O dirigente do FORPRED também abordou esse aspecto em sua análise do sistema de avaliação da Capes. Para ele,

[...] esse é um fator de aumento da desigualdade regional e institucional dos programas de pós-graduação. Aqueles que estão em Universidades menores, em Universidades com menos recursos, tendem a ser penalizados e a avançarem com muita dificuldade. Os que estão em regiões mais privilegiadas economicamente e em Universidades com mais recursos, tendem a avançar e conseguir mais recursos, mais reconhecimento. Há uma espécie de dualidade estrutural que está ligada à região geográfica, ao prestígio acadêmico, aos recursos econômicos (DIRIGENTE FORPRED, 2013).

Em uma perspectiva similar, um dos coordenadores da Área da Educação (CA-Edu A) lembrou que a própria Capes e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) promovem programas e editais dirigidos, prioritariamente, a regiões e temas específicos, visando minimizar as desigualdades.

Então a questão do mérito acadêmico está muito clara. No entanto, “você” não pode esquecer que existem outros programas que contemplam projetos de outras Instituições, de outras entidades que tiveram dificuldades. Então, todos os alunos de todos os programas de pós-graduação da região Norte tem bolsa. Não é pela qualidade só, mas são outros elementos. Há vários editais de fomento do CNPq só para a Região Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Então, na área, de fato, elas estão relacionadas, mas existem vários programas de fomento: “[...] só ganha quem tiver [...] há projetos, inclusive, em que se você não estiver filiado ao grupo de alguma Universidade do Norte-Nordeste você não ganha. Então, tem esses projetos de fomento, também” (CA-EDU A, 2013).

Outra categoria que aparece recorrentemente nas críticas dos coordenadores ao processo de avaliação da Capes e o produtivismo, especialmente nos programas das universidades particulares. Em contrapartida, os coordenadores dos programas das IES públicas argumentam que não há produtivismo na Área da Educação, visto que, para eles, as exigências quantitativas e qualitativas de produção docente anual podem ser tranquilamente atingidas.

Os coordenadores acreditam que as críticas ao produtivismo decorrem da sobrecarga de trabalho a que estão submetidos os docentes nas IES. Do ponto de vista da gestão, de fato, as atividades têm se tornado cada vez mais complexas, pois envolvem cuidar, simultaneamente, da avaliação, da produção intelectual do programa e de sua internacionalização, da pesquisa e seus recursos, da formação dos alunos, dos prazos, dos recursos financeiros, além de outras atividades administrativas do programa e da Universidade. Em razão disso, parte expressiva dos coordenadores percebe que o tempo dedicado à gestão acaba por prejudicar sua pesquisa e sua produção intelectual.

Em face dessas colocações, foram questionados os motivos que levariam os professores a aceitar a coordenação do programa. Apesar das dificuldades relatadas, as entrevistas com os coordenadores também apontam para a importância do valor simbólico do cargo, pela visibilidade, o poder e as oportunidades de articulação política que sua ocupação viabiliza.



## b) Estratégias de ação dos programas

Foi possível depreender das entrevistas que os coordenadores reelaboram as orientações estabelecidas em nível macro de forma diferenciada, de acordo com suas interpretações subjetivas e com suas experiências institucionais e coletivas. Em decorrência disso, escolhem diferentes estratégias para a execução da Política de Pós-Graduação e para sua “tradução” em ações no Contexto da Prática. Os quatro programas adotaram estratégias similares em relação a três dimensões, a saber: a gestão coletiva dos programas, o corpo docente e o corpo discente.

A gestão coletiva dos programas se refere a um conjunto de características que faz com que as decisões mais importantes da gestão sejam compartilhadas por uma equipe de professores. Os dezesseis coordenadores entrevistados demonstraram estar apoiados no trabalho por um grupo de professores que divide com eles a responsabilidade pela gestão do programa.

Os textos da política de pós-graduação da Capes preveem iniciativas de gestão coletiva, como o Regulamento do Proex<sup>8</sup> (Programa de Excelência Acadêmica – Proex (BRASIL, 2006), que indica a necessidade de os programas instituírem uma Comissão de Gestão – CG/Proex, com a atribuição de aprovar o Plano de Metas Acadêmicas e de servir de instância de acompanhamento e julgamento de questões relativas às verbas recebidas.

Entretanto, nos documentos da Capes, há uma ênfase na centralização da gestão na figura do coordenador, deixando a seu cargo a maior parte das responsabilidades administrativas, financeiras e jurídicas, em termos da prestação de contas e de suas responsabilidades no atendimento às normas operacionais do Proex.

A despeito disso, em todas as experiências analisadas, a centralização é minimizada por estratégias de gestão coletiva, que estão baseadas em um tripé comum, constituído por um núcleo docente forte de tomada de decisão, um colegiado atuante, e comissões permanentes e temporárias para apoio às diferentes tarefas do processo de gestão. Também foi abordado o tema das mudanças introduzidas no perfil docente dos programas pelo processo acelerado de aposentadorias nas instituições públicas, seguido de um “êxodo” para instituições privadas e pelo início de um processo de renovação docente em cada um dos programas. Foi interessante perceber que os novos professores que ingressaram nos programas tinham uma perspectiva de atuação mais



alinhada com os critérios de avaliação estabelecidos pela Capes, em termos de pesquisa, de publicação e de internacionalização, o que favoreceu o início das mudanças realizadas ao longo da década de 2000.

Há tensões nessas relações, principalmente no alinhamento dos docentes mais antigos com o que a Capes espera em termos de produtividade. A forma de equacionamento desta questão em todos os programas estudados tem sido a renovação paulatina do quadro docente, com processo seletivo direcionado a um novo perfil de professor, com maior volume de produção científica.

Ademais, é importante mencionar que, no caso das IES públicas pesquisadas, ao contrário das privadas, as alterações no corpo docente, ao longo da década, resultaram na ampliação do quadro de professores<sup>9</sup>. No caso, os programas de universidades particulares chegaram à última avaliação trienal com uma média um pouco menor de docentes do que no início da década<sup>10</sup>.

Os quatro programas adotaram uma política de credenciamento docente, que inclui processos de descredenciamento. Esse é um ponto de convergência importante entre as experiências. No caso das IES públicas, os professores da pós-graduação, em geral, já faziam parte do quadro docente da instituição, com atuação no âmbito da graduação, e sua entrada nos programas passou a ocorrer de maneira mais formalizada e mediada pelo compromisso com a produção acadêmica.

Já a entrada de professores novos para o quadro docente dos programas das instituições privadas ocorreu por meio de processo seletivo direcionado para a pós-graduação, que envolveu o posterior acompanhamento sistemático da produção intelectual dos novos professores.

Se os quatro programas investigados adotaram processos rigorosos de credenciamento e descredenciamento, nas universidades privadas o descredenciamento teve um impacto maior na vida do programa e dos docentes, uma vez que colocou em causa a demissão de professores.

O conjunto de coordenadores, que parece concordar com as regras de credenciamento existentes em seus programas, defendendo-as com entusiasmo em diferentes momentos das entrevistas, também deixa claro que são processos que criam um forte conflito ético. São processos baseados na cultura da performatividade (BALL, 2005) e que envolvem uma sobrecarga de trabalho e o estresse que suas consequências causam em seus colegas e neles próprios.



Diante disso, alguns entrevistados advertem que cabe ao coordenador de Programa ter bom senso, no sentido de não pressionar demais a equipe em razão das metas de produção. Segundo Ball,

Tanto as interações quanto as relações de colegas e de professores e alunos são potencialmente retrabalhadas. No que se refere às interações, existem pressões sobre os indivíduos, formalizadas por meio de avaliações, revisões anuais e bancos de dados, para que deem sua contribuição à performatividade da unidade. Aí reside uma possibilidade concreta de que as relações sociais autênticas sejam substituídas por relações performativas, em que as pessoas são valorizadas com base exclusivamente na sua produtividade (BALL, 2005, p. 556).

Nessa perspectiva, os gestores também se referem a ações realizadas pela coordenação do programa, no sentido de apoiar os professores na melhoria de sua produção. Entre essas ações, destacam-se as informações sobre os veículos qualificados para publicação e sobre editais específicos aos quais os professores podem concorrer na busca de recursos.

Ao lado da produção intelectual docente, outro fator de impacto na avaliação da pós-graduação é a produção intelectual discente, que passou a ser mais valorizada quando realizada junto aos docentes do programa. Para garantir os tempos de titulação e a produção dos discentes, os programas tomaram medidas que envolvem formas de seleção dos alunos aos cursos de mestrado e doutorado com base na sintonia com os projetos de pesquisa dos docentes. Se esse é um expediente comum nas áreas das Ciências Exatas e Naturais, ainda é contestado na Área da Educação, com exceção dos programas da Unisinos e da Uerj, em que essa modalidade parece ser mais hegemônica e estar consolidada.

Da mesma forma, a coordenação da maioria dos programas passou a realizar um acompanhamento mais atento do desempenho acadêmico dos alunos e a instituir estratégias visando ao aumento da publicação discente como, por exemplo, a exigência de publicação acadêmica como requisito parcial para a conclusão do curso.

## Contexto dos efeitos

A análise dos efeitos decorrentes da chancela de excelência recebida pelos programas está circunscrita à percepção dos coordenadores sobre suas consequências materiais e simbólicas. O aumento dos recursos financeiros foi mencionado por todos os coordenadores entrevistados como uma consequência da conquista da “excelência” na avaliação da Capes. Isto porque essa condição implica o repasse diferenciado de recursos a programas que tenham obtido conceito 6 ou 7 em duas avaliações consecutivas da Capes, sendo que esse reconhecimento teria propiciado, também, o aumento dos recursos auferidos pelos programas junto a outras agências de fomento.

Para os coordenadores, os ganhos simbólicos gerados pela conquista da excelência parecem ser tão importantes quanto os ganhos financeiros. Em primeiro lugar, os coordenadores mencionam que ser um programa de excelência significou um maior reconhecimento dentro das próprias instituições, implicando mudanças significativas em relação à autonomia institucional e às condições de trabalho.

Esse reconhecimento fez com que mais docentes e discentes passassem a querer fazer parte dos programas de excelência, o que contribuiu para a melhoria de sua qualidade, pois ampliou as possibilidades de seleção, tornando possível a escolha de melhores candidatos para os quadros docente e discente.

Na outra face da moeda, outro efeito concreto da excelência e do reconhecimento foi a sobrecarga de trabalho a que ficaram expostos docentes e coordenadores. Nos últimos triênios, houve a redução de tempo de formação, que foi acompanhada pela ampliação da proporção de discentes por docente permanente e pelo aumento da produção qualificada docente e discente. Além disso, novas demandas foram encetadas aos programas, seja pela necessidade de atingir e manter níveis de produção considerados de padrão internacional, seja pelas propostas de parcerias e de apoio a outros programas (MINTER, DINTER e PROCAD/Casadinhas), ou, ainda, pelo aumento da responsabilidade dos coordenadores em relação aos recursos do PROEX.



## Conclusões

A pós-graduação brasileira, lócus principal da pesquisa e da produção de conhecimento, conforma, com suas especificidades, o campo científico, numa perspectiva pautada pela cultura da performatividade. Segundo Bourdieu (1983), para garantir as melhores posições nas hierarquias do campo científico, diferentes agentes travam uma luta concorrencial, mobilizam determinados capitais e lançam mão de estratégias específicas. Com esta pesquisa, foi possível analisar as posições diferenciadas e as estratégias acionadas nesse campo por representantes da Área de Educação e pelos coordenadores de programas considerados de excelência.

Nas hierarquias do campo científico, o maior prestígio e o poder acadêmico das Ciências Exatas e Naturais ficaram evidenciados na prioridade dessas áreas, em relação às Ciências Humanas e Sociais, para aceder à distribuição de bolsas e recursos da Capes. Por ocupar a posição mais alta nas hierarquias do campo científico, as Ciências Exatas e Naturais também detêm a capacidade de definir a forma legítima de se fazer ciência.

Ademais, os coordenadores de programas de excelência sustentaram, nas entrevistas, que a lógica da pesquisa das Ciências Exatas e Naturais, cujos produtos são divulgados como maior facilidade em função da legitimidade do conhecimento que produzem, se contrapõe ao modo de fazer ciência na Área das Ciências Humanas e, especificamente, na Área da Educação, revelando ter consciência de que a nossa Área ainda precisa posicionar melhor suas especificidades no campo científico.

Os níveis de legitimidade concedidos aos produtos científicos (BOURDIEU, 1983) também sustentam o posicionamento diferenciado das áreas de conhecimento nas hierarquias do campo. No caso da pós-graduação, cabem à Avaliação da Capes e ao Sistema Qualis a definição de regras e critérios que embasam essa hierarquia. Trata-se de regras e de critérios pautados nas áreas dominantes que privilegiam a divulgação da pesquisa no formato artigo, produto característico das Ciências Exatas e Naturais. Da prioridade dada ao artigo classificado nos estratos mais altos do Qualis, decorre a luta bem-sucedida da Área da Educação e de Ciências Humanas para legitimar o livro, como forma específica de divulgação do conhecimento produzido nessas áreas e como produto científico junto à Capes.

Também foi possível identificar “estratégias de sucessão” (BOURDIEU, 1983) acionadas pelos coordenadores da Área de Educação e dos programas de excelência estudados. No conjunto dessas estratégias, encontra-se a legitimidade que a maioria desses coordenadores confere às regras hegemônicas das Ciências Exatas e Naturais quando reconhece o papel positivo da Avaliação da Capes na regulação da pesquisa e do “jogo” científico e como fator de melhoria da qualidade da pós-graduação no país.

Os coordenadores em geral aprovam a avaliação conduzida pela Capes, reconhecendo sua contribuição para a legitimação da pós-graduação no Brasil, em especial, para a legitimação da pesquisa da Área da Educação junto à comunidade acadêmica. Argumentam sobre os pontos positivos da avaliação, considerando que ela é feita por pares, que garante um uso mais racional e adequado do dinheiro público e um incentivo à pesquisa, especialmente em programas de instituições particulares, tradicionalmente mais voltadas para o ensino.

Com base nessas apreciações, a maior parte dos entrevistados rebate as críticas de outros representantes da Área da Educação que entendem ser o modelo de avaliação da Capes homogeneizador e produtivista. O grupo defende as exigências da avaliação em relação à quantidade e à qualificação das publicações docentes e não vê como negativa a generalização dos critérios das Ciências Exatas e Naturais, que reconhece como sendo as áreas mais consolidadas no campo científico.

A Educação é considerada uma Área cujo desenvolvimento tardio como campo de investigação científica teria consequências que são sentidas até os dias atuais. Prova disso, de acordo com os coordenadores entrevistados, é o fato de a Área da Educação só ter atingido a nota 7 na Avaliação Trienal 2010, além de ter, em comparação e em proporção às outras Áreas dentro da Capes, um número reduzido de programas considerados de excelência.

O produtivismo é outro tema recorrente e que divide posições entre os coordenadores dos programas estudados. Há, entre os coordenadores, das universidades particulares, a percepção de que a Capes impõe parâmetros de avaliação tão exigentes em termos de publicações qualificadas, que acabam por desprezar o tempo próprio da pesquisa e da produção intelectual da Educação. Em contrapartida, os coordenadores dos programas de universidades públicas argumentam que não há produtivismo na Área de Educação e



na Capes, considerando as exigências de publicação adequadas e fáceis de atender.

Os coordenadores tendem a reconhecer, no entanto, que assumir as atribuições da coordenação acaba interferindo na acumulação de capital científico (BOURDIEU, 2004), porque afeta suas atividades de pesquisa, além de ocupá-los em uma tarefa que demanda tempo para ser cumprida.

O alinhamento do modelo de avaliação da Capes com a racionalidade das Ciências Exatas e Naturais e da visão dos coordenadores dos programas de excelência com esse modelo está relacionado à cultura da performatividade e envolve aspectos como comparação, padronização, aferição de resultados e recompensas (BALL, 2002).

Na pós-graduação brasileira, em particular, essa cultura implica o estabelecimento de “metas” a serem alcançadas. A “devolução” do desempenho atingido pelos Programas em relação às metas propostas é materializada pela Avaliação da Capes, que define hierarquias entre os programas através das notas. Os programas mais produtivos e eficientes recebem a chancela de “Programa de Excelência”, obtêm mais recursos financeiros da Capes e um maior reconhecimento da comunidade científica.

Visando à manutenção da posição de excelência conquistada, os coordenadores adotam estratégias de gestão em comum, direcionadas, especialmente, aos corpos docente e discente e à gestão coletiva, que estão em consonância com os parâmetros de Avaliação da Capes.

A principal estratégia relacionada aos professores é a política de credenciamento, que inclui o acompanhamento sistemático de sua atuação e produção visando à sua permanência no programa (recredenciamento). O descredenciamento é também uma medida adotada pelos programas pesquisados como alternativa para os docentes que não conseguem atingir as metas de produção intelectual, o que chegou a ocorrer em três dos quatro programas pesquisados (PUCRS, UFMG e Unisinos).

O credenciamento de docentes se mostra como um dos pontos mais emblemáticos da performatividade, na medida em que reflete uma nova ética baseada no interesse institucional, no pragmatismo e no valor performativo dos indivíduos.

Da necessidade de incrementar a produção intelectual, que não foi acompanhada de forma proporcional pelo crescimento do corpo docente,

derivou uma sobrecarga de trabalho para coordenadores e professores. Os docentes tiveram que produzir mais e assumir novas atribuições e demandas decorrentes do fato de terem se tornado Programas de Excelência. Essas demandas se refletem numa maior "auto" cobrança, na multiplicação de pesquisadores e instituições que propõem parcerias, no aumento das tarefas designadas aos coordenadores, como a divulgação da experiência em outros programas, a administração dos recursos do Proex e o preenchimento do Coleta Capes.

As questões éticas implicadas no modelo também se revelam nas falas dos entrevistados, que se questionam tanto sobre o ritmo de trabalho que precisam manter e imprimir aos programas que coordenam para conseguir atingir as metas de produção acadêmica, como sobre suas consequências no plano da subjetividade docente. Nas entrevistas, os coordenadores revelaram enfrentar dilemas morais e emocionais no cotidiano dos seus programas, como formas de resistência à cultura da performatividade. Trata-se de questionamentos éticos que alguns deles encetam a sua própria prática profissional, que, em muitos casos se expressam no cuidado evidenciado na abordagem dos docentes sem produção.

150

Outro ponto de convergência na gestão dos programas de excelência diz respeito aos alunos. Trata-se do incentivo à publicação discente, de um maior rigor com o tempo de titulação e de mudanças no processo seletivo de candidatos ao mestrado e doutorado que incluem, como pré-requisito, a apresentação de projetos sintonizados com os objetos e temas das pesquisas desenvolvidas pelos docentes do programa.

Por sua vez, as estratégias de gestão coletiva emergiram como uma categoria nativa nos programas analisados. A gestão coletiva diz respeito a experiências de gestão compartilhadas, que fazem com que os coordenadores se sintam mais seguros e menos solitários na realização das tarefas. Essas experiências, em particular, indicam que as estratégias utilizadas pelos agentes podem se constituir não apenas a partir de ações de concorrência e competição, mas também de ações de cooperação com vistas ao alcance de metas coletivas.

Um dos aspectos referentes aos ganhos simbólicos de pertencer a um Programa de excelência se relaciona com a aceitação do cargo de coordenador. Sem benefícios financeiros correspondentes à sobrecarga de trabalho



gerada pela função, e com prejuízos para as atividades de docência e pesquisa, a visibilidade gerada pelo cargo acaba pesando positivamente para sua aceitação. Quando explicam os motivos e as vantagens que percebem nessa função, o valor simbólico do cargo sobressai na forma de uma maior visibilidade acadêmica e das oportunidades de articulação política.

O programa considerado de excelência passa a ser visto como uma referência. O reconhecimento da autoridade desses programas ficou evidenciado nas falas dos entrevistados, quando mencionam que o fato de terem se tornado Programas de Excelência “abriu portas” dentro e fora de suas instituições.

Ao passar a fazer parte do seleto grupo dos programas de excelência, eles ingressam em um círculo virtuoso que envolve uma melhor avaliação, melhores condições materiais, mais recursos financeiros, melhores possibilidades de seleção de docentes e discentes, mais e melhores produtos, o que, por sua vez, resulta na obtenção das melhores notas na Avaliação da Capes.

Há necessidade também de registrar a identificação pela pesquisa de formas de resistência à cultura da performatividade, que passam por uma reinterpretação ativa da política pelos programas. Isso pode ser percebido no entendimento que os coordenadores têm do que seja um Programa de Excelência: eles se mostram cientes da definição que a Capes confere a essa expressão sem, no entanto, deixar de manifestar e de operar um entendimento próprio. Nessa pauta, são valorizados aspectos como a tradição do programa e do corpo docente, o vínculo com movimentos sociais, a internacionalização, a solidariedade e o apoio a países menos desenvolvidos, o compromisso com a docência na graduação, os valores relacionados ao trabalho coletivo e, ainda, o trabalho com a comunidade local.

Em um contexto de performatividade, hegemonizado pela racionalidade técnica, com critérios de qualidade fechados e totalizantes, como os definidos no âmbito da Avaliação da Capes, os sujeitos correm o risco de se tornar “meros expectadores” de suas práticas (BALL, 2005). Entretanto, ao explicitarem suas próprias convicções do que seja um Programa de Excelência e, principalmente, ao buscar agir de acordo com elas, esses profissionais conseguem constituir-se como “sujeitos da ação”, que realizam uma gestão mais coletiva e apoiada na reflexão sobre a prática.



## Notas

- 1 De acordo com a Avaliação da Capes, os programas de pós-graduação podem ser classificados com nota 3 (regulares), nota 4 (bons) e nota 5 (muito bons). Os programas com conceito 5 são submetidos a uma nova rodada de avaliação para ser classificados como nota 6 ou 7 (Programas de Excelência). Estas últimas são as notas concedidas, especialmente no caso da nota 7, a programas que, além de forte liderança nacional, apresentam um diferencial no seu desempenho, especialmente em termos de produção intelectual e de formação de recursos humanos comparáveis às de centros internacionais de excelência.
- 2 Os cursos de mestrado da UFMG, da Uerj, da PUCRS e da Unisinos foram iniciados, respectivamente, em 1965, 1972, 1972 e 1994.
- 3 BALL, S. J. *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- 4 O Programa de Excelência Acadêmica (Proex) tem como objetivo manter o padrão de qualidade dos programas de pós-graduação com nota 6 ou 7, por meio de um financiamento diferenciado a um número restrito e exclusivo de programas, podendo comportar, no máximo, até 7% do total de programas reconhecidos pela Capes. O Proex abrange 15% do orçamento da Capes destinado a bolsas e ações de fomento na pós-graduação.
- 5 Portaria nº 64, de 24 de março de 2010.
- 6 Ao final do processo da avaliação do triênio 1998-2001, dos 1545 programas avaliados pelas comissões de área, 41 deles tiveram seus conceitos rebaixados pelo CTC (sendo que 76% deles situavam-se na faixa dos conceitos 6 e 7) e 3 tiveram seus conceitos aumentados.
- 7 José Silvério Baía Horta foi representante da Área da Educação no período 1999-2001 e representante da Grande Área de Ciências Humanas (GACH) no CTC (2000-2001) e, no triênio seguinte, como membro da comissão de avaliação. Maria Célia Marcondes de Moraes foi representante adjunta (1999-2001) e representante de Área (2002-2004).
- 8 Portaria nº 34, de 30 de maio de 2006.
- 9 A média de docentes permanentes na Uerj e UFMG era, respectivamente, de 19 e 33 no Triênio 2004 e de, respectivamente, 24 e 59 no triênio 2010.
- 10 A média de docentes permanentes na PUCRS e Unisinos era de 15 no triênio 2004 e de, respectivamente, 13 e 14 no triênio 2010.

## Referências

ANDRIOLO, Adagmar; BARBOSA, Alfredo José Afonso; HERNANDEZ, Arnaldo José; CAMARGOS, Aroldo Camargos; BARRAVIEIRA, Benedito; KANDUC, Victoria. Classificação dos periódicos no Sistema Qualis da Capes – a mudança de critérios é URGENTE! **Revista Brasileira de Reumatologia**, São Paulo, v. 50, n. 2, p. 107-112, 2010.



BALL, Stephen J. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, semestral, 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37415201>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

BALL, Stephen. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.

BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. Tradução Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, A. With. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Pós-Graduação – PNPg 2011/2020**. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Brasília: Capes, 2010.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. Programa de Excelência Acadêmica – Proex. **Portaria nº 34, de 30 de maio 2006**. Brasília: Capes, 2006.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. **Avaliação Trienal 2001 (triênio 1998/2000)** – Comissão de Área da Educação. Brasília: Capes, 2001.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. Programa de Excelência Acadêmica – Proex. **Avaliação Trienal 2004 (triênio 2001/2003)** – Comissão de Área da Educação. Brasília: Capes, 2004.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. Programa de Excelência Acadêmica – Proex. **Avaliação Trienal 2007 (triênio 2004/2006)** – Comissão de Área da Educação. Brasília: Capes, 2007.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. Programa de Excelência Acadêmica – Proex. **Avaliação Trienal 2010 (triênio 2007/2009)** – Comissão de Área da Educação. Brasília: Capes, 2010.



\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. Programa de Excelência Acadêmica – Proex. **Avaliação Trienal 2013 (triênio 2010/2012)** – Comissão de Área da Educação. Brasília: Capes, 2013.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. Programa de Excelência Acadêmica – Proex. **Relatório de Avaliação Trienal 2013 (triênio 2010/2012)** – Comissão de Área da Educação, Brasília: Capes, 2013b.

CA-EDU A. **Entrevista**. São Paulo, 13 mar. 2013.

DIRIGENTE ANPED. **Entrevista**. Rio de Janeiro, 16 maio. 2013.

DIRIGENTE FORPRED. **Entrevista**. Rio de Janeiro, 13 jul. 2013.

HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O Sistema CAPES de Avaliação da Pós-Graduação: da Área de Educação à Grande Área de Ciências Humanas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 95-116, set./dez. 2005.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

154 MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

PINTO, Angeloda Cunha; CUNHA, Andréa Souza da. Avaliação da pós-graduação da área de química na Capes. **Química Nova**, São Paulo, v. 31, n. 8, p. 2221-2226, 2008.

VERHINE, Robert. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 166-172, maio/ago. 2008.

Profª. Dra. Indira Alves França

Fundação Oswaldo Cruz

Instituto de Informação e Comunicação em Saúde

Vice-Diretoria de Pesquisa, Ensino e Desenvolvimento Tecnológico

Laboratório de Avaliação da Educação | LAEd

E-mail | [indira@icict.fiocruz.br](mailto:indira@icict.fiocruz.br)



---

Profa. Dra. Alicia Maria Catalano de Bonamino  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Departamento de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação | PUC-Rio  
Laboratório de Avaliação da Educação | LAEd  
E-mail | [alicia@puc-rio.br](mailto:alicia@puc-rio.br)

Recebido 15 ago. 2014

Aceito 17 nov. 2014



## Formação e prática docente no estado do Pará

---

Arlete Maria Monte de Camargo  
Maria Edilene da Silva Ribeiro  
Universidade Federal do Pará

### Resumo

O artigo tem como referência o Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua relação com as políticas de formação de professores no estado do Pará. A discussão teórica desenvolvida considera a dimensão formação de professores como uma das diretrizes privilegiadas pelas políticas educacionais. Caracteriza o caminho percorrido no estado após a aprovação da LDB, sobressaindo a formação de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Os resultados apontam para a necessidade de se articular as políticas de formação docente aos processos de valorização docente, sem o que não haverá repercussões satisfatórias na prática docente.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Formação inicial. Formação continuada.

## Teacher education and teaching in the State of Pará

---

### Abstract

The theme of this paper is the Coordinated Action Plan (PAR) and how it relates to the policies for teacher education in the State of Pará, in the Brazilian Amazon Region. The theoretical discussion carried out in the paper considers teacher education as a privileged guideline of the educational policies. The paper tells the history of the field of teacher education in the State of Pará after the Education Guidelines and Framework Law (LDB) with a special emphasis on teacher education for the initial grades of elementary school. The findings point to the need to articulate teacher education policies and teacher valuing processes in order to foster significant impacts on teaching practices.

Keywords: Educational policies. Pre-service teacher education. Continuing teacher education.



## La Formación y la práctica docente en el estado de Pará

### Resumen

El tema del artículo tiene como referencia el Plan de Acciones Articuladas (PAR) y su relación con las políticas de formación de profesores en el estado del Pará. La discusión teórica desarrollada lleva en cuenta la dimensión de la formación de profesores como una de las directrices privilegiadas por las políticas educacionales. Caracteriza el camino recorrido en el estado tras la aprobación de la LDB, con destaque a la formación de profesores de los años iniciales de la Enseñanza Fundamental. Los resultados muestran la necesidad de articularse las políticas de formación docente a lo que se refiere a los procesos de valoración docente, sin lo cual no habrá repercusiones satisfactorias en la práctica docente.

Palabras-claves: Políticas educacionales. Formación inicial. Formación continuada.

### 1. Introdução

O artigo aqui apresentado tem por base os resultados parciais da pesquisa "Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012." O trabalho avalia os resultados da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios localizados nos Estados já mencionados no que se refere: à gestão educacional; à formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; às práticas pedagógicas e avaliação; à infraestrutura e recursos pedagógicos, no período de 2007 a 2011, evidenciando suas repercussões para a sistematização do regime de colaboração entre os entes federados.

Neste artigo, a proposta é problematizar a formação docente e suas possíveis implicações nas práticas pedagógicas com base nas ações desenvolvidas no estado do Pará, em especial, nos chamados anos iniciais do ensino fundamental, nos municípios de Altamira, Barcarena, Belém, Castanhal e Cametá, selecionados para o desenvolvimento da pesquisa.

A partir da análise de documentos oficiais e da base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Ministério da Educação (MEC), procuraram-se elementos que permitam

identificar como as ações de formação docente podem contribuir para melhorar os indicadores educacionais em municípios dos estados do Pará.

Como se sabe, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996) foi estimulada a indução de políticas que estivessem em sintonia com as diretrizes e metas da Declaração Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jontiem na Tailândia (UNESCO, 1990).

Essas diretrizes deram origem a diferentes políticas educacionais, dentre elas, as voltadas para o campo da formação docente. Além disso, buscaram responder aos compromissos internacionais firmados com o objetivo de ampliar a qualificação dos professores da educação básica, visando a uma melhor qualidade para esse nível de ensino já que os índices eram considerados insatisfatórios.

No contexto de crise do sistema capitalista, está a origem da reforma do estado, desencadeada nos anos 1990, no Brasil, quando prevaleceu um conjunto de orientações que desarticulou o chamado estado providência e levou à consolidação do Estado Mínimo.

158 Com o lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (Decreto nº 6.094, de 24 abril de 2007-PDE), que é parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Governo Federal definiu um programa estratégico com a pretensão de avançar em relação a essas diretrizes e metas, e regular um novo pacto federativo entre os diferentes sistemas educacionais brasileiros. Propôs a adesão voluntária por parte de estados e municípios e a articulação de esforços entre os entes federados para obter melhores resultados na educação nacional.

Em artigo no qual aborda a relação entre as políticas sociais no Brasil e federalismo no Brasil, Arretche (2002) mostra que o sucesso ou fracasso das reformas depende da capacidade do poder central para superar o poder de veto à implementação de políticas decorrente da baixa integração vertical de estados federativos. Ao lado disso, há um conjunto de condições que contribuem para estruturar as arenas decisórias, como as que envolvem medidas complementares pós-aprovação de emendas constitucionais, as quais deslocam a arena decisória para a burocracia do executivo, onde são definidas as regras de implementação aumentando o poder do governo central.



No caso da educação, o PAR volta-se para o desenvolvimento das estratégias previstas no PDE, com vistas à melhoria da qualidade da educação brasileira, e, segundo Camini (2009), esse plano pode contribuir para recolocar o debate sobre a responsabilidade do estado na indução de políticas públicas hoje no Brasil. A seguir, será analisado o contexto da formação dos professores.

## **2. A formação inicial de professores: apontamentos teóricos e contextuais**

Os estudos desenvolvidos por Libâneo (2004), Nóvoa (1992) e Contreras (2002) indicam que a formação de professores é um ponto de partida para a melhoria da atuação docente

Sobre o assunto, Libâneo (2004, p. 227) afirma que a “[...] formação inicial refere-se ao ensino de conhecimentos teóricos e práticos destinados à formação profissional, completados por estágio.” Isso, embora não determine a qualidade, influencia na boa organização do trabalho escolar bem como na gestão da escola pública, conseqüentemente, numa prática pedagógica significativa.

Outra contribuição relevante é a de Nóvoa (1992, p. 27) para quem a “[...] formação pode estimular o desenvolvimento profissional dos professores, no quadro de uma autonomia contextualizada da profissão docente.” O que se observa é que os conhecimentos construídos nos cursos de formação inicial são basilares para o início ou continuação do desempenho desse profissional, no entanto, nem sempre o estimula a se desenvolver como um sujeito crítico, participativo e autônomo na construção da prática educativa.

Sobre isso, Contreras afirma:

A reflexão crítica não pode ser concebida como um processo de pensamento sem orientação. Pelo contrário, ela tem um propósito muito claro de “definir-se” diante dos problemas e atuar conseqüentemente, considerando-os como situações que estão além de nossas próprias intenções e atuações pessoais, para incluir sua análise com problemas que tem uma origem social e histórica (CONTRERAS, 2002, p. 163).



Essas contribuições apontam para a necessidade de se repensar a formação do professor que atua na educação básica, considerada componente estratégico para a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem do educando. Além do contato com os conhecimentos curriculares de língua portuguesa, matemática, ciências naturais, história e geografia, dentre outros, os professores em formação irão confrontar suas perspectivas frente ao contexto atual, podendo, assim, ressignificar suas concepções e posturas inerentes à prática pedagógica, além das concepções que norteiam a sua inserção no campo político educacional.

Uma vez que o processo educacional está diretamente relacionado com a concepção de sociedade, Nóvoa, assim, se expressa:

A educação é um processo que acompanha permanentemente as mudanças da estrutura socioeconômica, que deve, por sua especificidade, adequar à política que sustenta a dialética de transformação social. Entretanto, apesar de seu nível ideológico superestrutural (basicamente como agente de reprodução social), a educação pode operar, limitadamente, como fator decisivo nos processos de mudança social junto com a mutação das estruturas e a dialética conflitiva da sociedade (NÓVOA, 1992, p. 31).

160

Desse modo, a concepção que se tem de educação se reflete na formação dos professores, revelando os interesses, intenções e conflitos. No entanto, em meio às situações conflituosas não se pode desconsiderar as contribuições da escola, em relação às perspectivas de melhoria da formação humana, o que evidencia a necessidade de se repensar nos padrões de qualidade que definem essa instituição. Nesse sentido, como esclarece Libâneo:

Qualidade da escola refere-se tanto a atributos ou características da sua organização e funcionamento quanto ao grau de excelência baseado numa escala valorativa (a qualidade desta escola é ruim, medíocre, boa, excelente). Embora haja uma grande diversidade de opiniões entre os educadores e pais sobre critérios de qualidade das escolas (LIBÂNEO, 2001, p. 65).

Além disso, para Libâneo (2001), a escola deve primar pela qualidade social, que apresenta a inter-relação entre qualidade formal e política, além do que é baseada no conhecimento e na ampliação de capacidades operativas sociais, com alto grau de inclusão nos aspectos político, social, e cultural.



O processo de construção da educação e da formação do professor requer condições escolares adequadas para a concretização das atividades pedagógicas e que incluem a valorização do professor, a democratização da gestão com participação ativa da comunidade escolar, a avaliação permanente, dentre outros, aspectos que devem ser articulados politicamente.

Parte-se do entendimento de que a política de formação de professores é vital para a consolidação de um processo educacional com qualidade, de forma crítica, como visto abaixo:

A escola é uma instituição que desempenha funções de regulação social e de seleção, numa sociedade na qual as conquistas em matéria de igualdade, liberdade e justiça são assunto de discussão, a prática docente pode incluir dentro de sua própria reflexão e ação a forma em que estes valores políticos se realizam (CONTRERAS, 2002, p. 81).

De um lado, o contexto contraditório que marca o sistema educacional, decorrente das sucessivas crises do sistema capitalista, traz repercussões importantes nas instituições educacionais, incluindo a formação de professores. Por outro lado, esse contexto instiga os profissionais docentes para que se organizem em categorias e lutem por suas condições de trabalho e melhor qualificação profissional.

Essas lutas se pautam na necessidade de superar uma formação centrada na racionalidade técnica que marca projetos, programas e planos respaldados pelas políticas educacionais. Essas propostas costumam incentivar uma prática pedagógica fundamentada no saber-fazer. Nesse sentido, Contreras afirma:

Essa racionalidade técnica não exerce seu poder unicamente pela forma com que se estabelece a relação entre finalidades e técnicos que se limitam a esboçar métodos e aplicá-los para alcançá-las. A racionalização também se expressa como um procedimento pelo qual as políticas públicas ficam fora de todo o debate ao serem fixadas como razões científicas ou técnicas. 'Despolitizam-se' ao redefinirem como assuntos técnicos e, na prática, suas finalidades se impõem como assunto fora de todo o debate científico (CONTRERAS, 2002, p. 102).

De modo geral, muito se tem escrito e pesquisado sobre a formação de professores na educação brasileira ressaltando sua construção histórica, seus pressupostos, suas definições, dentre outros. A formação de professores é uma necessidade inerente ao processo educacional. Bons professores, capacitados e com condições de trabalho contribuem para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos educandos, portanto sua formação se reflete diretamente na sua prática cotidiana.

Na década de 1980, no contexto da redemocratização da sociedade brasileira, destacam-se movimentos que reivindicavam melhores condições de trabalho, melhoria na formação docente, dentre outros, e que contaram com a participação de diferentes categorias da sociedade civil.

A Constituição de 1988, embora apresente avanços no que tange à escolarização pública e à formação inicial de professores, contribuiu para ampliar as iniciativas nesse campo por parte do setor privado, já que essa oferta tem amparo legal, no art. 62, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Além disso, é necessário relacionar a política de formação docente com aspectos fundantes, como a Reforma do Estado iniciada nos anos 1990, e que respalda, legalmente, a concretização da política educacional no processo de consolidação da educação formal.

O contexto da reforma do Estado marcou profundamente a escola e a formação de professores a partir dos anos 1990, quando, à época, Fernando Henrique Cardoso governava o Brasil, perpassando pelo governo Lula da Silva e perdurando no atual mandato de Dilma Roussef.

Em relação ao assunto, Maués afirma que:

As diferentes reformas que vêm ocorrendo na formação dos professores estão assentadas em alguns eixos dos quais se destaca, dentre outros, o aporte da competência, além da ênfase na formação prática/validação das experiências, na formação contínua e na educação à distância (MAUÉS, 2005, p. 11).

Dessa forma, nas últimas décadas, mudanças substanciais vêm ocorrendo em nível nacional e internacional que se refletem nas instituições educativas de forma geral, e, particularmente, na formação de professores,



cuja influência ao lado da gestão e financiamento da escola repercutem na prática pedagógica e, conseqüentemente, na formação do educando.

Faz-se necessário o conhecimento do processo de formação docente relacionado ao Plano de Ações Articuladas, já que esse plano se articula a outros programas, como o Fundo de Manutenção da Educação Básica (Fundeb), ao Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor), dentre outros.

Observa-se uma tendência no alargamento da política educacional no sentido de prover a qualificação para os professores que exercem a profissão na educação básica – formação em exercício, como é o caso do Parfor, considerada requisito para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de cada escola ou rede de ensino. Essa tentativa de melhoria ainda ocorre em meio a problemas históricos como a má qualidade da educação pública, marcada por carências infraestruturais, condições salariais insatisfatórias, dentre outros.

Para realização do intento de melhoria dos índices educacionais, necessário se faz que, na materialização de suas ações, a escola disponha, além de professores bem formados e capacitados, de condições físicas e materiais, equipamentos atualizados e adequados, para contribuir na aprendizagem dos educandos de forma significativa.

○ que se observa, entretanto, é a ausência de políticas voltadas para a qualidade da educação e, sobretudo, de uma formação docente que considere os professores enquanto sujeitos históricos e politizados. Nessa direção, criar e fortalecer uma política pública de formação docente, que não seja paliativa e pontual, é exigência social imediata, já que é necessária uma formação básica sólida capaz de articular a teoria e a prática num contexto político que requer transformações. Essa é uma mudança que, segundo Mészáros (2008), só ocorrerá quando houver o rompimento com as bases estruturais do sistema capitalista.

○ Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 estabeleceu o prazo de uma década, para que todos os professores atuantes na Educação Básica obtivessem a formação inicial em curso de graduação. A partir dessa legislação, vários pareceres, resoluções, dentre outros documentos regulatórios, foram estabelecidos para normatizar os programas e projetos pedagógicos voltados à formação inicial.

Entende-se que a formação docente deve exercer a mediação entre os anseios sociais do processo educativo e a valorização do professor como ser crítico e politizado, daí a importância de não restringir essa formação ao aspecto técnico e operacional. Ademais, não se pode deixar a prática pedagógica restrita a si mesma, o que poderá não apresentar resultados promissores na aprendizagem dos alunos. No item seguinte, analisam-se dados recentes sobre a formação docente que podem auxiliar a entender melhor a questão.

### **3. A formação docente no Brasil e no estado do Pará após a aprovação da LDB 9.394/96**

A necessidade de elevação da escolaridade do professor brasileiro, já indicada por ocasião da aprovação da LDB, continua a ser pertinente nos dias atuais, já que os índices divulgados evidenciam a necessidade de ampliação dessa qualificação. Em 1997, ano posterior à aprovação da LDB, eram evidentes as assimetrias entre as diferentes regiões do país, no que diz respeito à formação dos professores, como pode ser constatado no Censo do professor 1997: perfil dos docentes de Educação Básica, documento publicado pelo Mec/Inep (1999).

Tomando, como referência, os professores em exercício na educação básica nos estados onde a pesquisa se desenvolve, a situação era a seguinte: no ano de 1997, as 1.617.611 funções docentes identificadas, no Brasil, eram ocupadas por 43,9% professores com o 2º Grau completo ou não (Ensino Normal ou Magistério ou outro). No caso do estado de Minas Gerais, a proporção de professores era de 43,3751% bem próximo ao índice brasileiro. Nos estados do Pará e Rio Grande do Norte, a proporção de professores com escolaridade em nível de 2º Grau era de 57,57%, e 57,51% respectivamente, acima do índice brasileiro, o que evidencia a diversidade existente entre as regiões brasileiras, observadas anteriormente.

Em relação aos docentes em exercício, nos anos iniciais, o quadro era o seguinte:



**Tabela 1**  
**Docentes de 1ª a 4ª série por Grau de Formação no Brasil e Estados de Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Norte 1997**

País/ Estado da Federação	Total	1º Grau (completo ou não)	2º Grau (completo ou não)	3º Grau (completo ou mais)	Não informado
Brasil	616.956	74.965	382.217	157.432	2.342
Minas Gerais	71.067	3.238	45.271	22.227	331
Pará	27.085	7.928	17.475	1.515	167
Rio Grande do Norte	15.394	1.849	11.287	2.229	29

Fonte | Mec/Inep/Seec

Nota | O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento

A maioria dos docentes de 1ª a 4ª série, no ano de 1997, tinha uma escolaridade em nível de 2º grau – 61,9%; outra constatação é a de que, apenas, 25,5 do total de professores em exercício nessa etapa de ensino possuía nível superior. Observa-se, ainda, a incidência de professores com o ensino fundamental em torno de 12,15%, o que indica uma proximidade com a realidade do século XIX, quando surgiram as primeiras escolas normais no Brasil. Nessa época, admitia-se que o professor do chamado ensino primário fosse contratado com base em requisitos que não ultrapassavam esse nível de ensino (TANURI, 2000).

Comparados os percentuais de formação nos três estados, a situação era muito próxima à realidade brasileira à exceção do estado do Rio Grande do Norte. Em Minas Gerais, 63,70% dos docentes em exercício possuíam o 2º Grau (completo ou não), não sendo indicado se essa formação teria ocorrido em cursos desse nível de ensino específicos de formação de professores; o estado do Pará possuía 64,52% de seu corpo docente com esse nível de ensino e, por último, o Rio Grande do Norte com um percentual bem acima dos demais de 73,32%.

Com a aprovação da LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), foi ampliada a exigência da formação do professor em nível superior, e essa exigência irá impactar diretamente os chamados anos iniciais do ensino

fundamental, já que a formação em nível superior era válida para o exercício da docência nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio antes de 1996. Com a necessidade de adequação da escola básica, necessária ao novo projeto social em curso, passou a ser prioritário o investimento na formação docente. Tratava-se de uma tarefa que deveria mobilizar os vários setores envolvidos: Ministério da Educação, secretarias de educação, instituições de ensino superior, dentre outros.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), aprovado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, com vistas a assegurar os insumos básicos necessários para um padrão de qualidade satisfatório na educação brasileira, pode ser considerado um dos marcos de regulação das políticas educacionais e indutor de políticas de formação docente. Em relação a esse Fundo, destacam-se as ações voltadas para a formação de professores em caráter emergencial; o parágrafo único do artigo 7º dessa lei previu a aplicação de 60% do montante dos recursos para remuneração dos quadros do magistério do ensino fundamental e qualificação de professores leigos, durante os primeiros cinco anos de vigência da Lei.

166 Segundo Gatti, Barreto e André (2011), o Fundef e, posteriormente, o Fundeb – (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007) foram responsáveis pela criação de condições institucionais básicas para a construção de políticas mais equânimes de valorização do magistério. Os recursos desses fundos tornaram possível a realização de convênios com universidades federais, estaduais e, em alguns casos, comunitárias, com o desenvolvimento de programas especiais de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas.

A demanda por formação em nível superior pelos professores em exercício na educação básica favoreceu, em um primeiro momento, a expansão de cursos de licenciatura na esfera privada, tendo em vista que os programas emergenciais de licenciaturas não conseguiram dar conta da necessidade existente logo após a aprovação da LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Outro elemento que contribui para tornar a situação ainda mais complexa, diz respeito à remuneração salarial do professor da educação básica brasileira. Segundo dados publicados no Anuário Brasileiro da Educação Básica (2014), a remuneração média desse profissional é de 50% da média salarial dos trabalhadores com formação superior, situada na faixa de R\$ 3,6 mil mensais.



Sabe-se que a remuneração é um importante aspecto a ser considerado por quem pretende escolher uma profissão. A importância da existência de uma carreira que seja capaz de atrair os jovens para a profissão e também de retê-los foi objeto de artigo de Maués e Camargo (2014, p. 77), no qual as autoras mostram que “[...] apesar de várias leis aprovadas sobre o assunto, a questão da formação docente ainda não representa uma opção significativa para atrair novas pessoas que ingressam no ensino superior.” Além disso, evidenciam, ainda, a retração no processo de expansão dos cursos de formação de professores, influenciado, igualmente, pela falta de atratividade da carreira.

Apesar de formados em cursos de licenciatura, os docentes em exercício na educação básica nem sempre atuam em áreas compatíveis com a sua formação inicial. O que se observa é que não há garantia de que a formação ocorra, efetivamente, nas áreas de atuação demandadas, nem que o professor qualificado vá, de fato, atuar na carreira docente devido à baixa atratividade pela profissão, motivada pela inexistência de uma carreira satisfatória que o campo educacional oferece.

A seguir, a situação constatada em relação à formação docente em nível superior no Brasil no ano de 2007, na base de dados Mec/Inep.

167

**Tabela 2**  
**Docentes por grau de formação nas etapas de ensino no Brasil – 2007**

Etapas de ensino	Total	Nível Fundamental	Nível Médio	Normal ou magistério	Superior c/ licenciatura	Superior s/ licenciatura
Educação básica	1.882.961	15.982	103.341	479.950	1.160.811	121.877
Creche	95.643	2.896	9.465	43.027	35.570	4.685
Pré-escola	240.543	3.239	14.837	99.435	109.556	13.476
Ensino Fundamental anos iniciais	685.025	5.515	38.623	221.468	376.421	42.998
Ensino Fundamental anos finais	736.502	3.872	32.767	120.592	540.496	38.775
Ensino Médio	414.555	441	12.196	14.785	360.477	26.556

Fonte | Mec/Inep



No ano de 2007, pode-se dizer que, em relação ao sistema educacional brasileiro, 38,3% dos docentes em exercício na educação básica ainda não possuíam a formação em nível superior, apesar de ter havido um avanço se comparado ao ano de 1997. Em 2007, outras informações foram acrescentadas em relação a 1997 como a inclusão de professores com e sem magistério de nível médio e em relação ao nível superior professores que atuam com ou sem a licenciatura, contingente considerado leigo, demandando políticas emergenciais para qualificá-lo.

Em relação aos docentes em exercício nos anos iniciais do Ensino Fundamental, em 1997, havia 25,5% das funções docentes exercidas por professores com curso de licenciatura. Dez anos depois, esse percentual era de 61,6%, o que representa um avanço, mas ainda insuficiente para o que se desejava quando da aprovação da LDB, em 1996, que era a elevação da escolaridade média dos brasileiros, e ainda distante da universalização da formação em nível superior proposta pelo Plano Nacional de Educação (PNE).

O que se observou é que ainda persistiam funções docentes exercidas por professores com, apenas, o Ensino Médio (obtido ou não em cursos de Magistério/Normal) que correspondia a 37,9% do total de funções docentes, percentual ainda significativo.

168

### *3.1 A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica e sua articulação com o PAR*

Com a edição do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, foi criado o Parfor (BRASIL, 2009), um programa implantado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em colaboração com as Secretarias dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e com as Instituições de Ensino Superior.

O plano resultou da ação conjunta entre o Ministério da Educação, instituições públicas de educação superior e secretarias de educação dos estados e municípios, inserida no âmbito do PDE, e que, como já visto, estabeleceu, no país, um novo regime de colaboração da União, Estados e Municípios. Esse movimento de articulação teve início a partir de 2007, quando cada um dos estados e municípios que aderiu ao PAR elaborou sua proposta, que deveria refletir suas necessidades e aspirações, em termos de ações, demandas, prioridades e metodologias, visando assegurar a formação exigida na LDB



para todos os professores que atuam na educação básica. (Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, 2009).

O Parfor, diferentemente dos cursos de formação de professores em exercício oferecidos com recursos do Fundef/Fundeb, é de responsabilidade direta do Governo Federal. Em relação a esses últimos, algumas razões podem ser identificadas para que se apresentassem insuficientes para atender à totalidade de professores a serem formados.

Além da proporção de professores sem a qualificação exigida, o que demandava uma formação maciça, esses cursos eram ofertados na dependência do estabelecimento de convênios com a prefeitura dos municípios, o que nem sempre ocorreu. Além disso, sabe-se que uma parcela dos professores que obteve o diploma aguardava por aposentadoria, o que pode ter levado à contratação de professores sem a titulação devida, motivado pelas relações clientelísticas que, em geral, caracterizam a relação dos governos com a população nos municípios brasileiros.

O Parfor, a partir da adesão das instituições públicas de ensino superior, buscou aproveitar a capacidade instalada dessas IES em cursos de licenciatura, com destinação de recursos pelo Ministério da Educação para viabilização desses cursos às instituições de ensino superior. Essa política foi instituída no âmbito da Capes/Mec, por meio das Diretorias de Educação Básica Presencial (DEB) e Educação a Distância (DED), as quais deveriam organizar e fomentar a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, além de concretizar a Política Nacional em cada estado por meio de planos estratégicos formulados em Fóruns Permanentes de Apoio à Formação Docente.

A oferta de cursos, nas modalidades presencial e a distância, passou a ocorrer com o fomento e avaliação das secretarias de Educação Superior (Sesu) e de Educação a Distância (Seed) e da Capes.

A importância do Parfor – enquanto política de formação em massa de professores – precisa ser destacada, inclusive por estimular o regime de colaboração entre diferentes instâncias em âmbito federal, estadual e municipal, já que permite que se tenha uma perspectiva de continuidade nas políticas educacionais, característica, que, em geral, não é observada.

Apesar disso, o oferecimento de cursos para a ampliação da qualificação do professor não pode se dar isoladamente da valorização dos

profissionais que atuam no magistério, já que a universalização da educação básica ocorre em meio a uma série de mudanças econômicas, sociais e culturais, que modificam, substancialmente, o sistema educacional brasileiro na atualidade.

O que ocorre é que se costuma atribuir as deficiências na formação docente aos problemas identificados nos sistemas de ensino quando a questão é bem mais complexa. Há que se levar em conta que as escolas atuais convivem com um conjunto de situações que, até pouco tempo, não faziam parte da realidade escolar, como a violência, diversidade cultural dos grupos de estudantes etc. São situações que o professor passa a mediar e que não existiam em um passado não muito distante.

Recentemente, foi divulgada pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com objetivo de analisar as condições de trabalho que as escolas oferecem para os professores e o ambiente de aprendizagem nas salas de aula. Essa pesquisa tem uma abrangência internacional e, no Brasil, os dados obtidos envolveram mais de 14.000 (quatorze mil) professores brasileiros e cerca de 1.000 (um mil) diretores de 1070 (mil e setenta) escolas públicas e privadas de todos os estados do País (TALIS, 2014). Nessa pesquisa, identificou-se que, dentre as atividades que envolvem o trabalho docente, estão a manutenção da ordem na sala, o envolvimento do professor com as atividades administrativas e burocráticas, dentre outras, que acabam por tirar o foco do processo ensino-aprendizagem propriamente dito.

Além disso, a diversidade do ponto de vista de proficiência apresentada pelos alunos (baixa proficiência) faz com que o estudante não se estimule em relação às aulas, provocando desatenção e, conseqüentemente, um maior esforço pelo professor no sentido de buscar organizar a dispersão. A falta de apoio escolar ao docente, com equipes técnicas escassas, além do maior tempo de trabalho em classe contribui para a precarização e intensificação do trabalho docente.

### *3.2 A formação docente no estado do Pará em análise: possíveis repercussões do PAR*

O PAR, como parte integrante do PDE, é uma política que se propõe a promover a articulação entre os sistemas de ensino, e que visa a um



planejamento coerente e integrado entre os sistemas educacionais, que busque superar a sobreposição das ações, o que alimenta a desigualdade e incentiva o espírito “patrimonialista”, no qual todos se voltam para atender as suas redes de ensino, como se os sistemas e as redes não fossem coisas públicas, mas sim patrimônio de uma determinada administração. Para Camini:

Esse é um dos aspectos a que o PAR deve responder, contudo ainda restam questionamentos sobre o método e o próprio conteúdo, uma vez que foi preconcebido pelo órgão central e apresentado como um conjunto de ações a serem selecionadas com vistas ao cumprimento de diretrizes já estabelecidas para o conjunto dos sistemas de ensino. A partir dessa perspectiva do PAR, pode-se identificar uma forma de indução com pouca margem de inovação por parte dos municípios, em especial aqueles com pouca capacidade de investimentos próprios (CAMINI, 2009, p. 238).

A dimensão formação de professores da educação básica prevista no PAR envolve quatro áreas, a saber: Formação inicial de professores da Educação Básica; Formação continuada de professores da Educação Básica; Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas; Formação inicial e continuada de professores da educação básica para cumprimento da Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir, no currículo oficial da Rede de Ensino, a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira".

Considerando os limites deste trabalho, será aqui realizada uma caracterização da formação inicial de professores prevista na área 1- Formação inicial de professores da Educação Básica no estado do Pará. Para isso, têm-se, como referência, os documentos do PAR (2007 a 2011) dos municípios de Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhalque integram a pesquisa no estado. Além disso, será utilizada a base de dados do Inep/MEC (Microdados) sobre formação docente no estado nos anos de 2007 e 2012, período da vigência do PAR em avaliação.

Esses municípios do Pará estão localizados em três mesorregiões, apresentando extensões territoriais e populações variadas. Altamira localizada na mesorregião do Sudeste Paraense; Cametá, na mesorregião do Nordeste do Pará e Belém; Barcarena e Castanhal, na mesorregião Metropolitana de Belém (IBGE, 2010).

A escolaridade dos docentes nos municípios pesquisados no estado do Pará será evidenciada nas tabelas abaixo, comparando-se os anos de 2007 a 2012, período de vigência do PAR analisado. A primeira tabela diz respeito ao município de Altamira, e, nela, além da escolaridade, estão discriminadas as funções docentes encontradas na zona urbana ou zona rural.

Tabela 3

**Altamira/Pará: funções docentes da Rede Municipal de Ensino, por escolaridade e localização – 2007/2012**

Escolaridade	2007			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fundamental Incompleto	-	-	-	-	-	-
Fundamental Completo	7	2	9	-	-	-
Ensino Médio - Normal/Magistério	244	210	454	73	32	105
Ensino Médio - Normal/Magistério Específico Indígena	-	-	-	-	-	-
Ensino Médio	68	50	118	6	23	29
Superior Completo	534	200	734	1.130	473	1.603
Superior completo sem licenciatura	33	25	58	-	-	-
Total	886	487	1.373	1.209	528	1.737

Fonte | Microdados do Censo Escolar 2007 e 2012/Inep/MEC

Em Altamira (Pará), das 454 (quatrocentas e cinquenta e quatro) funções docentes com a escolaridade em nível médio em 2007, passou-se a 105 (cento e cinco) funções docentes com Ensino Médio – Normal/Magistério em 2012, o que indica ainda estar distante da universalização desejada pelo PNE.

Os dados disponibilizados no Censo Escolar de 2012 permitem constatar que, das 482 (quatrocentas e oitenta e duas) funções docentes identificadas, nesse município, no ano de 2012, no que diz respeito aos anos iniciais do Ensino Fundamental, 21 (vinte e uma) funções docentes ocupadas por professores com ensino médio obtido em cursos normais e/ou cursos de magistério, além de 10 (dez) funções docentes com Ensino Médio.



**Tabela 4**  
**Barcarena/Pará: funções docentes da Rede Municipal de Ensino, por**  
**escolaridade e localização – 2007/2012**

Escolaridade	2007			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fundamental Incompleto	-	-	-	-	-	-
Fundamental Completo	-	1	1	-	-	-
Ensino Médio - Normal/Magistério	310	183	493	102	96	198
Ensino Médio - Normal/Magistério Específico Indígena	1	-	1	-	-	-
Ensino Médio	27	21	48	2	14	16
Superior Completo	568	94	662	768	196	964
Superior completo sem licenciatura	22	16	38	-	-	-
Total	928	315	1.243	872	306	1.178

Fonte | Microdados do Censo Escolar 2007 e 2012/Inep/MEC

Em Barcarena (Pará), no ano de 2012, não foram identificadas funções docentes exercidas por professores com Ensino Fundamental. Ainda persistiam 214 (duzentos e quatorze) funções docentes com Ensino Médio, 198 (cento e noventa e oito) com Ensino Médio, obtido em cursos Normal ou Magistério. Houve uma redução em relação a 2007 quando esse total era de 542 (quinhentas e quarenta e duas) funções docentes. As funções docentes exercidas por professores com ensino superior completo eram todos portadores de diploma obtido em cursos de licenciatura; esses dados são compatíveis com o que se observa no documento do PAR desse município.

Das 1.178 (mil, cento e setenta e oito) funções docentes, identificadas nesse município no ano de 2012, no que diz respeito aos anos iniciais do Ensino Fundamental, 198 (cento e noventa e oito) funções docentes eram ocupadas por professores com ensino médio obtido em cursos normais e/ou cursos de magistério, e 16 (dezesseis) funções docentes com ensino médio.

A seguir, será demonstrada a situação em Belém, capital do Estado.

**Tabela 5**  
**Belém/Pará: funções docentes da Rede Municipal de Ensino, por escolaridade e localização – 2007/2012**

Escolaridade	2007			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fundamental Incompleto	-	3	3	-	-	-
Fundamental Completo	7	6	13	3	-	3
Ensino Médio - Normal/Magistério	453	266	719	54	23	77
Ensino Médio - Normal/Magistério Específico Indígena	-	-	-	-	-	-
Ensino Médio	222	66	288	516	39	555
Superior Completo	1.846	194	2.040	5.190	739	5.929
Superior completo sem licenciatura	252	33	285	-	-	-
Total	2.780	568	3.348	5.763	801	6.564

Fonte | Microdados do Censo Escolar 2007 e 2012/INEP/MEC

174

Em Belém (Pará), em 2012, ainda persistiam 03 (três) funções docentes com Ensino Fundamental Completo; 77 (setenta e sete) funções docentes são exercidas por professores com Ensino Médio, obtido em cursos de Magistério ou Normal, além de 555 (quinhentas e cinquenta e cinco) funções docentes exercidas por professores com somente Ensino Médio. Em 2007, havia 2.325 (duas mil, trezentas e vinte e cinco) funções docentes exercidas por professores com Ensino Superior, sendo 285 (duzentas e oitenta e cinco) com ensino superior completo sem licenciatura. Em 2012, são 55.929 (cinquenta e cinco mil, novecentas e vinte e nove) funções docentes exercidas por professores com licenciatura. Não há registro de funções docentes exercidas por professores com Ensino Superior, sem licenciatura.

Das 6.564 (seis mil, quinhentas e sessenta e quatro) funções docentes identificadas nesse município no ano de 2012, no que diz respeito aos anos iniciais do Ensino Fundamental, 77 (setenta e sete) funções docentes eram ocupadas por professores com ensino médio obtido em cursos normais e/ou cursos de magistério, além de 555 (quinhentas e cinquenta e cinco) funções docentes com ensino médio, número bem superior ao de funções docentes com



ensino médio obtido em cursos normais/magistério, o que, no mínimo é, preocupante na capital do Pará. Em Cametá, a situação assim se colocava:

**Tabela 6**  
**Cametá/Pará: funções docentes da Rede Municipal de Ensino, por escolaridade e localização – 2007/2012**

Escolaridade	2007			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fundamental Incompleto	–	–	–	–	–	–
Fundamental Completo	–	9	9	–	1	1
Ensino Médio - Normal/Magistério	298	1.748	2.046	192	1.441	1.633
Ensino Médio - Normal/Magistério Específico Indígena	–	–	–	–	1	1
Ensino Médio	45	62	107	40	68	108
Superior Completo	397	300	697	493	1.135	1.628
Superior completo sem licenciatura	53	12	65	–	–	–
Total	793	2.131	2.924	725	2.646	3.371

Fonte | Microdados do Censo Escolar 2007 e 2012/Inep/MEC

Em 2007, havia 09 (nove) funções docentes exercidas por professores com ensino fundamental. No que diz respeito às funções docentes exercidas por docentes com ensino médio obtido em cursos de magistério ou normal, em 2007 eram, ao todo, 2.046 (duas mil e quarenta e seis), e 107 (cento e sete) funções docentes exercidas por professores com ensino médio; no ano de 2012, ainda havia 1.635 (um mil, seiscentos e trinta e cinco) funções docentes exercidas por professores com ensino médio, sendo a grande maioria das funções docentes exercidas por professores que cursaram o Magistério ou Ensino Normal – 1.633 (um mil seiscentos e trinta e três), número ainda significativo. Sobre as funções docentes exercidas por docentes com nível superior, eram 312 (trezentas e doze) em 2007, sendo que, apenas, 12 (doze) obtidas em curso superior que não cursos de licenciatura. No ano de 2012, foram identificadas 1.628 (um mil, seiscentos e vinte e oito) funções docentes exercidas por



docentes com nível superior, apenas 12 (doze) obtidas em curso superior que não cursos de licenciatura.

No ano de 2012, no que diz respeito às funções docentes nos anos iniciais do Ensino Fundamental, das 3.371 (três mil, trezentas e setenta e uma) funções docentes nesse município foi identificada uma única ocupada por professor que tinha, apenas, o Ensino Fundamental; 1.634 (um mil, seiscentos e trinta e quatro) funções docentes eram ocupadas por professores com ensino médio obtido em cursos normais e/ou cursos de magistério, além de 108 (cento e oito) funções docentes com ensino médio, situação que merece uma maior atenção por parte das instâncias envolvidas.

O último município a ser analisado é Castanhal com a seguinte situação:

**Tabela 7**  
**Castanhal/Pará: funções docentes da Rede Municipal de Ensino, por escolaridade e localização – 2007/2012**

Escolaridade	2007			2012		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Fundamental Incompleto	0	0	0	0	0	0
Fundamental Completo	0	1	1	0	0	0
Ensino Médio - Normal/Magistério	280	121	401	113	23	136
Ensino Médio - Normal/Magistério Específico Indígena	1	0	1	0	0	0
Ensino Médio	7	2	9	316	100	416
Superior Completo	445	54	499	687	294	981
Superior completo sem licenciatura	24	5	29	0	0	0
Total	757	183	940	1116	417	1533

Fonte | Microdados do Censo Escolar 2007 e 2012/Inep/MEC

Em 2012, ainda persistiam em Castanhal (Pará), município próximo à capital, Belém, funções docentes exercidas por professores com Ensino Médio obtido em Curso Normal ou Magistério – são 136 (cento e trinta e seis). Uma situação diferenciada em relação aos outros municípios pode ser percebida;



trata-se da ampliação das funções docentes exercidas por professores com Ensino Médio – 416 (quatrocentos e dezesseis), quando em 2007, eram apenas 02 (duas). As razões dessa ampliação não são claras. Há uma ampliação das funções docentes exercidas por professores com nível superior; em 2007, eram 528 (quinhentas e vinte e oito), em 2012 são 981 (novecentos e oitenta e uma) funções docentes todas elas exercidas por professores que cursaram uma licenciatura.

Quanto aos anos iniciais do Ensino Fundamental, no ano de 2012, das 1.533 (mil, quinhentas e trinta e três) funções docentes nesse município, 136 (cento e trinta e seis) eram ocupadas por professores com ensino médio obtido em cursos normais e/ou cursos de magistério, além de 416 (quatrocentos e dezesseis) funções docentes com ensino médio, situação que também merece uma maior atenção por parte das instâncias envolvidas.

Dessa forma, pode-se afirmar que há, ainda, um caminho a ser percorrido no que diz respeito à universalização da escolaridade em nível superior dos professores que atuam na educação básica, demandando ações que possam caminhar nessa direção.

## Considerações finais

A articulação entre os sistemas de ensino a que se propõe o PAR está ainda a desejar no que diz respeito a um planejamento que se revele coerente e integrado entre os sistemas educacionais, confirmando, dessa forma, as conclusões anunciadas por Arretche (2002) em que o sucesso ou fracasso das políticas públicas, no Brasil, depende da capacidade do poder central para superar o poder de veto à implementação de políticas centrais, além de, em muitos casos, depender de arenas decisórias como as que envolvem a implementação das políticas no âmbito do governo central.

Algumas evidências aqui demonstradas podem ser indicativas de que a articulação desejada ainda não foi alcançada. No estado do Pará, no ano de 2012, das 51.796 funções docentes, 46.507 possuíam formação em nível superior em cursos de licenciatura, o que totaliza 89,8% dos que já atingiram a qualificação desejada. Os demais possuíam cursos em nível superior que não a licenciatura, além de estarem incluídas as funções docentes daqueles que realizaram cursos de complementação pedagógica.

A questão é mais agravante quando se focaliza a formação dos professores que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental. Essa problemática pode estar incidindo na prática pedagógica e no aprendizado do aluno, uma vez que a atividade docente carece de uma formação adequada, capaz de articular o trabalho pedagógico aos objetivos educativos.

Nessa direção, os cursos de Licenciatura são relevantes, especialmente, para os professores dos anos iniciais da escolarização, que desempenham uma função que, historicamente, não demandou a formação em nível superior. Tanto quanto as demais etapas de ensino, essa etapa necessita de professores com conhecimentos que fundamentem a sua prática, já que não se pode valorizar uma formação em que a aprendizagem não é devidamente considerada; trata-se de reconhecer que não é possível ensinar de qualquer forma, mas com a clareza de que é um processo que necessita de articulação entre os aspectos técnicos, científicos, políticos, sociais, ideológicos, éticos, culturais, contextualizados historicamente.

Desse modo, a formação dos professores não se desvincula da construção em torno da relação teoria e prática. Essa relação deve começar nos cursos de formação inicial, que tem o propósito de oferecer pistas, propostas para a construção de uma aprendizagem significativa, que tenha o desenvolvimento social do ser humano como centralidade.

178 Dos municípios estudados, observa-se que Altamira, Barcarena e Belém apresentam uma situação diferenciada no ano de 2012. Em Altamira, 92,17% das funções docentes identificadas são exercidas por professores com cursos de licenciatura; 7,61% têm, apenas, o ensino médio, mesmo se observando entre eles professores com Ensino Médio obtido em cursos de magistério ou normal.

Já em Barcarena, 81,8% das funções docentes são exercidas por professores portadores de diploma em nível superior obtidos em cursos de licenciatura; 16,8% são exercidas por professores com ensino médio obtida em cursos normais ou de magistério, percentual que ainda pode ser considerado significativo. Nesse ano, o município de Belém apresentava 90,3% das funções docentes exercidas por professores com licenciatura; 1,2% das funções docentes eram exercidas por professores com apenas o ensino médio.

Os municípios de Cametá e Castanhal são os que merecem uma maior atenção por apresentarem significativo número de funções docentes



exercidas por professores com nível médio, muitas vezes, obtidos em cursos que não os cursos normais ou magistério, uma situação preocupante considerando os esforços desenvolvidos pelas recentes políticas educacionais.

No ano de 2012, Cametá apresentava 51,7% das funções docentes exercidas por professores na condição descrita e, em Castanhal, foram identificadas 36% das funções docentes exercidas por professores com essa formação. O que pode estar motivando essa ampliação do número de funções docentes com nível médio? A primeira explicação é a de que não há professores habilitados ou que os que são habilitados foram atraídos para trabalhar em outros setores, já que tanto Cametá quanto Castanhal, desde a década de 1970, já havia oferta de licenciaturas pela Universidade Federal do Pará. Outra possível explicação é a de que muitos professores são contratados, sem vínculo permanente com as redes em que atuam, e sujeitos às relações clientelistas que costumam pautar as relações entre os governantes e seus cidadãos, o que favorece a contratação de professores sem nenhuma qualificação para atuar.

A superação do caráter emergencial dos cursos de formação de professores é um dos objetivos a ser perseguido. Além disso, fica clara a necessidade de promover a valorização do trabalhador docente para que os esforços investidos para a ampliação dos cursos de formação de professores não fiquem comprometidos, já que a carreira docente não apresenta um atrativo maior, seja para o professor em exercício quanto para o jovem que pretende escolher uma carreira. Na busca de melhoria do processo educacional, é necessário investir fortemente, em programas e planos que incentivem, ampliem e articulem a formação dos professores e a prática docente, e, sobretudo investir nas condições de trabalho, tornando-as mais dignas e valorizadas.

## Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3. 2002.

BRASIL. Lei nº 9394, 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, 23 dez. 1996, p. 27.833-27.841.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-norma-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. MEC. **Censo do professor 1997:** perfil dos docentes de Educação Básica. Brasília: INEP, 1999.

\_\_\_\_\_. **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 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003.** Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 12/07/2014.

\_\_\_\_\_. **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.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm). Acesso em: 12 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento da educação:** razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação, 2007a. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro Plano Nacional de Educação (PNE). 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 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5-6.



\_\_\_\_\_. **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. 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.

\_\_\_\_\_. Resolução Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 fev. 2009a. Seção 1, p. 16.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano. In: **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2014.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Elza Dalmaz de Afonso. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

LIBÂNIO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. rev. e ampl. Goiânia: Alternativa, 2001.

\_\_\_\_\_, Jose Carlos Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2004.

MAUÉS, Olgaíses Cabral; CAMARGO, Arlete Maria Monte de. A expansão do ensino superior, políticas de formação docente e atratividade da carreira. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, v.8, n. 1, p.77-91, 2014. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/1013/315>. Acesso em: 24 jul. 2014.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. A formação dos professores e a lógica das competências. In: MAUÉS, Olgaíses Cabral; LIMA, Ronaldo (Org.). **A lógica das competências na formação docente**. Belém: Editora Universitária UFPA, 2005.



\_\_\_\_\_. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do censo escolar da educação básica 2007**. Brasília: Inep, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica**. 2009. Disponível em: [http://www.oei.es/pdf2/plano\\_nacional\\_formacao\\_professores.pdf](http://www.oei.es/pdf2/plano_nacional_formacao_professores.pdf). Acesso em: 9 jun. 2012.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2008.

NÓVOA, António. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, António. **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Nova Enciclopédia, 1992.

OECD. **Talis 2013 results: An International Perspective on Teaching and Learning**, OECD Publishing. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en>. Acesso em: 28 jun. 2014.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, n. 14, p. 61-88, maio/ago. 2000.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Tailândia, Jomtien: 1990.

182

Profa. Dra. Arlete Maria Monte de Camargo  
Universidade Federal do Pará  
Instituto de Educação  
Campus do Guamá | Belém | Pará  
Grupo de Estudos e Pesquisas da Educação Superior | GEPES  
E-mail | [acamargo@ufpa.br](mailto:acamargo@ufpa.br)

Profa. Dra. Maria Edileneda Silva Ribeiro  
Universidade Federal do Pará  
Faculdade de Pedagogia  
Campus Castanhal | Pará  
Grupo de Estudos e Pesquisas da Educação Superior | GEPES  
E-mail | [mariaedilene@ufpa.br](mailto:mariaedilene@ufpa.br)

Recebido 10 nov. 2014

Aceito 22 jan. 2015



# O Plano de Ações Articuladas (PAR): perspectivas e desafios na melhoria da qualidade do ensino

---

Lucia de Fatima Valente  
Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa  
Universidade Federal de Uberlândia

## Resumo

O presente artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objetivo compreender e analisar o Plano de Ações Articuladas (PAR) apresentado pelo Ministério da Educação como um instrumento eficaz de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação básica. Teve como objeto de análise o PAR de um município mineiro e focalizou as práticas pedagógicas e a avaliação em duas unidades escolares. Para tal, realizou pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevista semiestruturada e observação em sala de aula. Constatou-se que as práticas pedagógicas e a avaliação da aprendizagem estão centradas no resultado das avaliações sistêmicas, tendo esse parâmetro como principal indicador de qualidade.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas. Prática pedagógica. Avaliação.

183

## Articulated Actions Plan (par): perspectives and challenges in the education quality improvement

---

## Abstract

The present paper reports the results of a research that had as goal to understand and to analyze the Articulated Actions Plan (PAR) from the Ministry of Education as an efficient tool of evaluation and implementation of policies for improving the basic education quality. The analysis object was the PAR of a city in the Minas Gerais State with a focus on pedagogical practices and the evaluation in two school units. For such work, we carried out a bibliographical research, documentary analysis, semistructured interview and observation in classroom. We evidenced that pedagogical practices and the evaluation of the learning is centered in the result of the systemic evaluations, having this parameter as main pointer of quality.

Keywords: Articulated Actions Plan. Pedagogical practices. Evaluation.



## El Plan de Acciones Articuladas (PAR): perspectivas y desafíos en la mejora de la calidad de enseñanza

### Resumen

El presente artículo presenta los resultados de una investigación que tuvo como objetivo comprender y analizar el Plan de Acciones Articuladas (PAR) presentado por el Ministerio de la Educación como un instrumento eficaz de evaluación e implementación de políticas de mejora de calidad de la educación básica. Tuvo como objeto de análisis el PAR de una ciudad del estado de Minas Gerais y focalizó las prácticas pedagógicas y la evaluación en dos unidades escolares. Para tal, realizamos una investigación bibliográfica, análisis documental, entrevista semiestructurada y observación en sala de clase. Se constató que las prácticas pedagógicas y la evaluación del aprendizaje están centradas en el resultado de las evaluaciones sistémicas, teniendo ese parámetro como principal indicador de calidad.

Palabras Clave: Plan de Acciones Articuladas. Práctica pedagógica. Evaluación.

### Introdução

O presente texto tem como objetivo apresentar resultados de uma pesquisa que objetivou compreender e analisar o Plano de Ações Articuladas (PAR) apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) como um instrumento eficaz de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação básica pública. Este estudo tem como objeto de análise o PAR de um município mineiro e focaliza as práticas pedagógicas e a avaliação em duas unidades escolares da rede pública municipal.

O PAR é um documento composto por ações e subações elaboradas em níveis estadual e municipal pelas secretarias da educação, com a finalidade de elevar as notas obtidas pelo Índice de desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O plano apresenta uma concepção de planejamento participativo, propõe a participação de profissionais e especialistas da educação, comunidade escolar e alunos em sua elaboração. Visa, também, o envolvimento dos entes federados para a alcançar sua principal meta. Para tal, estados e municípios utilizam instrumentos que possibilitam um levantamento da realidade educacional com o foco em quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de



Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Este estudo tem como foco a terceira dimensão do PAR que envolve os processos de elaboração e organização das práticas pedagógicas e a avaliação. No tocante às práticas pedagógicas, essa dimensão focaliza o trabalho dos coordenadores e supervisores pedagógicos nas escolas e os indicadores dessa ação referem-se à presença desses profissionais na escola, à realização de reuniões pedagógicas, à definição de horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino, ao estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar, assim como à existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno.

No que concerne à avaliação, os indicadores são pautados nas formas de avaliação da aprendizagem, na utilização do tempo para assistência individual e coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem, nas formas de registro da frequência e ainda na política específica de correção de fluxo. Nessa perspectiva, indaga-se: como se efetivam os processos de elaboração e organização da prática pedagógica e da avaliação no interior da escola? Quais os impactos do PAR na melhoria da qualidade do ensino ofertado? Assim, foi realizada pesquisa bibliográfica, análise dos documentos orientadores do PAR, o PAR do município, observação em sala de aula, além de entrevistas semiestruturadas com profissionais da educação em duas escolas da rede pública municipal em Minas Gerais.

Na busca de alcançar os objetivos propostos, o texto apresenta, inicialmente, o contexto em que o PAR foi gestado; posteriormente, aborda as dimensões, perspectivas e desafios do PAR, discute sobre as concepções de prática pedagógica, avaliação da aprendizagem e qualidade da educação. Na sequência, reflete sobre as perspectivas e desafios na organização do trabalho pedagógico a partir dos dados levantados na pesquisa. Por fim, apresenta as considerações finais.

## **O contexto de criação do PAR: uma análise das políticas educacionais no Brasil de 2007 a 2010**

No segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), a partir das bases instituídas no primeiro pleito, foi lançado o Plano de

Desenvolvimento da Educação (PDE). Inicialmente, o Plano foi estruturado com trinta ações diversificadas e abrangia todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Permeado pela concepção de uma política educacional voltada para o acesso e permanência do aluno na escola e uma visão sistêmica de educação, esse Plano foi bem recebido pela comunidade acadêmica por demonstrar a prioridade da educação naquela gestão e a definição das ações a serem implementadas.

Entretanto, foi também alvo de severas críticas principalmente da comunidade acadêmica que questionava a ausência da participação da sociedade, especialmente das entidades acadêmicas na elaboração das propostas de ações contidas no Plano. Além disso, a política econômica adotada pelo governo federal não favorecia o aumento de recursos para investimento e ampliação das ações previstas. Esse Plano direcionou todas as ações do Ministério da Educação naquele período.

Como uma das ações do PDE foi regulamentado o Plano de Metas – “Compromisso Todos pela Educação”, por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que propõe o regime de colaboração entre a União e Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Entretanto, segundo Saviani (2007), tais iniciativas são fundamentadas em princípios neoliberais, mercadológicos, pois a concepção que embasa as ações do MEC é a da pedagogia dos resultados, ligada às exigências do mercado, à pedagogia das competências e à qualidade total.

Em relação ao financiamento, uma nova sistemática de distribuição de recursos foi instaurada com a aprovação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, proposto como instrumento inclusivo que passou a contemplar o ensino médio e a educação infantil na destinação dos recursos. No entanto, Frigotto (2011) questiona o prazo de validade dos fundos e avalia os limites do Fundeb:

No plano da educação básica, além de os fundos terem prazo de validade, no caso do Fundeb, ampliou-se, positivamente, o universo de atendimento, sem, contudo, ampliar, proporcionalmente, os recursos. Atende-se mais com menos. O que vigora é uma fórmula para atender à cláusula pétreia do capital na sua intenção de



contar com uma fatia gorda do fundo público como garantia de seus negócios, ao mesmo tempo em que se promove constante pressão para diminuir suas contribuições, quando não o emprego das mais variadas estratégias com a intenção de burlá-las (FRIGOTTO, 2011, p. 246).

Historicamente, o financiamento sempre foi considerado um dos obstáculos para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Mesmo concordando que houve crescimento significativo do investimento na educação com a implantação do Fundeb, vários pesquisadores da área, como Davies (2008), Saviani (2010), Pinto (2009), têm questionado que o valor proposto está ainda muito aquém do necessário para manter uma educação de qualidade social para todos. Nessa perspectiva, Saviani (2010) salienta a disparidade entre o que o governo arrecada e o investimento na educação.

No entanto, à medida que o Plano foi sendo implementado, ocorreram mudanças na legislação vigente, cujo marco foi a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que definiu a redução anual a partir do exercício de 2009, do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Com essa mudança, a obrigatoriedade do ensino passou a atingir o público de quatro a dezessete anos, assim como ampliou a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica e o estabelecimento de metas de aplicação dos recursos públicos em educação em número proporcional ao produto interno bruto.

Ressalte-se que, com exceção da creche, praticamente toda a educação básica passou a ser assegurada como dever do Estado, mas os responsáveis diretos pela oferta são os estados da federação e os municípios que ainda não se reestruturaram para esse fim, o que poderá inviabilizar a oferta.

Indubitavelmente com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, mudanças substantivas foram efetivadas no que se refere ao papel do Estado na garantia do direito à educação. Com a aprovação dessa emenda, a oferta obrigatória de atendimento, que, antes, se restringia ao Ensino Fundamental, foi ampliada para os estudantes de quatro a dezessete anos de idade, bem como foi assegurada a oferta gratuita àqueles que não tiveram acesso à escola na idade apropriada.

Além disso, os programas suplementares de materiais didáticos escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde que, antes, atendiam, apenas, ao ensino fundamental passaram a abranger todas as etapas da educação básica. Ademais, na organização dos sistemas de ensino e a definição das formas de colaboração com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório que, antes, era delegada, apenas, aos estados e municípios, passa a partir desse dispositivo legal, contar com a participação da União e do Distrito Federal. No entanto esse protagonismo do MEC é questionado por Oliveira:

Por um lado, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e os municípios e setores da sociedade civil, e buscando recuperar certo protagonismo perdido na definição das políticas educativas em âmbito nacional pelas reformas ocorridas nas décadas passadas. Por outro, reduz as possibilidades de autonomia e autodeterminação dos governos subnacionais (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

No tocante à distribuição de recursos públicos, foram, também, definidos critérios objetivos para assegurar o atendimento das necessidades do ensino obrigatório de forma a garantir a universalização do ensino, a garantia do padrão de qualidade e equidade nos termos do plano nacional de educação. Explícita, também, a ampliação do financiamento para a educação básica e a distribuição proporcional ao número de alunos matriculados nesse nível de ensino nas redes públicas.

O financiamento suplementar, criado no governo de FHC, ganhou novos contornos. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi ampliado e passou a ser articulado ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), juntamente com o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE - Escola), que se tornou uma das mais importantes ações do PDDE. Explícita-se, nesse programa, a relação entre os resultados da avaliação e o financiamento e a perspectiva gerencialista que os embasa (FRIGOTTO, 2011).

Outra mudança relevante diz respeito ao Plano Nacional de Educação que deixou de usar o termo vago plurianual e passou a ser decenal com o objetivo mais ampliado de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus



diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Percebe-se, ainda, por parte do Ministério da Educação, no âmbito do discurso, uma preocupação com a institucionalização de suas ações de maneira que essas extrapolem a gestão vigente, tornando-se política de Estado, para que não haja descontinuidades das ações propostas e a educação possa continuar avançando e cumprindo o seu papel.

As ações do PDE para a educação básica foram estruturadas a partir do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, conhecido como “Compromisso Todos pela Educação” contendo um conjunto de metas a serem atingidas e cujas ações deveriam ser pactuadas entre a União e os demais entes federados por meio da elaboração de Plano de Ações Articuladas e o estabelecimento de convênios entre as instâncias federativas. Trata-se, portanto, da possibilidade de concretização do regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988. Para tanto, foi criado o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), uma estrutura institucional e tecnológica para instrumentalizar o acompanhamento do cumprimento dos compromissos firmados.

Um dos pilares de sustentação do PDE é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado para verificar o cumprimento das metas fixadas. É um indicador objetivo que combina o desempenho escolar dos alunos com o fluxo de aprovações. Por um lado, esse mecanismo foi muito bem avaliado por especialistas justamente por unir esses dois fatores; por outro, foi alvo de muitos questionamentos, como Freitas (2007) que alerta para os riscos de ocultação da má qualidade de ensino, uma vez que o Ideb passou a ser considerado referência de qualidade pela proporção de estudantes aprovados, utiliza a média como referência, além de suas metas estipuladas a longo prazo.

A explicitação dos dados do Ideb também tem sido alvo de questionamentos pelos estudiosos do campo. Essa lógica possibilita à população o direito de escolha da instituição onde desejam que seus filhos estudem, ou melhor, como afirma Frigotto (1999), na lógica neoliberal existem “clientes” que, diante da mercadoria “educação”, têm direitos de liberdade de escolha.

O que não ocorre na mesma proporção é a relação clara entre os resultados obtidos e as intervenções do governo para a superação das dificuldades. Mesmo nas 28 diretrizes que definem as ações do Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação do PDE não há afirmação contundente sobre a intervenção do Estado, principalmente no que se refere às metas de investimento, mais especificamente quanto à necessidade de financiamento suplementar.

Como afirma Oliveira (2005), as medidas propostas que envolvem os resultados da nova regulação das políticas educativas, as quais se estruturam também por meio do resultado das avaliações, surgem como soluções técnicas e políticas, as quais são colocadas como necessárias para a resolução de problemas de ineficiência administrativa dos sistemas escolares, “[...] vindo ainda acompanhado da ideia de transparência (prestação de contas e demonstração dos resultados) e de participação local” (OLIVEIRA, 2005, p. 763).

Diante da falta de definições claras da ação do Estado no sentido de contribuir com a transformação da realidade das escolas com problemas, o que vem ocorrendo é justamente a deturpação do sentido da avaliação, sendo explicitada como avaliação da instituição, atribuindo, unicamente, a ela as responsabilidades pelo seu sucesso ou fracasso. Nesse contexto, os resultados são utilizados para a prática do ranqueamento das instituições, o que constitui o grande problema da avaliação sistêmica na atualidade.

No entanto, não obstante as limitações, apontadas pelos estudiosos do campo educacional como Freitas (2007; 2011); Saviani (2009), entre outros, a criação de um indicador nacional pode mobilizar não somente a política federal de educação, mas também todos os entes federados, além de possibilitar o acompanhamento do desempenho educacional em âmbito nacional, estadual, municipal e de cada escola na busca da melhoria da qualidade da educação. Entretanto, os usos desses resultados precisam levar em conta o significado da avaliação externa no sentido de intervir na realidade analisada tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino e a responsabilização de todos os envolvidos no processo educacional, da base ao topo, como preconiza o PDE.

Nessa perspectiva, o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Ideb são considerados os principais elementos para consolidação do regime de colaboração proposto pelo MEC, a partir do decreto “Compromisso todos pela educação”.

Mesmo considerando que ainda não foi possível a instituição de um Sistema Nacional de Educação, tal como propugnado no documento Referência da Conferência Nacional de Educação (2010), inegavelmente pode



ser considerado uma experiência relevante e ponto de partida para a concretização do regime de colaboração como prevê a Carta Magna.

Frigotto (2011), mesmo reconhecendo os avanços das políticas educacionais implementadas na primeira década do século XXI em relação ao governo anterior, sustenta que as bases das políticas atuais se pautaram em concepções e práticas educacionais mercantis típicas da década de 1990, tanto no controle do conteúdo do conhecimento, quanto nos métodos de sua produção, socialização e na autonomia e organização docentes. O autor em questão menciona três mecanismos articulados que estão em ampla expansão nas secretarias estaduais e municipais de educação.

O primeiro refere-se ao estabelecimento de parcerias entre o setor público e o privado, ou o terceiro setor, que está selecionando os conhecimentos, definindo métodos, orientando a forma de ensinar, definindo critérios de avaliação e controlando alunos e professores por meio do sistema de apostilas e manuais, sob a justificativa da ineficiência da escola pública. O segundo mecanismo e o mais explorado pela mídia é a crítica aos cursos de formação de professores oferecidos pelas universidades públicas que enfatizam a teoria em detrimento da dimensão prática e a defesa dos manuais para o adestramento docente. Propõe, ainda, como terceiro mecanismo a avaliação individual e a meritocracia como condição para a obtenção do sucesso escolar. Na visão desse autor,

Trata-se das ações de desmontar a carreira e organização docentes mediante políticas de prêmio às escolas que, de acordo com os critérios oficiais, alcançam melhor desempenho, remunerando os professores de acordo com sua produtividade em termos do quantitativo de alunos aprovados. Os institutos ou organizações privadas, para assessorar ou atuar diretamente nas escolas, têm a incumbência de avaliar professores e alunos de acordo com os conteúdos, métodos e processos prescritos. O que se busca, para uma concepção mercantil de educação, é, pois, utilizar na escola os métodos do mercado (FRIGOTTO, 2011, p. 248).

Um aspecto importante ainda nesse governo foi a realização das Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação que antecederam à elaboração do projeto de Lei nº 8.035, de 2010 – novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), que, depois de três anos de tramitação, resultou na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. No entanto, embora faça referência



à importância das Conferências Educacionais realizadas, o texto final não trouxe a riqueza do debate e desconsiderou questões importantes deliberadas pela Conae. O esforço da sociedade brasileira, agora, será garantir que os representantes do povo no Congresso Nacional, que acompanharam as discussões nas Conferências Educacionais defendam a concretização das propostas elaboradas. Espera-se que, com a aprovação desse Plano, as metas que foram definidas apontem na direção de garantir, de fato, a todos e a cada um, uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Para a concretização dessa qualidade, o Ministério da Educação aposta no Plano de Ações Articuladas como um instrumento eficaz de gestão.

## **O Plano de Ações Articuladas (PAR): suas dimensões, perspectivas e desafios**

O Plano de Ações Articuladas (PAR), concebido no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em abril de 2007, foi apresentado pelo Ministério da Educação (MEC), como um planejamento dinâmico da educação. Na perspectiva de seus idealizadores, tem configurado um importante instrumento de gestão da educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal, pois, desde o momento de sua elaboração, procurou estabelecer um processo plural, democrático e participativo que conta com gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais (BRASIL, 2011).

Ainda de acordo com o MEC, além da articulação de programas e ações direcionados para a educação básica, o PAR tem articulado os gestores da educação pública no sentido de fortalecer a atual política educacional, contribuindo para sua equidade e melhoria de suas condições, tendo como horizonte norteador quatro dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação e; Infraestrutura e Recursos.

Outro aspecto que foi contemplado com o PDE, por meio dos Planos de Ações Articuladas e que precisa ser estabelecido como política nacional, aperfeiçoado e reforçado é o regime de colaboração entre as três esferas do governo. Essas instâncias precisam ser entendidas como parceiras e compartilhar as competências políticas, técnicas e financeiras para a execução dos programas de desenvolvimento da educação. Para tanto, as funções supletivas



e de coordenação, atribuídas pela Constituição Federal à União, deverão ser intensificadas. Além disso, a formulação e implementação das políticas públicas deverão integrar as dimensões econômicas e sociais e considerar a diversidade e complexidade da situação educacional brasileira.

O regime de colaboração é o caminho para a construção de um sistema nacional de educação reivindicado, historicamente, pelos educadores e pela sociedade brasileira. Nesse sentido, essa temática pautou toda a discussão da Conferência Nacional de Educação ocorrida em abril de 2010, que subsidiou a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, (novo Plano Nacional de Educação) que reitera a formalização desse mecanismo propugnado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e pelo Plano Nacional de Educação que vigorou até 2010.

As mudanças ocorridas no Governo Lula foram marcadas pela articulação de várias políticas, programas e ações tendo em vista a melhoria da qualidade da educação “para todos e a cada um”. Nessa perspectiva, é de fundamental importância investigar os desdobramentos dessas ações, no sentido de compreender as consequências do PAR no âmbito das redes de ensino, bem como no interior da escola uma vez que é o principal lócus da organização das práticas pedagógicas e da avaliação da aprendizagem.

Ressalta-se que tal política, na ótica do MEC, tem como foco a melhoria da qualidade do ensino e objetiva a concretização do regime de colaboração entre a União, Distrito Federal, Estados e Municípios, a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O PAR foi instituído com o intuito de concretizar as propostas do PDE.

Com a finalidade de evitar restrições às ações dos governos por parte dos estados e municípios e fortalecer o Ideb, o MEC criou o sistema de metas educacionais. Segundo Fernandes e Gremaud (2009), a ideia central do sistema de metas educacionais consistiu em incentivar as redes e escolas a um maior comprometimento na melhoria do Ideb e ao aumento da mobilização da sociedade pela qualidade educacional. Esse sistema de metas foi pactuado entre o MEC e as secretarias de educação de estados e municípios.

De acordo com Fernandes e Gremaud (2009), por meio do PDE, o MEC firmou acordos com as redes de ensino, incentivando-as a acolher as metas e a se comprometer com o cumprimento delas. Em contrapartida, as escolas que atingissem as metas seriam beneficiadas com a ampliação dos recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Os convênios, tanto com estados, como com municípios, foram firmados por intermédio da elaboração local do PAR, por meio do qual, os gestores estaduais e municipais firmam o compromisso para a promoção de um conjunto de ações para a melhoria do Ideb e se responsabilizam pela concretização das metas estabelecidas pelo governo federal (FERNANDES; GREMAUD, 2009).

Nesse cenário, a avaliação configurou um meio essencial para subsidiar a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas pelo Saeb na realidade das escolas brasileiras. Ao produzir informações sobre o contexto socioeconômico, cultural e escolar dos alunos, a avaliação traz à tona a realidade dos processos de ensino e aprendizagem e as condições pelas quais se desenvolvem, visando sempre à qualidade educativa (BRASIL, 2007).

O Ideb foi muito questionado pelos seus limites como único indicador de qualidade, pois os usos de seus resultados precisam levar em conta o significado da avaliação externa no sentido de intervir, de fato, na realidade analisada considerando a melhoria da qualidade do ensino e a responsabilização de todos os envolvidos no processo educacional.

De acordo com a lógica governamental, é possível perceber que, por meio de uma política regulatória, o governo federal objetiva desenvolver competência técnica e científica na área da avaliação educacional, subsidiar políticas públicas para a educação, influenciar a qualidade das experiências educativas e a eficiência dos sistemas, evitar o investimento público de maneira intuitiva, desarticulada ou insuficiente e, principalmente, atender às necessidades educacionais (BRASIL, 2007).

É importante acrescentar que, segundo o discurso oficial, a avaliação de sistemas educacionais se fundamenta nos princípios de "visibilidade" e "responsabilidade". Com base no primeiro, a educação, como princípio ético, é um direito de todos, independente da etnia, gênero, religião e condição socioeconômica. A escola, por sua vez, é um bem público, e seus gestores devem apresentar à sociedade resultados e produtos de seu investimento. O



princípio da “responsabilidade” defende a contribuição dos diferentes segmentos envolvidos na obtenção dos resultados, bem como o comprometimento com a implementação de ações corretivas sempre que necessário (BRASIL, 2007).

Nessa vertente, as publicações de dados nas mídias, sinalizando avanços nos índices de desenvolvimento da educação, disseminam a ideia de ações fundamentadas no cotidiano das escolas. Segundo dados oficiais, a partir das informações dessas avaliações, o MEC e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação podem e devem delimitar ações que visem ao aperfeiçoamento da qualidade da educação no país e à redução das desigualdades que perpassam pela realidade educacional (BRASIL, 2007).

Como já foi explicitado, o PAR, em sua terceira dimensão, focaliza o processo de elaboração e organização das práticas pedagógicas e da avaliação da aprendizagem, com vistas a elevar os índices do Ideb. É importante ressaltar que essa dimensão tem uma estreita relação com a qualidade do ensino ofertado uma vez que se constitui em um elemento essencial do processo educativo, pois é, a partir dessa ação, que se materializa a natureza e a especificidade da educação como propõe Saviani (2002). No entanto, os documentos orientadores do PAR não apresentam as concepções de prática pedagógica e avaliação da aprendizagem. Trazem, apenas, indagações referentes a essas dimensões:

O que é processo de ensino e de aprendizagem? Qual é o conceito de ensino expresso nas orientações da SME às escolas? O que são práticas pedagógicas? Como as práticas pedagógicas podem favorecer (ou não) o processo de ensino e de aprendizagem? O que é avaliação? Qual é a função da avaliação no processo de ensino e de aprendizagem? Como avaliamos o nosso estudante? Respeitamos a individualidade de cada um? Educamos para o protagonismo? (BRASIL, 2011a, p. 62).

Dessa forma, é necessário explicitar as concepções de prática pedagógica e avaliação da aprendizagem numa perspectiva da qualidade socialmente referenciada defendida historicamente pelas entidades nos movimentos de lutas pela melhoria da educação.

## A prática pedagógica, a avaliação da aprendizagem e a busca da qualidade: princípios e concepções

A prática pedagógica pode ser caracterizada pelo conjunto de ações desenvolvidas pelos professores, gestores e todos os envolvidos na instituição escolar em prol da aprendizagem e desenvolvimento dos alunos. É a atividade orientada por conhecimentos e objetivo visando a organizar situações de ensino e aprendizagem que possibilitam a mudança, a transformação dos sujeitos envolvidos no processo e do contexto em que estão inseridos. Assim, sua finalidade é “[...] garantir aos sujeitos além dos bens históricos, sociais e culturais, postura crítica, reflexiva e criadora no decorrer da atuação no meio social” (TELES, IBIAPINA, 2009, p. 3). Nesse sentido, Barbosa (2010) a define da seguinte forma:

A prática pedagógica é uma dimensão da educação, cuja finalidade é historicamente determinada e abrange práticas formativas, durante as quais ocorrem processos de socialização, transmissão, divulgação e apropriação de conhecimentos historicamente produzidos pelos diferentes grupos humanos e classes sociais nas mais variadas formas de interação que se estabelecem entre os homens e destes com o mundo sócio-material e cultural. Consideram-se também as possibilidades de criação e transformação dos conhecimentos já existentes, à medida que a educação envolve sempre seres ativos e em condições de constituir outras formas e processos de agir, sentir, pensar, representar (BARBOSA, 2010, p. 1).

Veiga (1989), ao discutir a prática pedagógica afirma que é necessário considerar a realidade da escola e dos fatores sociais que a abarcam. A essência da prática pedagógica não se restringe ao campo da sala de aula, mas ao contexto em que está inserida a escola e o trabalho pedagógico desenvolvido pelos profissionais que nela atuam. Silva e Ramos (2006), nessa mesma perspectiva, salientam que:

[...] a prática pedagógica é uma prática social específica, de caráter histórico e cultural que vai além da prática docente, relacionando as atividades didáticas dentro da sala de aula, abrangendo os diferentes aspectos do projeto pedagógico da escola e as relações desta com a comunidade e a sociedade. É ponto de partida para a teoria, mas que também se reformula a partir dela. Pressupõe uma análise e tomada de decisões em processo, beneficiando-se do trabalho coletivo e da gestão democrática (SILVA, RAMOS, 2006, p. 2).



Tomando a prática pedagógica como uma prática social que envolve a escola na sua totalidade, pode-se considerar que esta é influenciada pelas visões de mundo, de sociedade, de escola e de alunos dos sujeitos que nela atuam. Nessa perspectiva, Veiga (1989, p. 17) enfatiza que a “[...] prática pedagógica é, na verdade, atividades teórico-práticas, ou seja, formalmente tem um lado ideal, teórico, idealizado enquanto formula anseios em que está presente e subjetividade humana, e um lado real, material, propriamente prático, objetivo.” Assim, subjacente à teoria, estão presentes concepções e intencionalidades que se transformam em escolhas que influenciam a prática exercida pelos profissionais da educação.

Pode-se afirmar que a avaliação se insere no campo das práticas pedagógicas exercidas pelo educador no processo de ensino e aprendizagem. Nesse prisma, “[...] é por meio do trabalho pedagógico que podemos ver a relação teoria-prática em sua complexidade e a avaliação como uma prática indispensável no acompanhamento das políticas educativas e do ensino, bem como das práticas pedagógicas” (NETO; SANTIAGO, 2006, p. 123). A avaliação torna-se um elemento essencial para o acompanhamento das práticas pedagógicas exercidas, com a finalidade de compreender como estas estão sendo assimiladas pelos sujeitos envolvidos no processo de aprendizagem.

A “[...] avaliação é um processo abrangente da existência humana, que implica uma reflexão crítica sobre a prática, no sentido de captar seus avanços, suas resistências, suas dificuldades e possibilitar uma tomada de decisão sobre o que fazer para superar os obstáculos” (VASCONCELLOS, 1994, p. 53-54).

Durante muito tempo, os estudos sobre avaliação centraram-se nas questões sobre o rendimento escolar dos alunos e nos resultados dos processos de aprendizagem, como uma técnica para medir o conhecimento e quantificar esse conhecimento, por meio de notas e conceitos, sendo que essa concepção de avaliação está, também, ligada à própria concepção de escola e do seu papel de transmissora do conhecimento científico.

A avaliação é uma tarefa didática necessária e permanente no trabalho docente, deve acompanhar passo a passo o processo de ensino e aprendizagem. Por meio dela, os resultados que são obtidos, no decorrer do trabalho conjunto do professor e dos alunos, são comparados com os objetivos propostos, a fim de constatar progressos, dificuldades e, também, reorientar o trabalho docente.

O exercício avaliativo não serve, apenas, como uma mera ferramenta para avaliar o desempenho do aluno, mas também para compreender as contribuições e lacunas das práticas de cunho educativo que estão sendo desenvolvidas em um âmbito mais abrangente.

Assim, como a prática pedagógica, a avaliação deve ser pensada a partir de um enfoque mais amplo, ou seja, a partir do contexto escolar. Freitas (2008) afirma que a avaliação do ensino-aprendizagem tem como contraponto a avaliação global da instituição escolar.

Compreende-se que, por mais que a escola tenha como pressuposto ensinar todos com qualidade, é necessário reconhecer que ela não está dissociada da realidade social, sofrendo influências do sistema social, afetando a organização da mesma (FREITAS, 2008). As práticas pedagógicas assim como a avaliação sofrem interferências exteriores e de concepções de mundo e de sociedade dos sujeitos. Nesse sentido, deve-se considerar que a sociedade também impõe algumas ideologias. Portanto, práticas pedagógicas e avaliação devem ser tomadas como elementos essenciais da educação, as quais dão base ao processo de ensino e aprendizagem, utilizados para a formação de sujeitos e para a reflexão desse processo.

198 Entretanto a regulação assumida pelas políticas neoliberais do governo federal se volta para a realização da avaliação com objetivos essencialmente classificatórios e seletivos, tendo a competição como mola propulsora da qualidade. A ênfase nos resultados, a atribuição de méritos, o predomínio de dados quantitativos sob os qualitativos, a desarticulação entre avaliação externa e a realidade vivida pelas escolas, a divulgação dos resultados pela mídia e a construção de rankings são algumas das características desse tipo de avaliação, que, nas últimas duas décadas contribuíram para implantar uma lógica de qualidade atrelada a um modelo caracterizado pelo quase-mercado (SOUZA; OLIVEIRA, 2003).

“A noção de quase-mercado supõe regulamentação governamental, para o que os sistemas de avaliação, muitas vezes, reduzidos a procedimentos de medida e de fiscalização, são muito funcionais” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 880). Nessa perspectiva, é importante observar que,

[...] o termo qualidade tem oscilado entre investimentos em recursos humanos e materiais, eficácia do processo, na medida em que se tem um resultado satisfatório com um custo mínimo, nos moldes empregados pelas teorias clássicas de administração (CHIRINÉA; BARREIRO, 2011, p. 4).



Diante do exposto, até aqui, percebe-se que a qualidade professada pelas políticas de avaliação é entendida na lógica da universalização do conhecimento por meio da garantia de vagas, ou seja, ampliação do número de vagas, como também pelo desempenho das escolas/redes, medido via índices, como é o caso do Ideb.

Nessa organização, a avaliação sistêmica se constitui numa categoria central da organização do trabalho pedagógico da escola. A questão da qualidade aparece subordinada à lógica da administração empresarial, da meritocracia e da responsabilização. Esses princípios estão presentes nas propostas educacionais e nos discursos dos profissionais da escola.

De acordo com os documentos orientadores, o PAR tem como foco a melhoria da qualidade de ensino, no entanto, esse termo é polissêmico e abarca significados diferentes, o que possibilita diferentes interpretações e diferentes sentidos. Além disso, é histórico, uma vez que se altera no tempo e no espaço e está sujeito às mudanças e exigências sociais de um dado processo histórico (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

Oliveira e Araújo (2005) alertam para não se perder de vista que grande parte do debate sobre a qualidade da educação é importada do mundo dos negócios, e ainda assim, traz diferentes sentidos. Mas qual é o significado de educação de qualidade? Os autores afirmam que as respostas a essa questão poderão ser múltiplas, pois dependerão dos valores, das experiências e da posição social dos sujeitos indagados. Uma forma de responder a tal questão é buscar os indicadores utilizados socialmente para avaliá-la. Entretanto, historicamente, a qualidade da educação no Brasil tem sido reduzida à quantidade relacionada ao acesso de estudantes na escola e ao número de escolas construídas.

Tais indicadores apresentam uma limitação da noção de qualidade, pois, inicialmente, o acesso era para poucos e aumentar o acesso passa a significar qualidade. Posteriormente, com a democratização do acesso, a qualidade passa a ser relacionada aos rigorosos mecanismos de seleção para ingresso e permanência na escola, que excluía a maior parte dos estudantes. Atualmente, a ideia de qualidade está fortemente vinculada aos índices das avaliações sistêmicas. Entretanto, os estudos realizados pelos pesquisadores Dourado, Oliveira e Santos (2007) revelam que a qualidade da educação vai muito além do que foi apontado:



[...] a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 7).

200

Ao definir os critérios para avaliar a qualidade da educação, Darling-Hammond e Ascher (1991) apud Dourado; Oliveira (2009) explicam que é necessário considerar as dimensões e fatores de qualidade da educação expressas por meio das relações de validade, credibilidade, incorruptibilidade e comparabilidade. No que se refere à validade, afirmam que é preciso estabelecer vínculos entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, e não se reduzir a médias ou similares. Quanto à credibilidade, sugerem levar em conta os elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar. No tocante à incorruptibilidade, vale considerar os fatores que tenham menor margem de distorção. Finalmente, estabelecer a relação de comparabilidade – ou seja, considerar aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo.

Atualmente, a concepção de qualidade presente nas políticas educacionais brasileiras e nas escolas está relacionada aos índices das avaliações sistêmicas. Além do governo federal, o governo estadual também tem seus sistemas avaliativos e, em muitos municípios, a “qualidade” do ensino é também avaliada por meio de provas. A escola, por sua vez, tem se organizado, pedagogicamente, para melhorar os seus índices, pois a nota da escola tem definido a sua “qualidade”. A publicização dos resultados dos índices conduzem à responsabilização e à mobilização social, princípios básicos da política nacional. Entretanto, novamente Dourado e Oliveira (2009) alertam que:

A qualidade da educação, portanto, não se circunscreve a médias, em um dado momento, a um aspecto, mas configura-se como processo complexo e dinâmico, margeado por um conjunto de valores



como credibilidade, comparabilidade, entre outros. Ratifica-se, portanto, que qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 207).

Diante do exposto, é possível concluir que o PAR, juntamente com o Ideb tem como propósito a melhoria da qualidade de ensino. Entretanto os documentos orientadores dessas políticas não trazem o conceito de qualidade de ensino socialmente referenciada. Trazem uma concepção gerencialista de escola de qualidade, muito mais voltada para sua estrutura e organização do que para a sua função social. Ainda que os programas façam menção à qualidade de ensino, Dourado; Oliveira (2009) afirmam que “[...] a temática da qualidade da educação ainda não se faz presente efetivamente nos diversos programas, projetos e ações governamentais” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 205). Além disso, não apresentam uma concepção de prática pedagógica e avaliação da aprendizagem numa perspectiva emancipadora, dialógica e formativa.

201

## **Perspectivas e desafios na prática pedagógica e na melhoria da qualidade do ensino**

Na realidade das duas escolas observadas, foi possível perceber que a preocupação com a elevação do Ideb é o foco central das atividades desenvolvidas. Desse modo, a avaliação sistêmica é uma categoria central da prática pedagógica dessas escolas. Ela define as práticas dos/as professores/as, a avaliação da aprendizagem e até mesmo os conteúdos ministrados em sala de aula. A concepção de qualidade vinculada à lógica da administração empresarial, da meritocracia e da responsabilização está presente nas propostas educacionais e nos discursos dos profissionais. Essa cultura implantada, em certa medida, está sendo assimilada na escola.

Evidencia-se que tudo gira em torno da avaliação: o planejamento da escola, o conteúdo ministrado, a avaliação da aprendizagem. No que se refere ao planejamento escolar, o foco da escola é a melhoria do Ideb. A diretora da escola reforça o planejamento vinculado aos resultados da avaliação e

a focalização dos alunos das turmas que são avaliadas e deixa claro que, com as outras turmas, o trabalho pode ser mais “leve”.

Nós fizemos um trabalho muito grande o ano passado, eu cobrei muito, sabe? Eu foquei o quinto ano. Eu falei: - vamos continuar com os projetos internos, vamos? Nós não vamos colocar tanta intensidade porque o nosso foco são os alunos do quinto ano! Então foi feito um trabalho muito grande mesmo, que eu não dava sossego para essas meninas e gastei muito xerox e muita coisa para poder ensinar, mas valeu a pena, né? A escola inteira parou para atender o quinto ano! Entendeu? Valeu a pena o resultado, né? Agora estamos aguardando o resultado do quinto ano, que deve estar para sair, mas eu tenho certeza que vai ser bom, porque o trabalho não foi diferente! (DIRETORA, 2012).

No tocante aos conteúdos curriculares, esses também visam atender às necessidades das avaliações. Assim, Língua Portuguesa e Matemática ocupam o lugar central na matriz curricular. São trabalhados com prioridade em detrimento de outros conteúdos, alterando até a rotina da escola, como mostra a especialista da Escola:

Toda semana trabalha-se com Português e Matemática. Segunda-feira, primeiro horário, toda a escola vai estar trabalhando com Português, independentemente do que seja o horário da sala. Ciências é Português, toda a escola! Trabalha-se com gêneros textuais, porque se o aluno não sabe ler e interpretar não dá conta de mais nada. Essa semana foi o Português, na outra semana, Matemática! E sempre em dias alternados. Essa semana foi na segunda, semana que vem é na terça! É assim que estamos fazendo! (ESPECIALISTA, 2012).

Percebe-se que, em função das avaliações externas, o estreitamento do currículo é assimilado e colocado em prática nas escolas. Assim, o chamado “conhecimento básico” cumpre a função de preparar para a cidadania, como argumentam os reformadores da educação, sem explicitar qual o significado de cidadania. Essa prática limita as possibilidades de crianças e jovens das classes populares terem acesso aos conhecimentos que são excluídos em nome do “básico”, que são de suma importância para sua formação e cujo acesso só é possível na escola. Freitas (2011) defende que as artes, o corpo, a criatividade, os sentimentos, a ética, a estética devem ser desenvolvidas, simultaneamente,



ao básico e não depois, como argumentam os defensores dessas políticas. A consequência é a formação de cidadãos de segunda categoria, acentuando as diferenças já existentes no sistema educacional.

A avaliação da aprendizagem também está atrelada aos modelos aplicados pela avaliação sistêmica, os dados mostram que há um grande envolvimento de todos os profissionais da escola e um processo sistemático de preparação dos alunos para a realização dessas avaliações, como indica a professora da escola:

As avaliações das meninas na parte de Matemática têm gráfico, têm escala, a maioria das provas aqui todas têm leitura e interpretação porque o que cobra é interpretação. Até na parte das exatas. que é a Matemática. A gente vê prova de história com gráfico, e isso ajuda o conjunto, né? [...] Todo ano eu vou buscando atividade, aí eu monto, vou lá e xeroco,, eu xeroco algumas atividades e a gente vai fazendo. Todo bimestre eu trago uma atividade de revisão, aí começa lá do sexto ano e vai, você entende? Eu já tenho até o acervo, sabe? Eu já tenho três anos com os nonos [anos], aí então eu vou buscando (PROFESSORA, 2012).

A diretora mostra de maneira clara que a avaliação da aprendizagem segue o padrão da Prova Brasil e há, por parte dela, uma exigência para que isso aconteça:

E outra coisa que eu vejo muito, toda prova nossa não é decoreba! Tem que ter uma parte contextualizada em toda avaliação, tanto a mensal quanto a bimestral! Todas elas têm que jogar textos, sabe? Tem que jogar gráficos, tem que jogar mapas! Desenhos, tudo! Charge... sabe aquelas tirinhas? Tudo tem que jogar! Eu não aceito mais sem, tem que ter uma coisa diferenciada. Por quê? Porque na avaliação da prova Brasil também cobram isso! Não cobram mais essa decoreba de menino! Acabou! Aí o professor também mudou a postura (DIRETORA, 2012).

Nessa mesma escola, a professora fala da preparação para as avaliações externas a partir das avaliações internas da escola:

[...] nós trabalhamos os modelos das avaliações sistêmicas com eles ao longo do ano. E a gente percebe realmente que a fragilidade deles é muito acentuada em Língua Portuguesa. A Matemática

também é, mas eles já conseguem fazer uma prova muito mais... eu diria, resolvendo as questões por levantamento de hipóteses e por eliminatória, o que não acontece com a Língua Portuguesa, que eles têm que ler, interpretar, inferir. Então a gente consegue perceber que existe isso aí (PROFESSORA, 2012).

Nas observações feitas em sala de aula, foi possível constatar o quanto a avaliação mobiliza a escola e seus profissionais a buscarem mecanismos para alcançar os índices. O relato a seguir demonstra como se efetiva a avaliação da aprendizagem:

[...] houve também na instituição aplicações de avaliações, espécie de simulados para "treinar" os alunos para a Prova Brasil. As avaliações eram extensas e possuíam questões relacionadas a fatos cotidianos. Uma das reclamações dos alunos durante a aplicação das avaliações é falta de qualidade da fotocópia, o que dificultava a leitura e interpretação das questões. Para sanar a dificuldade, as docentes liam junto com os alunos as questões que eram necessárias. Um fato que chamou muita a atenção foi o seguinte: após a realização da avaliação a professora entrega os gabaritos aos alunos onde terão que marcar as suas respostas. Alguns alunos terminam a avaliação e entregavam à professora para a correção. Um dos alunos acerta todas as questões então a professora me traz a avaliação para que possa ver. Em seguida, a prova também é enviada a diretora, para que a mesma veja o quanto o aluno teve um bom desempenho (GUIMARÃES, 2012, p. 5).

Pelos dados coletados, percebe-se, com clareza, a centralidade da avaliação sistêmica na prática pedagógica da escola. Ela incide no planejamento, na organização curricular e na avaliação da aprendizagem. Na verdade, o que polariza a escola, na atualidade, não é mais a avaliação da aprendizagem, muito menos a prática pedagógica, mas as avaliações externas, que trazem, em seu bojo, a responsabilização e a culpabilização dos professores, da direção, enfim, da escola. E isso influencia no currículo oferecido aos alunos e também no trabalho docente.



## Considerações finais

Conforme estudos realizados por Guimarães e Valente (2013), o PAR apresenta-se como um instrumento pela busca da qualidade educacional e traz novos elementos para a avaliação da educação básica do país. Por meio de suas ações, reconfigura o planejamento educacional e os dados têm mostrado a elevação do Ideb em todo o país. Além disso, permite o envolvimento maior entre estados e município. Contudo, o PAR não considera a realidade de todo o país, o apoio financeiro não é suficiente para dar continuidade às ações propostas. Constatou-se, ainda, que a participação na elaboração é restrita aos dirigentes, e há pouca articulação intersetorial entre outras instâncias do governo. Ademais, induz à responsabilização dos gestores pelos resultados obtidos e limita a autonomia dos entes federados.

Especificamente no que se refere à terceira dimensão, sobre as concepções de prática pedagógica e avaliação da aprendizagem, definiu-se que a primeira é a atividade orientada por conhecimentos e objetivos visando organizar situações de ensino e aprendizagem que possibilitem a transformação dos sujeitos envolvidos no processo e do contexto no qual estão inseridos. Para tal, sua finalidade é garantir aos sujeitos o acesso aos bens históricos, sociais e culturais, além do desenvolvimento de postura crítica, reflexiva e criadora a partir de sua inserção no mundo. A essência da prática pedagógica não se restringe ao campo da sala de aula, mas ao contexto em que está inserida a escola e o trabalho pedagógico desenvolvido pelos profissionais que nela atuam.

Na lógica que tem induzido as práticas de avaliação, os sistemas de ensino, as escolas, os professores, os estudantes são responsabilizados pelos resultados obtidos, independente das condições concretas de produção destes. Ainda nessa lógica, a responsabilização individual e autoritária encontra-se intimamente associada à noção de meritocracia e se concretiza por meio da avaliação, que, ao induzir a competição e a classificação, valores presentes na sociedade capitalista, contribui para acentuar as desigualdades sociais.

Embora não explicita as concepções dessa dimensão, percebe-se que o PAR, no âmbito do discurso, tem como proposta promover uma educação que atenda às demandas sociais e que seja considerada de qualidade. No entanto, a partir das observações e entrevistas realizadas, nota-se que as práticas pedagógicas das escolas pesquisadas centram-se nos resultados das avaliações sistêmicas. Nesse sentido, pode-se considerar que há uma subordinação das

práticas pedagógicas aos resultados das instituições. As escolas criam mecanismos para elevar os seus índices sem a preocupação com a natureza e com a especificidade da educação. Essa prática limita as possibilidades de crianças e jovens das classes populares terem acesso aos conhecimentos que são excluídos em nome do “básico”, que são de suma importância para a formação cidadã e cujo acesso só é possível na escola.

Desse modo, fica evidente que as avaliações externas e a busca desenfreada para elevar os índices definem as práticas pedagógicas, a avaliação da aprendizagem e até mesmo o conteúdo ministrado em sala de aula. Talvez seja porque a concepção de qualidade da educação presente no PAR ainda esteja restrita ao alcance das metas propostas no plano, ou seja, à melhoria das notas do Ideb no país, estados municípios e instituições escolares.

Do ponto de vista político, tem-se um debate em torno da questão das práticas pedagógicas e da avaliação, ao mesmo tempo, necessário e complexo para ser feito, pois está intimamente relacionado à questão da qualidade educacional, e esta, por sua vez, se compromete com a defesa de um projeto de sociedade que pode acentuar ou não as desigualdades socioeducativas.

206

## Referências

BARBOSA, Ivone Garcia. Prática pedagógica na educação infantil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancellia; VIEIRA, Livia Fraga. **Dicionário**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

BRASIL. Lei 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, 23 dez. 1996, Seção 1, p. p. 27833. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. CONAE, 2010. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Documento Referência. Brasília: MEC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano de ações articuladas** – PAR 2011-2014. Guia prático de ações para municípios. Brasília, nov. 2011.



\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014**. Brasília: MEC, 2011. (6º versão).

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2007, Seção 1, p.07.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009. Seção 1, p. 08. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 28 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de lei nº 8.035 de 2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=831421&filename=PL+8035/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filename=PL+8035/2010). Acesso em: 2 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 01. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 10 nov. 2014.

CHIRINÉA Andréia Melanda; BARREIRO Iraíde Marques de Freitas. **Qualidade da educação**: eficiência, eficácia e produtividade escolar. 2011. Disponível em : [http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit\\_gest/edi7\\_artigo3.pdf](http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit_gest/edi7_artigo3.pdf). Acesso em: 27 out. 2014.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

DIRETORA Acácia. **Entrevista**. Ituiutaba. Minas Gerais. 12 abr. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental**: textos para discussão. 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.

ESPECIALISTA Hortência. **Entrevista**. Ituiutaba, Minas Gerais. 23 abr. 2012.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando (Org.). **Educação Básica no Brasil: construindo um país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213 – 238.

FREITAS, Luiz Carlos. **Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática**. 9. ed. Campinas: Papyrus, 2008.

\_\_\_\_\_. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 965-987, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo?** Disponível em: [http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz\\_freitas.pdf](http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/luiz_freitas.pdf). Acesso em: 28 mar. 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. 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. 235-274, jan./abril. 2011.

GUIMARÃES, Claudilene Abadia. **Diário de bordo**. 22 de novembro de 2012. (Manuscrito)

GUIMARÃES, Claudilene Abadia; VALENTE, Lucia de Fatima. **O Plano de Ações Articuladas do Município de Ituiutaba-MG**: análise das práticas pedagógicas e da avaliação da aprendizagem. Uberlândia: Relatório PIBIC/FAPEMIG, 2013.

NETO, José Batista.; SANTIAGO, Eliete. Prática Pedagógica. In: NETO, José Batista; SANTIAGO, Eliete (Org.). **Formação de professores e prática pedagógica**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 25 set. 2009.



OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 92, Especial, p. 753-775, out. 2005.

\_\_\_\_\_. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PINTO, Jose Marcelino Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.

PROFESSORA Amarilis. **Entrevista**. Ituiutaba. Minas Gerais. 20 de abril de 2012.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-392, ago. 2010.

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia**. 35. ed. Campinas: Autores Associados, 2002

SILVA, Jovina da.; RAMOS, Maria Monteiro da Silva. **Prática pedagógica numa perspectiva interdisciplinar**. Disponível em: [Bhttp://www.ufpi.edu.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/2006.gt3/GT3\\_2006\\_08.P DF](http://www.ufpi.edu.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/2006.gt3/GT3_2006_08.P DF). Acesso em: 20 out. 2012.

SOUZA, Sandra Zákia Lian; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895. 2003. ISSN Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-7330200300030000>. Acesso em: 16 out. 2012.

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **A construção do conhecimento em sala de aula**. São Paulo: Cadernos Pedagógicos do Libertad 2, 1994.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **A prática pedagógica do professor de didática**. Campinas: Papyrus, 1989.

TELES, Fabricia Pereira; IBIAPINA, Ivana Maria Lopes de Melo. **Prática pedagógica na educação infantil**: breve panorama histórico. 2009 Disponível em: [http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2009/GT.1/8\\_Fabricia%20Pereira%20Teles.pdf](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2009/GT.1/8_Fabricia%20Pereira%20Teles.pdf). Acesso em: 24 out. 2013.

Profa. Dra. Lucia de Fatima Valente  
Universidade Federal de Uberlândia  
Faculdade de Ciências Integradas do Pontal  
Grupo de Pesquisa Observatório da Educação | Plano de Ações Articuladas  
E-mail | [lucia@pontal.ufu.br](mailto:lucia@pontal.ufu.br)

Profa. Dra. Maria Simone Ferraz Pereira Moreira Costa  
Universidade Federal de Uberlândia  
Faculdade de Ciências Integradas do Pontal  
Grupo de Pesquisa Observatório da Educação | Plano de Ações Articuladas  
E-mail | [msimonefp@pontal.ufu.br](mailto:msimonefp@pontal.ufu.br)

Recebido 13 nov. 2014

Aceito 23 fev. 2015



# Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública

---

Marcelo Soares Pereira da Silva  
Lorena Sousa Carvalho  
Universidade Federal de Uberlândia

## Resumo

O presente estudo analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto dos novos modelos de gestão e das políticas educacionais que vêm sendo implementados sob a égide da chamada Nova Gestão Pública (NGP) e sua perspectiva calcada no gerencialismo. Para tanto, serão discutidos os elementos que estruturam a NGP, com destaque para a dimensão da regulação, da accountability, do planejamento estratégico e do governo eletrônico e suas relações com a gestão da educação e, mais especificamente, com o PAR. Ao final, são apresentadas algumas conclusões que evidenciam o sentido do PAR frente à NGP como uma das faces do gerencialismo em educação.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Gerencialismo. Gestão educacional.

211

## Managerialism faces in education in the context of new public management

---

## Abstract

The present study analyses the Plan of the Articulated Actions (PAR) implanted in context of the new management models and of the educational politics under the aegis of what is called New Public Management (NPG) and its perspective from the managerialism. For this, it will be discussed the elements in which NPG is structured, with emphasis for the dimension of the regulation, of accountability, of the strategic planning and the electronic government and its relations with the educational management and, more specifically, with PAR. At the end, we presented some conclusions that evidence the meaning of the PAR in front of NPG as one of the managerialism faces in education.

Keywords: Educational politics. Managerialism. Educational management.



## Caras del gerencialismo en la educación en el contexto de la nueva gestión pública

---

### Resumen

Este estudio analiza el (PAR) en el contexto de los nuevos modelos de gestión y las políticas educativas que se están desarrollando bajo los auspicios de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) y su perspectiva gerencialista. Para ello, vamos a discutir los elementos que estructuran la NGP, destacando el alcance de la regulación, de la accountability, de la planificación estratégica y de el gobierno electrónico y su relación con la gestión de la educación y más concretamente con el PAR. Al final, presentamos algunas conclusiones que muestran el sentido PAR ante la NGP como una faceta de el gerencialismo en la educación.

Palabras-clave: Política educativa. Gerencialismo. Gestión de la educación.

212

A condução das políticas públicas vem passando por importantes mudanças quanto à sua implementação, gestão, monitoramento e avaliação. A busca por mais efetividade, na realização dessas políticas é, cada vez mais, reclamada por diferentes setores sociais. Nesse sentido, a perspectiva do planejamento e do controle social sobre essas políticas tem assumido contornos diversos, seja com a criação e institucionalização de órgãos e instituições que assumem essa tarefa, seja com o desenvolvimento de novos modelos e ferramentas de gestão.

Novos marcos conceituais vêm se consolidando na direção de fortalecer modelos de gestão de caráter gerencial. Princípios e diretrizes que vinham sendo construídos no campo da gestão da produção no setor privado, vão sendo, crescentemente, incorporados nos modos de se pensar e realizar a gestão pública. Planejamento estratégico, eficiência e eficácia, controle social, responsabilização, vão se constituindo em pilares orientadores dessa nova gestão pública. Ao lado desses pilares, também a incorporação das novas tecnologias da informação e comunicação vem configurando um elemento estruturante nessa nova gestão pública, o que ajuda a compreender os contornos de governo eletrônico introduzidos por esses novos marcos.



Na verdade, essas mudanças conceituais e metodológicas que sustentam a nova gestão pública se articulam a um contexto mais amplo de avanço do pensamento neoliberal no contexto da globalização e alcança os diversos setores das políticas públicas, inclusive o campo educacional. No caso brasileiro, tais mudanças tomam corpo e são introduzidas de modo mais sistemático no contexto da Reforma do Estado iniciada nos anos de 1990, porém adentram aos anos 2000, mesmo com o novo quadro político que assumiu o executivo federal de 2003. Nesse sentido, vários elementos da nova forma de compreender e organizar o funcionamento do Estado iniciados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) tiveram continuidade e se aprofundaram nos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014).

É pertinente, no âmbito deste estudo, analisar as bases da chamada Nova Gestão Pública (NGP), sua relação com a perspectiva do gerencialismo e do governo eletrônico e seus desdobramentos no campo da educação, especialmente a partir da institucionalização do Plano de Ações Articuladas (PAR). Nesse movimento de análise, num primeiro momento, procurar-se-à se deter nas raízes do gerencialismo para, em seguida, situar os elementos estruturantes da NGP e seus desdobramento na gestão da educação. Ao final, a preocupação de como o PAR deve ser compreendido para além de uma ferramenta de planejamento e gestão uma vez que traz, em si, nos seus fundamentos, na sua forma de organização e estruturação elementos que contribuem para aprofundar na educação pública, processos e práticas gestoriais que vêm sendo implementadas em outros setores da vida social.

213

## **Reforma do Estado e neoliberalismo: o gerencialismo e suas raízes**

Nos anos de 1990, concomitante com as reformas sociais e educacionais implementadas nesse período, se delineou a chamada Reforma do Estado, o que implicou profundas mudanças no papel e nas formas de atuação do Estado frente à sociedade e deixou suas marcas até os dias atuais. O processo de Reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, se desenvolveu no contexto da concretização da política neoliberal em diferentes países da América Latina.

O neoliberalismo originou-se após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte. Constituiu-se em uma matriz teórica e política fortemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Nos anos de 1970, se aprofundou a crise do Estado de Bem-Estar Social e, nesse contexto, os neoliberais consideravam que o caráter intervencionista que esse modelo de organização do Estado assumia, demandava muitos gastos públicos, destruía a liberdade dos cidadãos e inibia a livre concorrência. Nesse sentido, apostavam que o modelo de Estado neoliberal era a solução para a crise econômica que se vivenciava. As bases de sua política econômica, oriunda do século XX, cujos principais representantes são Hayek e Friedman, tem como princípio o estabelecimento do Estado Mínimo, ou seja, a inibição da interferência do Estado Nacional na economia e nas políticas sociais para se tornar um ente regulador. Como afirma Anderson, o neoliberalismo

Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política (ANDERSON, 1995, p. 1).

214

Ainda de acordo com Anderson (1995), são características das políticas neoliberais: a contração na emissão monetária, a elevação das taxas de juros, a diminuição dos impostos sobre os rendimentos altos, a eliminação de controles sobre os fluxos financeiros, o desemprego maciço e o enfrentamento do movimento organizado dos trabalhadores por meio de uma nova legislação antissindical, o corte, nos gastos sociais, e a privatização dos serviços públicos.

A redefinição do papel do Estado na perspectiva neoliberal, a partir dos anos de 1990, se desenvolveu no contexto de reestruturação do modo de produção capitalista, tendo, como eixo central, a globalização. Nesse sentido, Gómes afirma que o neoliberalismo

[...] recupera de imediato a globalização e apresenta a competitividade no mercado mundial como objetivo e critério crucial das mudanças radicais que sustenta de longa data na política econômica e nas políticas em geral (GÓMES, 2000, p. 50).

A globalização não se deu no campo econômico, tampouco no campo político. O processo de globalização se realiza no contexto do modo de produção capitalista e traz diferentes dimensões, tais como: a dimensão



cultural, política, econômica, artística, social e educacional. Para Gómes, a globalização consiste em

[...] interconexões globais, não somente no campo econômico, mas há uma facilidade e frequência com que informações, contaminação ambiental, migrantes, turismo, armas, imagens, ideias, doenças, criminalidade, etc., fluem através de fronteiras transnacional e global (GÓMES, 2000, p. 53).

Na verdade, a globalização não é um fenômeno novo, visto que é inerente ao capitalismo. Ela nasce e se intensifica com o próprio desenvolvimento do modo de produção capitalista. O capitalismo, enquanto modo de produção, busca, cada vez mais, alastrar o comércio internacional, intensificando o mercado global. Nesse sentido, a globalização deve ser tomada como um processo de alastramento desse modo de produção e circulação de mercadorias, buscando uma universalização da lógica capitalista no contexto da sociedade contemporânea. A ideia é de que a ampliação do comércio internacional, conforme a lei do mercado, se constituiria na fonte do desenvolvimento do processo econômico e social de todos os países.

Nesse quadro, uma nova organização de Estado se configura, havendo uma diminuição de gastos públicos, que passa a ser realizada por agências de outros setores que não o Estado. Para tanto, o Estado passa a funcionar com características do mercado, provando uma modificação no seu papel, uma vez que o setor público passou a buscar uma nova forma de organização e gestão, baseada na iniciativa privada.

A estratégia, portanto, é reformar o Estado e diminuir sua atuação para superar a crise. O mercado é que deverá superar as falhas do Estado, e assim a lógica do mercado deve prevalecer inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo (PERONI, 2003, p. 2).

Os valores do mercado foram incluídos de diferentes formas na estrutura do Estado, por exemplo, privatização, contratação de serviços externos, taxaço de serviços e, mais recentemente, parcerias entre público e privado. Tem-se um modelo de organização do Estado cada vez mais orientado pelo pragmatismo, voltado para os interesses do mercado e para a alta produtividade, a eficiência e a eficácia, dentro de um novo pacto gerencial.



No Brasil, embora as ações, desenvolvidas nos governos de Collor de Melo e Itamar Franco, entre 1990 e 1994, direcionarem para o ideário neoliberal, a consolidação de políticas sustentadas nesse ideário se deu, principalmente, a partir dos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando se implementou o Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995. Esse plano foi criado considerando o enfrentamento da crise econômica brasileira. Nesse plano, foram delineadas diversas mudanças aplicadas na administração pública em diferentes setores, sendo que essas reformas apresentadas tiveram reflexos nos governos subseqüentes com a continuidade dos direcionamentos da política neoliberal contida no Plano Diretor.

O objetivo da Reforma do Estado brasileiro, segundo o Plano Diretor era

[...] reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (BRASIL, 1995, p.13).

216

Além do mais, o Plano Diretor trazia algumas perspectivas para a atuação do Estado a partir da redefinição de seu papel.

O Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano (BRASIL, 1995, p. 13).

O Estado passaria a não ser mais fomentador de benefícios públicos e assumiria outro papel, como o de gerenciar, induzir e regular as políticas. Assumiria, então, um novo tipo de perfil: o gerencialismo. Tem-se, desse modo, um processo combinado de diminuição do Estado e ampliação da sociedade civil (VIEIRA, 2011). Castro, ao caracterizar o gerencialismo, destaca que

A gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de



avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos. Além do mais, o gerencialismo ou gestão gerencial também tem como características a redução e o controle dos gastos públicos e o modelo de avaliação por desempenho – que será fundamental no âmbito educacional (CASTRO, 2008, p. 3).

○ Estado assume um caráter gerencialista e, nessa perspectiva, objetiva priorizar a busca da eficiência e eficácia, reduzir gastos com o setor público, além de controlar e introduzir modelos de avaliações que focam o desempenho individual, visando aferir o produto e instalando a competitividade e a descentralização como pilares dessa eficiência e eficácia.

Segundo Machado (1994, p. 20), “[...] o gerenciamento constitui a base do controle da qualidade total, pois visa não só estabelecer e manter, mas melhorar os padrões.” Ainda de acordo com a autora, existem dois tipos de gerenciamento: gerenciamento pela organização ou de rotina e gerenciamento interfuncional. ○ primeiro tem como objetivo o controle das tarefas cotidianas, por meio de processos repetitivos. Esse nível de gerenciamento requer planejamento e execução. ○ segundo tipo visa à construção da visão da organização, de seus objetivos estratégicos, tendo em vista a melhoria dos processos e o enfrentamento da competição.

Esse novo tipo de administração e gestão passa a ser o alicerce da nova organização do Estado que se configurou no final do século XX e princípio do século XXI, articulado também aos processos de reestruturação produtiva e de mudanças no mundo do trabalho e da produção. Essa perspectiva de organização do Estado dissemina a ideia de que tudo o que é ruim provém do setor público e, em contrapartida, os padrões de eficiência, de qualidade e sucesso estariam na esfera privada, nas empresas e no mercado.

No contexto do gerencialismo, a lógica do mercado se inseriu, cada vez mais, nos espaços públicos, num processo em que o setor público tem incorporado na sua dinâmica de funcionamento aspectos da cultura empresarial competitiva. Têm-se, dessa forma, as bases do gerencialismo que irá orientar a reorganização do trabalho, tanto no setor produtivo, no mundo da produção e circulação de mercadorias, quanto na organização e funcionamento do Estado no contexto da globalização e do avanço do ideário neoliberal.

Por seu turno, o aprofundamento do gerencialismo no quadro da Reforma do Estado, conduzida no Brasil a partir do final dos anos de 1990 e que se estendeu ao longo deste século XXI, possibilita demarcar as bases, os fundamentos, estratégias e instrumentos da Nova Gestão Pública (NGP) compreendida enquanto uma das faces do gerencialismo na organização e funcionamento do Estado na atualidade, e seus desdobramentos no campo da gestão da educação.

## **A Nova Gestão Pública e a perspectiva gerencial no processo de reorganização do Estado e a gestão da educação**

Sob a égide do pensamento neoliberal, a NGP também preconiza que os serviços públicos devem ser realizados pela iniciativa privada, em condições de livre-mercado, pois, em tese, essa medida aumentaria a eficiência dos processos de trabalho. Nesse sentido, essa proposta favorece a privatização dos serviços públicos, tendo em vista que os neoliberais consideram que este é o caminho mais eficiente e satisfatório. Nesse sentido, ela não representa um corte total do modelo já existente da forma de atuação do Estado, mas procura constituir instrumentos que deem conta das necessidades contemporâneas de modificar o papel do Estado. Embora algumas características presentes na NGP não sejam inéditas, tais como o interesse pela eficiência, o controle e métodos gerenciais, existem alguns elementos e aspectos que vão além.

De acordo com Paula (2005), foram estabelecidas medidas organizativas e administrativas, atribuindo características à Nova Gestão Pública. Dentre elas, destacam-se:

- descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólios dos ministérios;
- privatização das estatais;
- terceirização dos setores públicos;
- regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
- uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2005, p. 47).



Em face desses apontamentos, na NGP, foram difundidas ideias como a superioridade do setor privado em relação ao setor público; a proposição de soluções técnicas e práticas administrativas formuladas no mundo empresarial aplicadas em instituições públicas; o ideal da produtividade; a pressão pela eficiência; a busca pela excelência por meio da regulação e do controle e, ainda, a crença em tecnologias gerenciais que permitiriam as atividades organizadas.

Segundo as diretrizes da Nova Gestão Pública, os serviços públicos delegados aos setores privados ofereceriam mais resultados, seriam mais eficientes e satisfatórios, o que conduziria à crescente privatização dos serviços públicos. A delegação dessas responsabilidades para o setor privado tem como um de seus desdobramentos a consolidação de mecanismos de regulação por parte do Estado, sobre os serviços prestados.

Em suma, Nova Gestão Pública significa uma perspectiva de organização e funcionamento do Estado que tem, como pilares, a atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada; criação de ambientes competitivos dentro das instituições públicas; objetivos claros de produtividade e subordinação do controle social.

Nesse contexto, se configurou, no quadro da NGP, as agências reguladoras como entes do Estado com papel de realizar a tarefa de controle sobre os serviços.

A questão da regulação é mais amplamente discutida na área da economia, no entanto ela abrange diversos setores da sociedade. Oliveira (2005, p. 755) ressalta que a ideia da regulação “[...] alcança todos os setores, envolvendo desde a regulação da energia, dos meios climáticos, dos alimentos, dos meios de comunicação, entre outros serviços essenciais, até a imprensa.”

Na perspectiva de Maués (2009), a regulação é o processo de produção de regras e de orientações das condutas dos atores. Assim, a regulação representa um conjunto de mecanismos que vão permitir o controle, buscando manter o equilíbrio e orientar as ações dos sujeitos.

Barroso (2005) considera que a regulação está relacionada, simbolicamente, com a forma de intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Nesse sentido, o Estado assume o papel de regulador. Segundo o autor,

[...] a regulação é o oposto da regulamentação, uma vez que a primeira é mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados, enquanto que a segunda é centrada na definição e controle a priori dos procedimentos e, relativamente, indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados (BARROSO, 2005, p. 727).

Nesse sentido, o sistema educacional também começou a sofrer mudanças, simultaneamente, à nova regulação das políticas educacionais. A escola pública, como agência estatal, é objeto da nova regulação; por isso, sofre algumas alterações como, por exemplo, nos currículos, nas formas de avaliação e na organização do trabalho escolar. Segundo Afonso (2005) e Valente (2011), o Estado Avaliador e, conseqüentemente, o Estado Regulador, está presente de várias formas na realidade educacional, mas, principalmente, nas avaliações externas.

Atualmente a avaliação tem-se configurado como um dos principais eixos da regulação da educação, uma vez que se constitui em mecanismo de controle de distribuição de recursos, pois o Estado tem atrelado o financiamento aos resultados dos índices alcançados nos testes (VALENTE, 2011, p. 96).

220

Com efeito, as políticas educacionais implementadas, ao longo das duas últimas décadas, se sustentaram na lógica da regulação. A avaliação tem se configurado como um dos principais eixos da regulação da educação. Por sua vez, os parâmetros e instrumentos de avaliação adotados seguem a lógica do quase mercado, pois coloca em destaque princípios e critérios de eficiência, produtividade e competitividade, priorizando a aferição pontual do desempenho dos alunos. Privilegiam os produtos e os resultados em detrimento dos processos de construção. Nesse sentido, não consideram os fatores que estão intrínsecos à escola e as classificam em função do mérito. A questão da qualidade fica subordinada à lógica competitiva e considera, apenas, os aspectos quantitativos. A esse respeito, Hypolito assevera que

O que deve ser ressaltado nessas políticas é a centralidade nos aspectos econômicos em detrimento dos aspectos políticos e sociais, como deslocamento da educação para a esfera do econômico e dos modelos gerenciais apregoados pelo mercado, como já assinalado anteriormente. O que deveria ser pressuposto de qualidade para a educação pública, garantida pelo Estado, passa a



ser considerado como deficiência dos usuários. Em outras palavras, o que era considerado como direito do cidadão e dever do Estado passa a ser considerado como possibilidade de escolha, a partir do que é mensurado como eficiente ou ineficiente (HYPOLITO, 2010, p. 1344).

Oliveira (2001), Oliveira (2005), Hypolito (2010) e Valente (2011) demonstraram que, nos anos de 1990, as políticas públicas educacionais foram geridas de forma racional, seguindo concepções dos organismos internacionais, dentre eles, o Banco Mundial, vinculando a educação ao desenvolvimento econômico. Nesse sentido, as tendências dos órgãos privados influenciaram, de forma significativa, na educação, prescrevendo políticas com caráter instrumental, técnico, racional, operacional, tornando as instituições educativas prestadoras de serviços e o aluno seu cliente.

Concomitante à perspectiva da regulação, a NGP estava baseada, também, no princípio de accountability. A accountability teve origem na Inglaterra e nos Estados Unidos e tem sido traduzida no Brasil sob a ótica de responsabilização. A utilização dessa concepção vem se desenvolvendo, desde os anos de 1990, e se consolida na condução das políticas públicas em geral e no campo da educação em particular.

Para Afonso (2009), accountability sugere uma gama de significados, remetendo as palavras políticas, sistemas, modelos, dimensões, agências, práticas e actores. Em seu estudo, Afonso (2009), esclarece que o termo accountability abrange

[...] três dimensões estruturantes: uma de informação, outra de justificação e uma outra de imposição ou sanção. Num entendimento mais imediato, a prestação de contas pode ser o pilar que sustenta ou condensa as duas primeiras: o direito de pedir informações e de exigir justificações – sendo que, para a concretização de ambas, é socialmente esperado que haja a obrigação ou o dever (regulamentados legalmente ou não) de atender ao que é solicitado. Informar e justificar constituem assim duas dimensões da prestação de contas, a qual pode, assim, ser definida, em sentido restrito, como obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações (answerability) (AFONSO, 2009. p. 59, grifos no original).

Dessa forma, as ações proferidas são pensadas e repensadas seguindo um padrão de eficiência com vistas ao êxito cotidiano. A política de accountability é, portanto, uma política de responsabilização.

A responsabilização está intimamente associada à prestação de contas, uma vez que ser responsável por um processo ou um resultado implica – sobretudo no setor público em uma sociedade democrática – em ter que prestar contas dos resultados e do uso dos recursos aplicados (VIDAL; VIEIRA, 2011, p. 425).

A adoção da accountability (ou responsabilização) no Brasil contribuiu para as mudanças no modelo de gestão burocrática para uma administração de caráter gerencial. Nesse processo, tem-se a adoção da descentralização para garantir a eficácia e a eficiência das políticas públicas, acompanhado do processo de responsabilização, transferência de responsabilidades, prestação de contas e transparência.

A accountability é, pois, sinônimo de responsabilização e prestação de contas e está associada às abordagens e perspectivas das políticas gerenciais. Seu “[...] significado indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas” (AFONSO, 2012, p. 472).

No campo educacional, a accountability pode ser caracterizada como uma transferência de responsabilidade da manutenção das escolas, por meio da captação de recursos financeiros pelos próprios responsáveis e não mais dependendo do subsídio governamental, bem como a sua concorrência no mercado estabelecida pelas avaliações em larga escala e, conseqüentemente, o seu “ranqueamento.” A escola é cada vez mais responsabilizada pelo seu sucesso ou seu fracasso, uma vez que os governos consideram os recursos disponibilizados suficientes para que progridam e se desenvolvam.

Outro componente da NGP, com raízes nas empresas privadas, é o planejamento estratégico, como forma de garantir maior eficiência, eficácia e controle no alcance dos resultados esperados. O planejamento estratégico se expandiu na segunda metade do século XX e passou a ser fortemente utilizado na área de administração e gestão de empresas, no âmbito dos grupos e instituições privadas.

O planejamento estratégico, conforme Parente Filho (1991), é um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente. Parente Filho ressalta que



No campo empresarial, o planejamento estratégico é direcionado para a ampliação da competitividade da empresa, como condição para sua sobrevivência e desenvolvimento em um ambiente de rápidas e inesperadas mudanças (PARENTE FILHO, 2001, p. 30).

Trata-se de uma ferramenta gerencial que apresenta um diagnóstico da situação atual, a identificação da missão e valores, projeta uma pretensão futura (visão de futuro), composta com objetivos estratégicos, que, por sua vez, são reduzidos a metas (objetivos quantificados). Campos (1992, p. 68) explica que “[...] o Planejamento Estratégico é, pois, um conjunto de atividades necessárias para se determinar as metas (visão), os métodos (estratégia) e o desdobramento destas metas e métodos.”

O planejamento estratégico se apresenta como modelo de um planejamento com aspecto técnico-racional. Ele simplifica ao extremo os objetivos a serem alcançados, o processo e as diferentes etapas do planejamento, pondo em destaque o aspecto técnico deixando de considerar, na devida dimensão, os aspectos políticos, culturais e filosóficos. Na perspectiva do planejamento estratégico, apenas os gestores e/ou administradores são responsáveis pelo processo de planejamento e definição dos objetivos. Ademais, os processos de tomadas de decisões organizacionais devem ser pautados na eficácia. Essa afirmação se comprova na passagem de Saldanha, na qual relata que

O planejamento estratégico, que se reflete no todo de uma organização, tende a ser responsabilidade dos diretores e presidentes. Nele, serão tomadas decisões presentes que irão produzir efeitos futuros, os quais poderão ser positivos ou negativos, dependendo exclusivamente de um planejamento abrangente e de uma decisão acertada (SALDANHA, 2006, p. 30).

As análises, as decisões e o acompanhamento ficam centralizados nas mãos da gerência e o processo de execução é incumbência dos demais segmentos da instituição, limitando, assim, os espaços de participação no processo. Portanto, no planejamento estratégico, as decisões são tomadas pelos níveis superiores da gestão e/ou administração e, após aprovadas, são impostas aos demais segmentos.

Parente Filho (2001) destaca ainda que um dos princípios básicos que orientam as ações no planejamento estratégico é a abordagem sistêmica.



O planejamento estratégico como abordagem sistêmica tem como referência inicial a missão da organização. Com base em um processo participativo de conhecimento e análise dos pontos fortes e dos pontos fracos internos à organização e do estudo das oportunidades e restrições do ambiente externo, estabelece estratégias, ou seja, os meios e ações integradas de longo prazo, que visam alcançar os objetivos e metas estabelecidas para o cumprimento da missão da organização (PARENTE FILHO, 2001, p. 44).

Segundo a autor, a abordagem sistêmica do planejamento estratégico impõe, no momento dos estudos e das análises, a consideração, em primeiro lugar, das questões internas e externas da organização (ou setor). Além do mais, para se realizar o PE, exige-se um diagnóstico prévio dos pontos fortes e pontos fracos da instituição, exigem-se descentralização e divisão de responsabilidades e atribuições e, sobretudo, a interação com parceiros e beneficiários.

Esse tipo de planejamento apresenta algumas limitações, uma vez que atribui, como função principal, atender às necessidades do sistema econômico e, principalmente, porque parte de análises quantitativas de necessidades específicas.

Nessa perspectiva, Parente Filho, ao situar o planejamento estratégico na educação, chama a atenção para o fato de que:

[...] o predomínio de abordagens técnicas, fundamentadas em modelos originários da economia, influenciaram o planejamento estratégico, imprimindo formas e conteúdos predominantemente técnicos aos processos de planejamento, negligenciando a natureza política e os aspectos culturais e institucionais da atividade educacional (PARENTE FILHO, 2001, p. 20).

A aplicação do Planejamento Estratégico no campo educacional se deu como uma tentativa de introduzir mudanças organizacionais e gerenciais capazes de provocar melhorias. No entanto, seu caráter burocrático tem conduzido a processos de organização da prática educativa que não contribui para se alcançar avanços substantivos na qualidade da educação.

Outro pilar que sustenta a Nova Gestão Pública é o processo de consolidação do chamado governo eletrônico. O governo eletrônico se configura a partir da diversidade de mecanismos de disseminação de informação que as instâncias governamentais disponibilizaram por meio da tecnologia, utilizando-se de ferramentas, portais, sistemas e plataformas eletrônicas virtuais.



Para Agune; Carlos (2005); Osbourne (1997), em alguns casos, a definição de governo eletrônico está vinculada às tentativas de modernização da administração pública e à melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos do governo. Por sua vez, Ronaghan (2002) e Medeiros (2004) afirmam que essa definição está claramente associada ao uso da Internet, pelo setor público, para prestação de serviços públicos de forma eletrônica.

Medeiros e Guimarães (2004) sintetizam alguns conceitos de governo eletrônico ligados a três áreas de conhecimento: políticas públicas, gestão e comportamento organizacional e tecnologia da informação, como apresentado no Quadro 1 que se segue:

**Quadro 1**

Definições de Governo Eletrônico	Fonte
Governo Eletrônico refere-se ao uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, Internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, empowerment do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.	Banco Mundial [...]
Governo eletrônico ou e-governo significa prover acesso público via Internet a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e suas agências, habilitando o público à condução e conclusão de transações para tais serviços.	National Audit Office [...]
O termo 'e-government' [utilizado em inglês para denominar o governo eletrônico] aborda o uso de novas tecnologias de informação e comunicação pelos governos, aplicadas a todas as suas funções.	OCDE [...]
E-governo é definido como: utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	Nações Unidas [...]
O termo governo eletrônico é definido como a oferta e troca de informações e serviços governamentais on-line para cidadãos, empresas e outras agências governamentais.	INTOSAI [...]
Governo eletrônico refere-se a processos e estruturas relativos ao fornecimento eletrônico de serviços governamentais ao público.	Okot-Uma [...]

Fonte | Medeiros e Guimarães (2004)

Por certo, o governo eletrônico se refere ao desenvolvimento de ferramentas gerenciais informatizadas que possibilitam ao governo e aos gestores públicos terem uma consistente base de dados eletrônicos por meio da rede mundial de computadores. Isso possibilita aos órgãos de governo um controle crescente de informações e processos gerenciais, ao mesmo tempo que possibilita integração dessas ferramentas.

Essas ferramentas e mecanismos estão ligados à incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), nos termos formulados por Ramos (2008), nos processos de planejamento, controle, monitoramento e avaliação.

Chamamos Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) aos procedimentos, métodos e equipamentos para processar informação e comunicar que surgiram no contexto da Revolução Informática, Revolução Telemática ou Terceira Revolução Industrial, desenvolvidos gradualmente desde a segunda metade da década de 1970 e, principalmente, nos anos 90 do mesmo século. Estas tecnologias agilizaram e tornaram menos palpável o conteúdo da comunicação, por meio da digitalização e da comunicação em redes para a captação, transmissão e distribuição das informações, que podem assumir a forma de texto, imagem estática, vídeo ou som. Considera-se que o advento destas novas tecnologias e a forma como foram utilizadas por governos, empresas, indivíduos e sectores sociais possibilitaram o surgimento da Sociedade da Informação (RAMOS, 2008, p. 5).

Em outras palavras, com a ascensão da Internet e das inovações em comunicações e informações, as organizações governamentais tiveram a possibilidade de migrar seus sistemas existentes em recursos convencionais para sistemas e plataformas com interface nas TICs. Os instrumentos ligados às TICs ampliaram a possibilidade de disponibilizar informações públicas e, portanto, deram origem ao que passou a ser chamado de Governo Eletrônico.

O governo eletrônico, por meio do uso das TICs, desenvolve sistemas e ferramentas no qual é possível encontrar inúmeras informações, dados e demandas relativas a uma instituição. Estas informações são disseminadas rapidamente e os gestores públicos possuem acesso aos dados disponibilizados por meio da Internet.



A disseminação da gestão de governo eletrônico tem como eixo central, a utilização das TICs visando possibilitar o acesso rápido às informações sociais e incrementar a prestação de serviços públicos com vistas a se alcançar mais eficiência e efetividade das políticas sociais públicas.

Medeiros e Guimarães (2004) destacam que há, pelo menos, dois fatores que têm motivado governos a elaborar e utilizar sistemas baseados na Internet:

(1) a necessidade de as administrações aumentarem sua arrecadação e melhorar seus processos internos – ‘fazer mais com menos’ – e (2) as pressões da sociedade para que o governo otimizasse seus gastos e atuasse, cada vez mais, com transparência, qualidade e de modo universal na oferta de serviços e provimento de informações aos cidadãos e organizações em geral (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p. 50).

Complementam, enfatizando mais seis motivos para os governos aplicarem projetos e programas na perspectiva do governo eletrônico, como:

(1) ‘estar presente’, ou seja, assegurar sua visibilidade na sociedade; (2) mostrar exemplo aos demais atores da Sociedade da Informação; (3) prestar informações de maneira mais eficaz; (4) oferecer serviços de forma virtual; (5) permitir a consulta aos cidadãos e (6) facilitar a participação na formulação das políticas públicas (MEDEIROS, 2004, p. 32).

227

Prado e Pó (2010) lembram que o governo eletrônico se concretizou ancorado em dois movimentos ao longo dos anos 1990:

[...] a busca de modernização da administração pública e melhoria da eficiência dos processos operacionais e administrativos do governo e o uso da Internet pelo setor público para prestação de serviços públicos de forma eletrônica (PRADO; PÓ, 2010, p. 7).

Esses movimentos e as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) foram incorporadas aos processos governamentais contemporâneos no movimento de Reforma do Estado. Isso fez com que princípios gerenciais, como desempenho, eficiência, eficácia, excelência, otimização, qualidade do gasto público, transparência, prestação de contas e controle social, tomassem

preocupação central no desenvolvimento de programas de governo eletrônico (PRADO; PÓ, 2010).

O governo eletrônico está atrelado à perspectiva do Estado Gerencial, bem como aos paradigmas da Nova Gestão Pública, uma vez que os seus programas e ações estão voltados à prestação de contas e à concessão de recursos financeiros para atingir as metas e objetivos definidos e/ou acordados nas políticas públicas. As novas tecnologias e os sistemas em rede permitem que a gestão pública tenha acesso cada vez mais rápido, faticitando, assim, os dados, demandas, informações e necessidades de instituições sociais.

Por outro lado, essas ferramentas gerenciais vinculadas às TICs corroboram a responsabilização e a transparência do governo, ou a também chamada accountability, uma vez que todas as ações e programas governamentais estão disponibilizados on-line e, assim, contribuem, também, para o controle social dos cidadãos, ou seja, os cidadãos também têm acesso às informações e transações das instituições políticas. Nesse sentido, Prado e Pó (2010, p. 2) asseveram que “[...] com tais mecanismos operacionais, os cidadãos passam a ter maiores possibilidades de decidir e responsabilizar os agentes políticos por seus atos ou omissões.” Sendo assim, essas ferramentas on-line estão a serviço tanto do governo e das instituições políticas para controle e monitoramento, quanto da população que pode ter acesso aos serviços públicos prestados. Prado e Pó observam que

Dessa forma, os programas de governo eletrônico assumiram uma posição privilegiada para a promoção de processos mais abertos e transparentes de governança, com a disponibilização de informações por parte dos governos e dos diversos atores, assim como de mecanismos de participação e opinião dos governados nos processos políticos. Representantes eleitos e a burocracia governamental, protagonistas centrais de decisões políticas relevantes para toda a sociedade, ficariam, assim, mais permeáveis ao seu escrutínio e opinião da sociedade. Daí, é quase obrigatório inferir que o governo eletrônico pode tratar de um aperfeiçoamento da própria democracia (PRADO; PÓ, 2010, p. 5).

Dessa forma, o Governo Eletrônico, por meio da Internet, se constituiria um veículo de aproximação e comunicação entre Estado e sociedade/governo e cidadão. Consoante com essa ideia, Medeiros e Guimarães ressaltam que



A Internet, como veículo de aproximação do Estado com o cidadão, é o principal instrumento para a consecução dos planos de fazer o governo cada vez mais 'eletrônico'. A intenção, com a presença governamental na web, é tornar o aparato administrativo menos aparente de forma presencial, mas, ao mesmo tempo, mais próximo do cidadão e mais eficiente na realização de seus objetivos, com a utilização de técnicas e sistemas de informática e comunicações. Com isso, verifica-se a utilização de TIC na implementação de conceitos contemporâneos advindos da administração, a exemplo do gerencialismo na condução das organizações públicas, e mesmo um incentivo ao controle social (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004, p. 50).

Governo eletrônico, planejamento estratégico, accountability, responsabilização, controle social, regulação definem, pois, os contornos da NGP e seus desdobramentos na organização do Estado e das políticas públicas em geral e na educação em particular. Por certo, se, por um lado, esses elementos podem contribuir para se alcançar maior agilidade e transparência na gestão pública; por outro lado, à medida que se orientam e estruturam sob a égide da perspectiva gerencialista sustentada pelas teorias e métodos de administração capitalista, pouco podem fazer naquela direção.

No campo educacional brasileiro, o Ministério da Educação tem criado mecanismos de monitoramento e acompanhamento permanente de todas as ações de diferentes municípios, estados e Distrito Federal. Diversas ferramentas gerenciais têm sido implementadas na perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP). Estas ferramentas podem permitir um controle sistemático e articulado do desempenho de cada rede e unidade de ensino, ao mesmo tempo que podem contribuir para o controle social e de prestação de contas do governo, como é o caso do Plano de Ações Articuladas (PAR).

## **O PAR: sua estrutura e organização**

O PAR se constitui em uma ferramenta de planejamento estratégico e está estruturado em torno dos quatro eixos de ação preconizados no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, de modo que, no instrumento de organização desse Plano, o ente federado deverá considerar quatro dimensões:

Dimensão 1 – Gestão Educacional;  
Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;  
Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação;  
Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2007, p. 6).

A responsabilidade pela elaboração do PAR é do Secretário de Educação correspondente, ou algum profissional por ele indicado. No entanto, em vários momentos dos documentos orientadores, é mencionada e proposta a importância da participação da comunidade escolar e da sociedade mais ampla nessa elaboração. A periodicidade de elaboração do PAR é de cinco anos, todavia ele pode ser renovado ou atualizado em períodos intermediários.

O registro do PAR é feito por meio de uma plataforma eletrônica denominada Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Simec). Segundo as orientações contidas no Manual do Usuário do Simec, esse sistema tem como objetivo captar e armazenar as propostas orçamentárias e o remanejamento de créditos de todas as unidades vinculadas ao Ministério da Educação. Para tanto, ele tem como principais características:

- Otimização do desenvolvimento das propostas orçamentárias e dos remanejamentos de créditos por meio de acompanhamento simultâneo da equipe de orçamento;
- Maior rapidez na recuperação de dados e elaboração instantânea do QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa;
- Detalhamento da despesa no nível de natureza de despesa, fonte, identificador de uso e outros, de acordo com a funcional programática descrita no Manual Técnico do Orçamento; e
- Implantação de um ciclo de atualização das informações comparando informações de diferentes fases entre a proposta da unidade até a publicação da Lei (BRASIL, 2013, p. 3).

Orientado pelas quatro dimensões destacadas há pouco, o processo de elaboração PAR se divide em duas grandes etapas. A primeira etapa consiste na aplicação do instrumento para realização do diagnóstico da rede de ensino. A segunda etapa consiste na formulação do plano de ação propriamente dita.

Na fase de diagnóstico, a plataforma disponibiliza, de início, inúmeras informações relativas aos dados educacionais e demográficos da unidade



federada (município, ou estado ou Distrito Federal). Desse modo, a equipe de elaboração do PAR tem em mãos uma série de dados atualizados referentes ao perfil de suas respectivas populações e redes de ensino, taxa de escolarização, taxa de analfabetismo, índice de desenvolvimento da infância, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), resultado na Prova Brasil e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), número de escolas e número de matrículas por modalidade e etapa de ensino, número de funções docentes, principais atividades econômicas, trajetória histórica, entre outros. Na verdade, é um conjunto de 23 tabelas que sintetizam essas informações.

Em seguida, ainda no processo de construção do diagnóstico da realidade em processo de planejamento, são propostas quinze questões chamadas de "pontuais" e que envolvem os seguintes aspectos: existência e forma de regulamentação do sistema, plano, conselho (municipal ou estadual ou distrital) de ensino, do Comitê Local do Compromisso Todos Pela Educação, do Conselho do Fundeb; do Conselho Escolar; do órgão responsável pela gestão dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino; quantidade e dependência administrativa de creches e pré-escolas; critérios de escolha do diretor da escola; existência ou não de plano de carreira para o magistério e profissionais de serviços de apoio; relação da secretaria de educação com as instituições formadas de professores; avaliações educacionais; Provinha Brasil e alfabetização de jovens e adultos.

Cada uma dessas questões demanda que o responsável pela sistematização do PAR, no Simec, abra diferentes ambientes (abas ou janelas) lance os dados e, gradativamente, preencha todos os campos.

Após essas questões pontuais, o instrumento passa a contemplar vários aspectos em torno das quatro dimensões que o estruturam. Dentro da Dimensão 1 – Gestão Educacional – são levantados e analisados dados relativos a quatro itens: gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; gestão de pessoas; conhecimento e utilização de informação; gestão de finanças; comunicação e interação com a sociedade.

Na Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar – o instrumento procura coletar dados sobre a formação inicial e continuada dos professores da Educação Básica; formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial/atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades



quilombolas ou escolas indígenas; formação de professores da Educação Básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08 e, formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar.

Quanto à Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação – as questões giram em torno da organização da rede de ensino; das práticas pedagógicas e da avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Por último, na Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos; quatro aspectos são considerados: Instalações físicas da secretaria municipal de educação; condições da rede física escolar existente; uso de tecnologias; recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

No contexto e em torno dessas quatro dimensões, tem-se um total de 82 indicadores, de modo que, para cada um deles, devem ser atribuídas uma pontuação de 01 a 04, sendo que os indicadores com pontuação mais alta (03 e 04) se encontrariam em situação mais positiva e aqueles com pontuação mais baixa (01 e 02) se refeririam àquelas situações que demandariam ações mais imediatas de curto, médio e longo prazo.

Por sua vez, em torno de cada um desses indicadores, são disponibilizadas ações e subações resultantes e/ou articuladas a programas e projetos estruturados pelo MEC e suas respectivas Secretarias, ou por suas autarquias, especialmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Em face do diagnóstico formulado e com base nas possibilidades de ações e subações disponibilizadas pelo MEC, passa-se, então, para a segunda etapa de elaboração PAR.

Nessa segunda etapa, cada ente federado deve informar no seu PAR o encaminhamento que será adotado referente a cada indicador. Esse encaminhamento pode ser no sentido de aderir a um determinado programa ou projeto proposto pelo MEC e suas autarquias; ou solicitar apoio financeiro e/ou técnico para implementação de alguma ação específica; ou, ainda, situar as ações locais que serão desenvolvidas em cada dimensão considerada no processo de planejamento.



O PAR, elaborado e encaminhado pelo município, estado ou Distrito Federal, deve ser elaborado considerando um planejamento para um período de cinco anos. Mas periodicamente, de modo geral, a cada ano, o município pode apresentar atualizações em seu diagnóstico e nas propostas e demandas inicialmente colocadas. É a partir dele que o Ministério da Educação, por meio de seus órgãos internos, tem se orientado para a implementação de apoio técnico e/ou financeiro aos entes federados. Além disso, na medida em que o PAR e sua implementação estão registrados no Simec, torna-se possível que esse Ministério acompanha e monitore, permanentemente, o desenvolvimento das ações apoiadas em cada um desses entes.

De outra parte, a plataforma eletrônica do Simec, por meio da qual se realiza a elaboração do PAR, não oferece muita flexibilidade e alternativas aos governos locais quanto às ações e atividades que serão demandadas, justamente porque, como foi apresentado, há pouco, é o próprio sistema que vai indicando, diante dos problemas diagnosticados, as propostas de ação a serem desenvolvidas. Como as questões, por meio das quais se estrutura o diagnóstico da rede de ensino, são extremamente abrangentes e em grande número, isto acaba por induzir a própria avaliação que se realiza no processo de diagnóstico dessa rede. Nesse sentido, ainda que o município, estado, Distrito Federal, tenham autonomia e liberdade para proceder à avaliação diagnóstica de sua realidade, a ferramenta e a tecnologia que ela carrega formatam, padronizam, homogenizam essa avaliação. Isso coloca em questão o grau e o tipo autonomia que os governos locais têm condições de realizar e construir nos processos de gestão das respectivas redes de ensino.

233

## Conclusões

Ao final deste estudo, é possível apreender algumas das dimensões, significados e faces do PAR no contexto das políticas educacionais implementadas ao longo de 2007 a 2014.

Por um lado, traz consigo elementos do planejamento estratégico aplicados ao campo da gestão dos sistemas educacionais, introduzindo uma metodologia de planejamento que tem como marcas a centralidade na equipe gestora, ao mesmo tempo que todo o processo está calcado em aspectos técnicos, que secundarizam as questões políticas, culturais e institucionais que

engendram a realidade desses sistemas e suas escolas. A plataforma eletrônica, por meio da qual o PAR é elaborada, não abre a possibilidade para que tais questões sejam problematizadas.

Além disso, a perspectiva da avaliação adotada se restringe a identificar os pontos fortes e os pontos fracos, sendo que os primeiros seriam assinalados ao se atribuir uma pontuação 3 ou 4 para cada indicador destacado, enquanto os pontos fracos seriam identificados com a atribuição da pontuação 1 ou 2. Essa perspectiva de análise fragmenta e impossibilita que se construa uma visão mais ampla da realidade educacional.

Por outro lado, por meio do PAR, é possível apreender fortes elementos do governo eletrônico analisado ao longo deste trabalho. Sem dúvida, à medida que sua elaboração e registro ocorrem por meio da plataforma eletrônica do Simec, ele acaba incorporando o uso das tecnologias da informação e comunicação no processo de planejamento. Mas, ao mesmo tempo, na medida em que isso ocorre, também se abre a possibilidade de um acompanhamento mais sistemático e imediato deste planejamento e de sua implementação.

Com efeito, por meio do ambiente virtual do PAR na plataforma Simec, os gestores da educação, especialmente aqueles responsáveis pelos sistemas de ensino e pelos órgãos centrais da educação, têm condições de realizar um monitoramento sistemático e permanente das ações e da realidade de cada ente federado que apresentou seu Plano no Simec. Nesse sentido, o PAR, no contexto do governo eletrônico estendido à gestão da educação, acaba por se constituir em uma importante ferramenta de controle, monitoramento e acompanhamento na formulação e implementação de políticas educacionais no âmbito dos governos locais.

Nesse sentido, o governo central, mesmo sem estabelecer normas e regras gerais cria, em relação ao governos locais, um importante instrumento de regulação e controle das políticas educacionais colocadas em curso. Concomitante à implementação de sistemas nacionais e centralizados de avaliação, também o planejamento, organizado em plataformas eletrônicas padronizadas, como a plataforma do Simec em que é apresentado o PAR, ajuda a definir os contornos da nova regulação na condução das políticas públicas no campo da educação.

Delineiam-se, desse modo, os contornos da NGP, porém, agora, com seus tentáculos estendidos para o campo educacional. Nesse movimento,



tem-se, igualmente, o aprofundamento do gerencialismo na educação, fazendo com que a gestão da educação assuma um caráter cada vez mais burocrático, padronizado, fragmentado da organização da educação, com a utilização cada vez mais recorrente de mecanismos e ferramentas gerenciais oriundas do setor privado da produção. Uma gestão voltada para a busca da eficiência e da eficácia mensurada por meio de resultados alcançados em avaliações de caráter geral sustentadas nos chamados testes padronizados. Essa perspectiva gerencial conduz a gestão da educação e a busca da qualidade no campo educativo para os limites de uma perspectiva reducionista dos processos educativos, não dialogada com a formação integral do indivíduo, voltada para a construção e exercício da cidadania e da autonomia.

Têm-se, portanto, mais algumas faces do gerencialismo na educação.

## Referências

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2005.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e accountability em educação – subsídios para um debate iberoamericano. **Revista de Ciências da Educação**, São Paulo, n. 9, p. 57-70. maio/ago. 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012.

AGUNE, Roberto Meizi; CARLOS, José Antônio. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal (Org.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.

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

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 726-751, out. 2005.

BRASIL. **Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília (DF): Imprensa

Nacional, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm). Acesso em: 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Brasília (DF): Imprensa Nacional, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm). Acesso em: 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.525, de 25 de setembro de 2007**. Acrescenta § 5º ao art. 32 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir conteúdo que trate dos direitos das crianças e adolescentes no currículo do ensino fundamental. Brasília (DF): Imprensa Nacional, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11525.htm). Acesso em: 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei no 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena." Brasília (DF): Imprensa Nacional, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm). Acesso em: 15 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília (DF), 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Manual do usuário do SIMEC**. 2008. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2013.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC: controle da qualidade total** (no estilo japônes). Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1992.



CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho Junqueira; PRADO, Otavio Prado. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 43, p. 23-48, jan./fev. 2009.

GÓMES, José Maria. Globalização, Estado-nação e cidadania. In: GÓMES, José Maria (Org.). **Política e democracia em tempos de globalização**. Petrópolis (RJ): Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LPP – Laboratório de Políticas Públicas, 2000.

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas curriculares, Estado e regulação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out./dez., 2010.

\_\_\_\_\_. **Gestão do trabalho docente e qualidade da educação**. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/16.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/16.pdf). Acesso em: 3 ago. 2014.

237

MACHADO, Lucília Regina de Sousa. Controle da Qualidade Total: Uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: FIDALGO, Fernando Selmar; MACHADO, Lucília Regina de Sousa (Org.). **Controle da qualidade total** – uma nova pedagogia do capital. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1994.

MAUÉS, Olgaíses. Regulação educacional, formação e trabalho docente. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 20, n. 44, 2009. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1532/1532.pdf>. Acesso em: 3 set. 2012.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **Governo eletrônico no Brasil**: Aspectos institucionais e reflexos na governança. 2004. 318f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília, Universidade de Brasília, 2004.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 1/2, p. 49-66, jan./jun. 2004.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial**: uma abordagem empreendedora. São Paulo: Atlas, 1991.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docente. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-776, out. 2005.

OSBORNE, David. **Banishing bureaucracy**: the five strategies for reinventing government. New York: Plume, 1997.

PARENTE FILHO, José. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Plano Editora, 2001.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

238 PRADO, Otavio; PÓ, Marcos Vinicius. Limites e possibilidades do governo eletrônico na accountability: uma exploração de portais governamentais frente às teorias da democracia. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34; 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu (MG): Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2010.

RAMOS, Sérgio. **Tecnologias de informação e comunicação: conceitos básicos**. Escola Dr. Mário Sacramento, Aveiro, Portugal, 2008.

RONAGHAN, S. **Benchmarking e-government**: a global perspective. assessing the progress of the UN member states. United Nations Division for Public Economics and Public Administration & American Society for Public Administration, May, 2002.

SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

VALENTE, Lucia. **Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Geraes**: uma análise do programa dinheiro direto na escola (PDDE) e do PDE-Escola. 2011. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em 10 municípios cearenses. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA



DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 6; 2011, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Associação Brasileira de Avaliação Educacional, 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. Continuidades e rupturas na política educacional: indicadores do período 1995-2005. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34; 2011, Natal. **Anais...** Natal: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2011.

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva  
Universidade Federal de Uberlândia  
Faculdade de Educação

Grupo de Pesquisa Pólis | Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, Educação e  
Cidadania

E-mail | marcelospsilva@hotmail.com.

Profa. Ms. Lorena Sousa Carvalho  
Universidade Federal de Uberlândia  
Escola de Educação Básica

Grupo de Pesquisa Pólis | Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas, Educação e  
Cidadania

E-mail | lorenasoucar@yahoo.com.br.

239

Recebido 10 nov. 2014

Aceito 27 fev. 2015





## Instruções para arrecadação do subsídio literário nas Capitânicas do Norte do Estado do Brasil

---

Publicam-se dois documentos originalmente manuscritos produzidos em 1773 e 1774, pertencentes ao acervo do Arquivo Histórico Ultramarino de Lisboa (Portugal). Transcritos com adequação de alguns termos e pontuação para o português moderno no intuito de melhor entendimento para seus leitores. Esses documentos são testemunhos patrimoniais desse momento histórico da educação portuguesa.

O primeiro documento é um ofício expedido pela Junta da Fazenda de Pernambuco, dirigido a um eminente Secretário da Corte em Portugal, anunciando os trabalhos daquela Junta para completa obediência na cobrança do novo imposto e remetendo à Corte as Instruções elaboradas. O segundo documento, mais extenso e promissor, são as instruções produzidas pela Junta da Fazenda de Pernambuco para a cobrança do novo imposto. Dividido em capítulos e artigos, próprio da linguagem jurídica da época, as Instruções apresentam diretrizes minuciosas de como deve ser cobrado e quem são os responsáveis pelo imposto que financiou a 'educação da mocidade', no final do século XVIII e nas primeiras décadas do XIX no Brasil.

240

Doutorando Thiago Alves Dias  
Universidade de São Paulo

### Documento 01

Ilmo. Ex. Senhor,

Em carta que dirigi a V. Exa. datada de 1º do corrente mês [novembro], dava conta a V. Exa. de ter recebido a Real Carta para o estabelecimento dos Subsídios aplicados a Educação da Mocidade; e dizia a Vossa Excelência que a Junta da Fazenda trabalhava no dito estabelecimento, e que sucessivamente participaria a Vossa Excelência tudo o quanto se oferecesse de novo sobre está importante matéria.



A dita Junta em que Eu presido, depois de bem informada, fez formar as Instruções, que com esta foram presentes a Vossa Excelência, parecendo-lhe ser as mais próprias, segunda as circunstâncias e distâncias do País, com as quais estou persuadido haverá uma inteira e perfeita arrecadação, principiando a cobrança no primeiro dia do segundo quartel do presente ano, porque assim foi ordenado aos Ouvidores das Comarcas deste Governo.

Sirva-se Vossa Excelência de participar esta notícia a Sua Majestade, para o dito Senhor determinar o que for mais conforme com as suas Reais Intenções.

Recife, Pernambuco, 30 de março de 1774  
Ilmo. Exa. Sr. Martinho de Mello e Castro  
Manoel da Cunha

## Documento 2

Instruções que a Junta da Administração e Arrecadação da Fazenda Real de Pernambuco pareceu conveniente distribuir aos Ouvidores das Comarcas para regular a pronta arrecadação do Subsídio Literário na conformidade da Real Carta de data de 17 de outubro de 1773.

241

### Capítulo 1 Pelo que respeita os Ouvidores § 1

A Sua Majestade foi presente que para melhor arrecadação dos Rendimentos da coleta, que novamente estabeleceu pela Lei de 10 de novembro de 1772 ser-lhe indispensavelmente necessário o incumbir a inspeção das sobredita arrecadação da Junta da Sua Fazenda para debaixo das direções estas executarem os Ouvidores das Comarcas todas as providências e instruções que a dita Junta lhes dirigir nestes termos os ditos Ouvidores devem ficar de acordo para representarem a esta Junta todas aquelas dificuldades ou duvidas que se moverem tendentes ao mencionado respeito.



## § 2

A cargo dos ditos Ouvidores fica o estabelecimento dos Livros que devem remeter as Câmaras dos seus Distritos, rubricados e encerrados, sem que levem emulmento algum pelo dito trabalho na conformidade do §6 da lei acima citada.

## §3

Os Ouvidores receberão de suas respectivas Câmaras no fim de cada quartel uma certidão extraída dos Livros em que se lançarem os manifestos com as declarações que se hão de expressar no Capítulo a respeito das obrigações das Câmaras, e com as ditas certidões, o dinheiro que se tiver cobrado segundo a importância das mesmas, para depois fazer entrega no cofre geral desta Junta.

## Capítulo 2

### O que devem observar as Câmaras

#### §1

Sua Majestade considerando em que nos cargos da República costumam ser empregados aqueles vassallos seus de notória probidade, honra, zelo e prudência, esperando desempenho e prósperos e úteis fins que motivou a Paternal Providência do estabelecimento de Professor e Mestre de Escola menores repartidos por todas as terras do seu Real Domínio, em utilidade dos seus Vassallos. É servido encarregar aos que servirem anualmente nas repetidas Câmaras o seguinte.

#### §2

Estando as Câmaras entregue dos Livros que devem ser remetidos como acima se declara terá muito particular cuidado em que a escrituração dos mesmos seja clara e ordenada em medo do que se conheça com facilidade (quando aos lugares em que há arroubação estabelecidas como lugares Olinda, Recife e Boavista), o número, e peso de cada uma das Rezes que se matarem diária e sucessivamente, a importância do subsídio que lhe



corresponde as pessoas por cuja causa se pesaram, o dia, mês e ano em que foi pago o dito subsídio, e para maior clareza debaixo do número 1º se vê a figura dos livros que devem servir para cada uma das arroubações. Semelhantemente para cada uma das Freguesias dos respectivos termos de cada Câmara serão escriturados os Livros como se mostra na figura nº 2, a qual é diferente a do nº 1, para variar o modo da arrecadação da coleta, e com o nº 3 se vê como devem ser escriturados os Livros pelo que respeita ao Subsídio das águas ardentes que se destilam nesse continente, e vem a ser.

### §3

Estabeleceu Sua Majestade para subsistência dos Professores Mestres das Escolas menores, o módico subsídio de um real em cada libra de carne que se cortar em cada talho, e o de dez réis em cada canada de água ardente dos que se fabricam neste Continente cujos subsídios se devem perceber como abaixo se expressa.

### §4

Os dilatados termos de cada Câmara faz com que seja impraticável de receberem diariamente os Escrivães das Câmaras os manifestos das águas ardentes, como também a arrecadação do que deverem as carnes, nestes termos tendo-se consultado e ouvidos muitas pessoas prudentes, práticas e que tem labutadas nos contratos das carnes desta Capitania assentaram uniformes ser mais útil cobrar o dito novo imposto dos Marchantes ao tempo em que matam as Rezes no talho e estabelecidos pelo consentimento dos contratadores, porque como estes tem faz que assistem as matanças para receberem o couro pelo subsídio que lhes compete neste mesmo ato, será fácil perceber-se o dito novo imposto e como os ditos fieis dos contratadores, são pessoas de verdade para que se o não o fossem lhes não confiariam a administração de um e mais talhos, procurarão as Câmaras o meio (não tendo outras pessoas de que faça maior confiança) de encarregar os ditos fieis da cobrança do sobredito novo imposto dando-lhes por prêmio ou em remuneração do trabalho 1% do que entregarem a boca do cofre da Câmara.



## §5

A falta de balanças e pesos que há nas freguesias do campo como é notoriamente sabido como também da inferior e péssima qualidade das pessoas que ao dito talho vão matar as Rezes, deu motivo a considerar ser mais útil que nesta freguesia se cobre o subsídio por cabeça, e não por arroubas (como se há de praticar nesta Praça, cidades de Olinda, Paraíba e mais vilas principais onde há arroubações, e ser praticável o manifestarem nas Câmaras na conformidade da Lei), regulando as Rezes a sete arroubas cada uma que vem a importar \$224 réis a razão de \$32 réis por arrouba, e o real para cada Libra, esta regulação de sete arrouba se faz em atenção aferirem as Rezes que se matam nos referidos talhos o refugo das boiadas (entrando nestes vacas e garrotes) que vem para as cidades e Praças principais.

### Capítulo 3

#### Pelo que respeita as Águas ardentes

## §1

244

É bem certo que as Águas ardentes não são gêneros de coletas nas proporções fabricadas diariamente por destilação das canas de açúcar e dos meios. Nos Engenhos de açúcar, e nos partidos dos mesmos é onde há o maior tráfico das ditas destilações e devendo em observância das ordens de Sua Majestade manifestar cada um dos fabricantes qualquer parte do que se ver antes de a extraídas suas fabricas na Câmara do seu Distrito, resultaria deste manifesto feito na respectiva Câmara, dos prejuízos, o primeiro ao Fabricante, o segundo ao Subsídio Literário; porque os mesmos fabricantes lhe dariam consumo nos seus Distritos como também nos adjacentes furtivamente, sem arrecadação alguma, e para evitar a fraude premeditada, e também por livrar aos ditos Fabricantes descaminhar duas, dez, vinte e mais léguas. As Câmaras nomearão em cada freguesia do seu Distrito dois homens dos mais prudentes e abonados, para exercerem anualmente os cargos, o primeiro de recebedor do subsídio literário, o segundo de Escrivão do dito Recebedor os quais gozaram dos privilégios que gozam os dos mais Rendas Reais; pois Sua Majestade assim declara na sua real carta do estabelecimento do presente subsídio nesta Capitania.



## §2

Porém, se as Câmaras parecer que só um Recebedor com seu escritório não é bastante para arrecadação do subsídio das águas ardentes, nas freguesias que forem mais dilatadas poderão nomear os mais que julgarem necessários. Igualmente as Câmaras devem munir aos Escrivães dos Recebedores de que demos em que se tomem os manifestos os quais cadernos hão de ser rubricados pelos Juizes, e na falta destes pelos vereadores a quem tocar sem que percebam emolumento algum pelos quais se tomaram as contas nos tempos que abaixo se expressarão. Os ditos durarão um só ano no fim do qual ficaram servindo de documento aos assentos que se fizerem nos livros das mesmas Câmaras, e para livrar de toda a confusão na figura nº 4 se vê claramente o como devem ser escriturados.

## §3

Os Recebedores quando algum fabricante for manifestar a porção de água ardente que tiver na respectiva fábrica para consumo lhe fará primeiro prestar os juramentos dos Santos Evangelhos para debaixo do mesmo declarar a verdade, e depois deste fará assento das canadas, quartilhos no caderno que acima se refere, e cobrará no mesmo ato dos manifestantes o subsídio a razão de dez réis por canada.

245

## §4

Como os Recebedores destas coletas na forma dita que devem ser nomeados pelas Câmaras, e perante quem os Fabricantes hão de fazer os manifesto não são pessoas[aptas] para diferir os juramento aos manifestantes, e porque atendido a dificuldade de irem os mesmos manifestantes imediatamente as Câmaras fazer o manifesto para obviar um e outro embaraço, deverão as Câmaras nas mesmas provisões que passarem aos ditos Recebedores declaralhes comissão para eles deferirem aos ditos juramentos sanando-se deste modo, toda a falta de solenidade e jurisdição.



## §5

Os Recebedores em seus respectivos Distritos faram público que sendo denunciado qualquer fabricante de na sua própria casa vender ou extrair alguma porção de água ardente sem haver dado ao manifesto a pena em que incorre, a qual é a de perdimento do dito gênero, e para facilitar as denúncias, concederam aos denunciantes metade do que se apreender, porque a outra metade fica a benefício da coleta. Adverte-se porém, que feita a apreensão em alguma porção de água ardente deve o Recebedor logo dar parte a Câmara, porque sem ordem desta não darão a metade que toca ao Denunciante nem venderam a outra parte que resta a benefício da dita coleta.

## Capítulo 4

### Dos tempos em que se devem dar contas

#### §1

Os Recebedores tanto pelo que respeita as carnes como as água ardentes que morarem no recinto de dez léguas das suas respectivas Câmaras darão conta nas mesmas todos os meses e os que morarem em maiores distancias das ditas dez léguas declaram de três em três meses na mesma conformidade, entregando nos cofres das Câmaras os dinheiros que tiverem cobrados, e concluídas as ditas contas se fará no caderno termo de ajustadas pelo Escrivão da respectiva Câmara, e sem perda de tempo extraíra dos livros duas certidões, uma pelo que respeita as águas ardentes, outra as carnes, cujas as certidões as devem levar ao Ouvidor com o dinheiro que tiverem cobrado segundo a importância das mesmas. As ditas certidões hão de ser extraídas na forma que a figura nº 5 aponta.

#### §2

No fim de cada um ano todos os Livros e cadernos dos manifestos serão remetidos a contadoria desta Junta para na mesma se examinarem, e conferirem com as certidões apontadas para depois de liquidas se extrair o mapa geralque S. Majestade determina suba Sua Real Presença.



## Conclusão

Ocorrendo nas Câmaras alguma dúvida a proporção sem demora ao seu respectivo Ouvidor o qual não sendo de fácil solução fará com a mesma brevidade presente a esta Junta a dissolve-la. Contadoria aos 26 de março de 1774.

Bernardo Vieira de Vasconcelos

## Notação documental

OFÍCIO do Governador da Capitania de Pernambuco, Manoel da Cunha Meneses, ao Secretário de Estado da Marinha e Ultramar, Martinho de Melo e Castro, sobre as providências tomadas pela Junta da Fazenda Real da dita Capitania acerca dos subsídios para educação da mocidade.

Recife, 30 de março de 1774.

(Arquivo Histórico Ultramarino, Arquivo Central, Conselho Ultramarino, Pernambuco, cx. 116, documento 8.864, com anexos).

Doutorando Thiago Alves Dias  
Programa de Pós-Graduação em História Econômica  
Universidade de São Paulo  
E-mail | thiago.dias@usp.br





## Pedagogia científica à descoberta da criança

---

MONTESSORI, Maria Tecla Artemesia. **Pedagogia científica**: a descoberta da criança. Tradução Aury Azélio Brunetti. São Paulo: Editora Flamboyant, 1965.

Hercília Maria Fernandes

Universidade Federal de Campina Grande

Marta Maria de Araújo

Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Pedagogia científica: a descoberta da criança, título original *La Scoperta del Bambino* (1909), é uma das obras clássicas da médica e educadora italiana Maria Tecla Artemesia Montessori (1870-1952), resultante de estudos e experiências escolares, desenvolvidos por Maria Montessorinas "Casas dei Bambini", instaladas, inicialmente, em San Lorenzo, bairro de Roma, Itália. A resenha justifica-se pela relevância da obra à Pedagogia da Escola Nova ou à Pedagogia Experimental, últimos ensinamentos na ciência de um modo de ensinar e educar a criança em conformidade às bases do "Método Montessoriano", relacionado com a educação sensorial.

248

O livro discute a educação da criança pelos princípios, especialmente, da Pedagogia Experimental, sendo constituído por "Apresentação", de Madre Ana Vitória de Sion; "Introdução", de Mário M. Montessori (único filho de Maria Montessori), e "Capítulos". A finalidade de Montessori (1965, p. 9) era atribuir "[...] aos novos métodos [...] uma via prática, que presumem dotar a pedagogia de uma utilização mais ampla das experiências científicas sem, contudo, afastá-la dos princípios especulativos que lhe constituem as bases naturais".

No primeiro capítulo "Considerações críticas", Maria Montessori refletiu a necessidade de reformar a escola e de afirmar uma pedagogia de base científica. Opondo-se às recompensas e punições escolares, por ela concebidas "carteira escolar da alma", defende com veemência a "liberdade" como princípio norteador do modo de educar. A "reforma da escola" permitiria "o livre desenvolvimento da atividade da criança", para assim se exercitar uma pedagogia científica. O educador, "observador da humanidade", de "alma mística e científica", aprenderia com a criança a se aperfeiçoar como educador.



Em “Antecedentes do método”, Maria Montessori se referencia no método fisiológico de Édouard Séguin, à educação das “crianças mentalmente deficientes”. Atenta aos fundamentos da Psicologia, da Higiene e da Antropologia, principalmente, adverte que o método educativo às crianças “normais” estava por delimitar-se. Os estudos sobre a criança, em si, não consistiam em uma pedagogia científica, por ausência de compreensão da atividade infantil ou de “um novo modo de educar”. O Método Experimental deveria pautar-se na observação das livres expressões das crianças, em ambiente estimulador capaz de fazer “descobrir [...] a sua verdadeira psicologia”.

No capítulo “O ambiente”, Maria Montessori defende a criação de um ambiente escolar que permita “[...] a observação metódica do crescimento morfológico dos alunos” (p. 42). A observação metódica ou o “método da observação” fundamenta-se na “[...] liberdade de expressão que permite às crianças revelar-nos suas qualidades e necessidades” (p. 42). Propõe, então, um “padrão de mobília escolar” composto por mesas, cadeiras, armários, pias, objetos sensoriais e “devidos objetos práticos” proporcionais à fisiologia da criança e à sua necessidade de agir inteligentemente. A função da “mestra”, nesse caso, consiste em orientar o uso específico de cada material no ambiente.

Conceder liberdade às crianças, segundo a autora, é libertá-las de “[...] obstáculos que impedem o desenvolvimento normal de sua vida” (p. 58). “A saúde” dos “pequerruchos” depende dos estímulos oferecidos pelos adultos, de modo a não “oprimir” e “enfraquecer” a alma e o corpo infantil. Fazer com que cada criança na escola e sinta compreendida em suas necessidades “[...] é abrir-lhes as portas da saúde” (p. 60). Assim, em “A natureza na educação”, orientada nas ideias de Jean Jacques Rousseau, Maria Montessori argumenta que a primeira infância necessita “viver em natureza” e “não apenas conhecê-la”. As energias musculares da criança demandam “libertar sua natureza”, revelando a saúde de sua força física.

Em “O homem vermelho e o homem branco”, Maria Montessori prossegue a discussão sobre as energias musculares. Pensa a vida vegetativa (sistema sanguíneo) e a vida de relações (sistema nervoso), em que figuram mecanismos de interdependência necessários ao funcionamento do organismo. Por isso, nenhum método de educação deve inibir o “movimento”, mas auxiliá-lo “[...] ao bom emprego das energias e ao desenvolvimento normal” (p. 78-79). Relaciona, pois, uma variedade de materiais e exercícios articulados à “vida prática”: pôr a mesa, abrir e fechar gavetas, abotoar camisas e enlaçar fitas;

ao "andar": equilibrar-se sobre uma "linha" desenhada em "elipse" no pavimento e à "livre escolha": tocar, associar e agrupar cartões de lixa, barras, bastonetes em fusos para cálculos decimais, prismas, encaixes planos e cilindros sólidos, letras móveis sobre um "tapetinho". Esse conjunto de elementos articulado às atividades sensoriais proporciona unidade ao "Método Montessoriano", base da educação dos sentidos.

No capítulo "Generalidades sobre a educação sensorial", Maria Montessori reflete a educação dos sentidos que precede às faculdades intelectuais superiores, devendo ocorrer "[...] mediante uma graduação e adaptação dos estímulos [...]" que auxiliará "[...] na formação da linguagem" (p. 98). Os materiais sensoriais devem se agrupar em série mediante determinadas qualidades: cor, forma, dimensão, som, textura, peso, temperatura etc. Trata-se de uma "[...] graduação em que a diferença de objeto a objeto varia regularmente" (p. 105). Para tanto, deve-se "isolar", apenas, uma qualidade do material. A fim de trabalhar o sentido "visual", por exemplo, a mestra apresenta a criança objetos idênticos de modo a se identificar apenas uma diferença: a "cor". Além do princípio de "isolamento", os materiais devem conter "controle do erro", "estética", "possibilidade de autoatividade" e "limites". Nesse modo de ensinar e educar, a mestra deve "dar a sua lição" com "simplicidade, objetividade e veracidade" mediante "três tempos": i) pronunciar os nomes e adjetivos dos objetos com exatidão: "este é liso, este é áspero!"; ii) comprovar se a criança apreendeu a sua propriedade, apontando qual objeto é "liso" ou "áspero"; iii) pronunciar o nome da qualidade de cada objeto, conforme pergunta da mestra: "como é isto?". Se a criança apreendeu o nome da propriedade, responderá: "isto é liso; ou, isto é áspero!".

Os órgãos dos sentidos, segundo Maria Montessori, são órgãos de "apreensão" que estimulamos "entendimento" das imagens do mundo exterior, como a mão é o órgão de apreensão da matéria. Por essa razão, a Pedagogia Experimental, destinada a "elevar a inteligência", deverá elevar esses dois meios de atividade: "os sentidos e as mãos". Os "Exercícios" sensoriais consistem "A pedra de toque" para "observar" como a criança "[...] aprendeu a pôr cada coisa em seu lugar" (p. 166). O "ensino do silêncio", favorecedor da disciplina motora e mental; os exercícios dos "mecanismos da inteligência", indispensáveis ao controle do lápis na mão e sentido de direção das formas, letras e números; e as "percepções" táteis, visuais e auditivas, necessárias à correspondência sonora e gráfica e às "diferenciações" de propriedades, constituem, portanto,



os “materiais de desenvolvimento” que direcionam, gradualmente, o modo de ensinar e educar a criança na sala de aula infantil.

A “Linguagem gráfica”, a “Leitura”, a “Numeração e iniciação à aritmética”, o “Desenho”, a “Música”, a “Educação religiosa” e a “Disciplina”, integram, conjuntamente, uma “série de exercícios” que constitui a educação da primeira infância, mediante “Ordem e progressão na apresentação do material”. Isto é, sucessão de “graus” da Pedagogia Experimental. Em outras palavras, representa o “método da educação sensorial” refletido, aplicado e analisado pela educadora Maria Montessori.

A “educação dos sentidos”, mediante gradação e adaptação dos estímulos sensoriais, é que permitia, pois, a “instrução” de cada criança pela própria iniciativa. Os princípios do “Método Montessoriano” oferecem “direção” à experimentação ativa dos objetos. O “controle do erro” dos “materiais de desenvolvimento” possibilita redimensionar a ação da criança, dirigindo a sua atividade para “novas descobertas” – fundamento da Pedagogia Experimental. Oferta, simultaneamente, elementos às “observações psicológicas” da nova mestra, “diretora do trabalho espontâneo”.

Enfim, a Pedagogia Experimental com seus fundamentos bio-psicológicos, antropológicos e sociológicos habilitaria o mestre a distinguir cada individualidade para acompanhar, sistematicamente, seu desenvolvimento físico, mental, moral. Por conseguinte, a Pedagogia Experimental, colaborando com a observação e a experimentação nos lugares de aprendizado e de sociabilidade da criança, orientava um modo de ensinar renovado, fazendo uso em “larga escala” da educação dos sentidos.

Profa. Ms. Hercília Maria Fernandes  
Universidade Federal de Campina Grande | Paraíba  
Centro de Formação de Professores | Cajazeiras | Paraíba  
Unidade Acadêmica de Educação  
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal  
Grupo de Pesquisa | Estudos Históricos Educacionais (UFRN-CNPq)  
Grupo Interdisciplinar de Pesquisa, Formação (Auto) Biografia e Representações  
(GRIFAR-UFRN-CNPq)  
E-mail | fernandeshercilia@hotmail.com



Profa. Dra. Marta Maria de Araújo  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | Natal  
Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação  
Líder do Grupo de Pesquisa Estudos Históricos-Educacionais (UFRN-CNPq)  
Grupo Interdisciplinar de Pesquisa, Formação (Auto) Biografia e Representações  
(GRIFAR-UFRN-CNPq)  
E-mail | [martaujo@uol.com.br](mailto:martaujo@uol.com.br)



## Normas gerais para publicação na Revista Educação em Questão

General rules for publications in the Education in Question Magazine Normas

1. A Revista *Educação em Questão* é um periódico quadrimestral do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Periódico de acesso aberto, publica artigos inéditos de Educação resultantes de pesquisa científica, além de resenhas de livros e documentos históricos.
2. O artigo em consonância com o que prescrevem estas *Normas Gerais* 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 Century Gothic no corpo 12, com espaçamento entre linhas 1,5 cm. Nas citações (a partir de quatro linhas), o espaçamento é simples e a fonte, 11.
3. O *artigo Inédito* (português ou espanhol), entre 25 e 30 laudas, deve incluir resumo em português, inglês e espanhol em torno de 10 (dez) linhas ou 100 (cem) palavras, com indicação de três palavras-chave em cada idioma.
4. O(s) autor(es) deve(m) apresentar uma declaração de que o artigo é, realmente, *Inédito*.
5. Na primeira página, figurará o título em português, inglês e espanhol, antes de cada resumo (negrito e caixa baixa), autoria(s), instituição.
6. O título deverá conter, no máximo, 100 (cem) caracteres com espaço.
7. Cada artigo poderá ter no máximo três (3) autores; todos pertencentes a grupos de pesquisas. Exigem-se que, pelo menos, um dos autores tenha o título de doutor.
8. É exigido o título de doutor para o autor cujo artigo não teve a participação de outrem. Esse autor precisa, também, ser integrante de um grupo de pesquisa.
9. 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.
10. Escrever o sobrenome dos autores citados no corpo do trabalho.



11. Registrar, nas referências, somente, os autores citados no corpo do texto.
12. Escrever o nome completo dos autores e dos tradutores na referência.
13. As notas devem ter *caráter unicamente explicativo* e constar no final do texto, antes das referências. Cada nota explicativa deverá conter, no máximo, 400 (*quatrocentos*) caracteres.
14. A apreciação do artigo pelos pareceristas 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); *consistência do título* (com relação ao conhecimento produzido); *qualidade do conhecimento educacional produzido* (com relação à densidade analítica, evidências ou provas das afirmações apresentadas e ideias conclusivas); *relevância científica* (com relação aos padrões de uma pesquisa científica); *originalidade do trabalho* (com relação aos avanços da área de Educação) e adequação da escrita à norma culta da língua portuguesa.
15. Caso necessário, o artigo aprovado será submetido a pequenas correções visando à melhoria do texto.
16. Cada autor(a) de artigo receberá um exemplar da Revista.
17. 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.
18. Cada resenha poderá ter no máximo dois (2) autores.
19. A apreciação da resenha reside na sua clareza informativa, crítica e crítico-informativa; apresentação do conhecimento produzido para área de Educação; consistência na exposição sintética do conhecimento do livro resenhado; adequação da escrita à norma culta da língua portuguesa e às Normas da Revista Educação em Questão.
20. Cada autor(a) de resenha receberá um exemplar da Revista.
21. O documento histórico deve vir acompanhado de uma apresentação em torno de 7 linhas ou 100 palavras.
22. O artigo enviado para a Revista Educação em Questão será submetido à apreciação do Conselho Editorial, que analisa sua adequação às Normas e à Política Editorial da Revista e decide por seu envio aos pareceristas ou sua recusa prévia.



23. A política de ética de publicação da Revista: i) obedece à Resolução nº 196/1996, do Conselho Nacional de Saúde, que estabelece as normas regulamentadoras sobre pesquisas envolvendo seres humanos; ii) procede ao envio para o(s) autor(es) do parecer conclusivo do artigo.
24. A Revista Educação em Questão reserva-se ao direito de não publicar artigos e resenhas de mesma autoria (ou em co-autoria) em intervalos inferiores há dois anos.
25. À Revista Educação em Questão ficam reservados os direitos autorais no tocante a todos os artigos nela publicados.
26. Os artigos de recebimento contínuo devem ser enviados pelo Sistema Eletrônicos de Revistas (SEER), Portal de Periódicos da UFRN, site | <http://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao>.
27. O fluxo para envio do artigo no Portal de Periódicos Eletrônicos da UFRN pela primeira vez compreende: aba "Cadastro" (registrar todos os dados solicitados tanto como autor e como leitor); aba "Página do usuário" (clica no link "autor" e depois em "nova submissão") para o envio do texto do artigo. A declaração de ineditismo do artigo deve ser anexada no item "Passo 4" (Transferência de documentos suplementares).
28. Cada número da Revista Educação em Questão compreende de oito a dez artigos.
29. 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).
30. 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.

### 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.

### Monografia

MOREIRA, Keila Cruz. Grupos escolares – modelo cultural de organização (superior) da instrução primária (Natal, 1908-1913). Natal, 1997, 59 f. Monografia (Especialização em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1997.

256

### Trabalho apresentado em congresso

ARAÚJO, Marta Maria de; MEDEIROS NETA, Olivia Morais de; FIGUEIRÊDO, 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.

### Artigo ou matéria de Jornal

CUNHA, Raíra Mércia da; SANTOS, Nilzete Moura. Educação e família. O Estado de S. Paulo, São Paulo, p. 4, 15 set. 2013.



## 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).

## 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).

## Legislação educacional, Constituição, mensagem governamental

BRASIL. **Decreto nº 19.444, de 01 de dezembro de 1930**. Dispõe sobre os serviços que ficam a cargo do Ministério da Educação e Saúde Pública, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d19444.pdf>> Acesso em: 13 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 20.772, de 11 de dezembro de 1931**. Autoriza o Convênio entre a União e as unidades da federação, para o desenvolvimento



e padronização das estatísticas educacionais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/htm>> Acesso em: 13 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras** (1934). Brasília: Senado Federal e Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001 (Ronaldo Poletti – Organizador, v. 3).

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (10 de novembro de 1937). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/.htm)> Acesso em: 26 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 868, de 18 de novembro de 1938**. Cria, no Ministério da Educação e Saúde, a Comissão Nacional de Ensino Primário Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/html>> Acesso em: 29 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942**. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/.html>> Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituições Brasileiras** (1946). Brasília: Senado Federal e Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. (Aliomar Baleeiro e Barbosa Lima Sobrinho – Organizadores, v. 5).

\_\_\_\_\_. Mensagem apresentada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, Getúlio Dornelles Vargas na abertura da sessão legislativa de 1951. **A educação nas mensagens presidenciais**. Brasília: MEC/INEP, 1987. (v. 1, 1890-1986).

\_\_\_\_\_. Mensagem apresentada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, Juscelino Kubitschek de Oliveira na abertura da sessão legislativa de 1957. **A educação nas mensagens presidenciais**. Brasília: MEC/INEP, 1987. (v. 2, 1890-1986).



## Pareceristas ad hoc da Revista Educação em Questão | 2014

Ad-hoc reviewers of Magazine Educação em Questão | 2014

Alessandra Cardozo de Freitas | UFRN  
Ana Santana Souza | UFRN  
Alessandro Azevedo | UFRN  
Antônio Cabral Neto | UFRN  
Arlene Maria Soares de Medeiros | UERN  
Carina Elisabeth Maciel | UFMS  
Catarina de Almeida Santos | UNB  
Claudia Engler Cury | UFPB  
Claudia Kranz | UFPB  
Dante Henrique Moura | IFRN  
Deise Mancebo | UERJ  
Denise Maria de Carvalho Lopes | UFRN  
Elsa Lechner | Universidade de Coimbra  
Giane Bezerra Vieira | UFRN  
Ilma Vieira do Nascimento | UFMA  
Isabel Maria Sabino de Farias | UECE  
Isauro Beltrán Núñez | UFRN  
Jacylene Melo de Oliveira Araújo | UFRN  
Joaquim Luís Medeiros Alcoforado | Universidade de Coimbra  
João Tadeu Weck | UFRN  
Luciane Terra dos Santos Garcia | UFRN  
Luzia Guacira dos Santos Silva | UFRN  
Magna França | UFRN  
Marcus Aurélio Felipe | UFRN  
Maria Aparecida de Queiroz | UFRN  
Maria da Conceição F. Botelho Sgadari Passeggi | UFRN

259



Marisa Narcizo Sampaio | UFRN  
Marival Coan | IFSC  
Marta Maria Castanho Almeida Pernambuco | UFRN  
Marta Maria de Araújo | UFRN  
Melânia Mendonça Rodrigues | UFCG  
Moisés Domingos Sobrinho | UFRN  
Rosa Fátima de Souza | UNESP  
Vera Lúcia Jacob Chaves | UFPA  
Walter Pinheiro Barbosa | UFRN



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)