

*Educação Brasileira:  
Interfaces e solicitações recorrentes*

PAULO GOMES LIMA  
ALESSANDRA CRISTINA FURTADO  
(ORGANIZADORES)

**UFPA**  
editora

2011

Universidade Federal da Grande Dourados

COED:

Editora UFGD

Coordenador Editorial : Edvaldo Cesar Moretti

Técnico de apoio: Givaldo Ramos da Silva Filho

Redatora: Raquel Correia de Oliveira

Programadora Visual: Marise Massen Frainer

e-mail: editora@ufgd.edu.br

Conselho Editorial - 2009/2010

Edvaldo Cesar Moretti | Presidente

Wedson Desidério Fernandes | Vice-Reitor

Paulo Roberto Cimó Queiroz

Guilherme Augusto Biscaro

Rita de Cássia Aparecida Pacheco Limberti

Rozanna Marques Muzzi

Fábio Edir dos Santos Costa

Impressão: Gráfica e Editora De Liz | Várzea Grande | MT

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

---

370.981 Educação brasileira : interfaces e solicitações recorrentes / organizadores:  
E24 Paulo Gomes Lima, Alessandra Cristina Furtado. – Dou-  
rados : Ed. UFGD, 2011.  
224 p. : il.

Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-61228-82-8

1. Educação – Brasil. 2. Política educacional. 3. Formação de professores. I. Lima, Paulo Gomes. II. Furtado, Alessandra Cristina.

---

## SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	<b>05</b>
<b>Apresentação</b>	<b>09</b>
I. O modelo gerencial de gestão pública e sua aplicação na educação brasileira <b>Elisângela Alves da Silva Scaff</b>	<b>13</b>
II. A participação como princípio orientador da política educacional no Brasil <b>Maria Alice de Miranda Aranda</b>	<b>31</b>
III. Opções brasileiras na busca da qualidade em Educação Escolar Básica <b>Dirce Nei Teixeira de Freitas</b>	<b>59</b>
IV. Para pensar a universalização, humanização e democratização do acesso à universidade no Brasil <b>Paulo Gomes Lima</b>	<b>81</b>
V. Transformações recentes na educação superior na fronteira entre Brasil e Paraguai: os anos 2000 <b>Giselle Cristina Martins Real</b>	<b>117</b>
VI. Formação continuada de professores: percursos e reflexões <b>Alaíde Maria Zabloski Baruffi</b>	<b>141</b>
VII. História da formação de professores no estado de São Paulo (1846-1964): alguns apontamentos <b>Alessandra Cristina Furtado</b>	<b>163</b>
VIII. Cultura escolar e currículo: manuais didáticos na escola normal da corte, Brasil (1880-1889) <b>Ana Paula Gomes Mancini e Marta Coelho Castro Troquez</b>	<b>193</b>
<b>SOBRE OS AUTORES</b>	<b>219</b>



## PREFÁCIO

*Prescindir da esperança na luta para melhorar o mundo,  
como se a luta pudesse se reduzir a atos calculados,  
é frívola ilusão.*

*Paulo Freire*

A educação assume um lugar de destaque no atual contexto social, político e econômico de nosso país e do mundo.

No entanto, os resquícios de uma educação burguesa e pseudo-democrática ainda se fazem presentes no ideário de muitos profissionais da educação, dificultando-lhes compreender criticamente o papel que suas práticas educativas desempenham nos contextos em que se realizam.

Enquanto campo privilegiado para intervenções políticas e ideológicas, a educação traz em sua essência a possibilidade de construção de novos paradigmas e de práticas educativas voltadas à construção de uma sociedade justa e verdadeiramente democrática.

O exercício crítico e autônomo do trabalho do educador é perpassado pela reflexividade, assumindo a auto-reflexão um papel de extrema importância no processo de construção da consciência reflexiva. Ao nos tornarmos conscientes das ideologias que fundamentam nosso fazer educativo e determinam os processos sociais e educacionais podemos optar por romper com os poderes subjetivos da lógica dominante, que muitas vezes nos oprime a razão.

Ao ampliarmos a compreensão crítica de nossa atuação estendemos nossas deliberações profissionais a situações sociais mais amplas, assim, podemos colaborar com a promoção de mudanças nos cenários em que estamos inseridos.

Nossa profissão de educador exige uma ruptura com certos consensos que trazem subjacentes idéias e subjetividades inerentes à lógica dominante. É importante termos clareza se os processos reflexivos estão nos dirigindo à consciência crítica e à realização dos ideais de emancipação, igualdade ou justiça, ou se estão a serviço da justificação de princípios vigentes em nossa sociedade, como a meritocracia, o individualismo, a tecnocracia e o controle social.

Nossa marca precisa ser a do diálogo, a da ousadia, tomando como referência o passado para uma melhor compreensão do presente, e uma atuação crítica no presente, tendo em vista a construção de um futuro que não seja essencialmente regido pela ética neoliberal.

Isto pressupõe de nossa parte uma sólida formação profissional e a apropriação de saberes estratégicos, que nos possibilitem compreender criticamente as questões colocadas pela contemporaneidade e que nos leve a um verdadeiro engajamento na transformação da sociedade brasileira. Nessa perspectiva, o livro *Educação Brasileira: interfaces e solicitações recorrentes*, organizado pelo **Prof. Dr. Paulo Gomes Lima** e pela **Profa. Dra. Alessandra Cristina Furtado**, motiva-nos à reflexão e pode vir a contribuir de modo muito significativo com todos aqueles que atuam no campo educacional.

Dotados de uma notável inquietação intelectual e comprometidos com a construção de uma educação de qualidade para todos os cidadãos, os autores analisam criticamente, com muita propriedade, diferentes panoramas educacionais em seus aspectos políticos, econômicos, sociais e pedagógicos.

Os artigos aqui reunidos abordam questões educacionais brasileiras diversas e analisam com profundidade aspectos inerentes à dimensão capital-trabalho; às políticas públicas para a educação básica e a universidade; à pesquisa na formação docente; ao itinerário histórico desta formação; e à cultura escolar e ao currículo. Em suma, trata-se de um livro muito bem fundamentado e de grande importância no cenário educacional brasileiro contemporâneo.

Apesar das instituições educativas representarem aspirações e valores nem sempre compatíveis com a idéia de emancipação, educação é, em sua essência, libertação. Portanto, para todos aqueles que fazem da educação seu trabalho e seu instrumento de luta, a leitura deste livro é imprescindível.

Verão de 2011.

**Prof. Dr. Fabrício do Nascimento**

Professor Adjunto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)  
Campus Sorocaba/SP.



## Apresentação

A problematização da educação brasileira se apresenta como objeto de pesquisa em inúmeros trabalhos acadêmicos sob distintas perspectivas, quer para deflagrar as condições históricas de reprodução das desigualdades e as inconsistências de projetos de inclusão social, quer para sinalizar caminhos que reflitam, atenuem ou elevem o nível da educação que se pretende, de qualidade no Brasil. Em qualquer um destes ou outros casos evidencia-se uma urgência histórica do não esgotamento dialogal sobre esta temática, uma vez que o âmbito ideológico, em sentido restrito, marca o tempo e os movimentos dos arranjos sociais como “âmbito natural” do que denomina processo democrático. O sentido da democracia, entretanto, não se alcança por meio de outorgas, mas por conquistas e processos de (re) construções permanentes do ser e estar do cidadão no mundo.

Nosso propósito centrou-se exatamente nessa perspectiva, isto é, evocar olhares pluridiversos sobre a educação brasileira que pudessem contribuir com “um recorte” de sua leitura do real. Não se trata de esgotar ou propor alternativas miraculosas sobre o andamento da educação no Brasil, nem tampouco fazer apologias linearistas, esvaziando-nos da criticidade necessariamente política que a educação solicita; pelo contrário, optamos por construir um delineamento que evidenciasse as interfaces e solicitações recorrentes da educação brasileira considerando a dimensão capital-trabalho, políticas públicas para educação básica e universidade, a perspectiva da pesquisa na formação de professores e finalmente o itinerário histórico desta formação e pertinente cultura escolar e currículo.

O livro compõe-se de oito capítulos. Abrindo o volume, o texto de Elisângela Alves da Silva Scaff intitulado “*O Modelo Gerencial de Gestão*

*Pública e sua aplicação na educação brasileira*” trata de uma questão que nas últimas três décadas tem sido palco de significativas mudanças no cenário político econômico mundial, no caso o modelo gerencial de gestão pública e sua aplicação no setor educacional. A educação, como toda política pública de corte social, tornou-se alvo do modelo gerencial de administração, tanto no âmbito das políticas nacionais quanto em programas pontuais implantados em diferentes regiões do país.

Maria Alice de Miranda Aranda, no segundo capítulo denominado *“A participação como princípio orientador da política educacional no Brasil”*, originário de sua tese de doutoramento, apresenta uma análise conceitual da “participação” no âmbito científico, político, nas práticas sociais e institucionais da educação, com o intuito de discutir olhares pluridiversos sobre os seus significados na orientação da política educacional brasileira a partir da proposição declarada no Plano Plurianual (PPA) “Brasil de Todos: inclusão e participação – 2004/2007”, elaborado para nortear a primeira gestão governamental do Presidente Luis Inácio Lula da Silva Lula.

No terceiro capítulo, de autoria de Dirce Nei Teixeira de Freitas, *“Opções brasileiras na busca da qualidade em educação escolar”*, o leitor tem a possibilidade de refletir sobre as iniciativas recentes desencadeadas no Brasil na esfera do governo e da governança quanto à educação oferecida e a dimensão de qualidade desejada, temática que figura entre os principais pontos da agenda governamental e de incipientes iniciativas de governança no país. O estudo amplia o olhar sobre as projeções em nível de políticas públicas para a educação e abre um convite para uma postura indagativa acerca de pontuações ainda não encaminhadas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

O capítulo quatro, *“Para pensar a universalização, humanização e democratização do acesso à universidade no Brasil”*, de autoria de Paulo Gomes Lima, problematiza o posicionamento dual sobre as ações afirmativas no Brasil voltadas para o acesso à universidade no contexto da reestruturação produtiva, reforma do Estado e políticas educacionais, bem como a necessidade de um terceiro olhar que explicita as tramas ideológicas pautadas pela lógica capitalista sob orientação neoliberal.

Por sua vez, no capítulo quinto, *“Transformações recentes na Educação superior na fronteira entre Brasil e Paraguai: os anos de 2000”*, Giselle Cristina Martins Real traça um rico quadro sobre a educação superior na fronteira geográfica entre Brasil e Paraguai, mostrando que neste eixo geográfico existem algumas peculiaridades que merecem ser destacadas, especialmente porque no período após os anos de 1990 houve a efetivação do Acordo do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, que exerceu influência no setor educacional, inclusive na educação superior.

O sexto capítulo, *“Formação continuada de professores: percursos e reflexões”*, elaborado por Alaíde Maria Zabloski Baruffi, aborda uma temática que desde a década de 1980 tem sido de grande interesse de especialistas da área de educação, ou seja, planejamento, implantação e avaliação de políticas públicas, os programas, os projetos de formação continuada para professores no Brasil, em Mato Grosso do Sul, especialmente na cidade de Dourados. Por meio de pesquisas e orientações delineadas a autora nos brinda com percursos e reflexões acerca do campo educacional, possibilitando a abertura de recorrências amplas e atuais.

Alessandra Cristina Furtado, no sétimo capítulo, intitulado *“História da formação de professores no estado de São Paulo (1846-1964): alguns apontamentos”*, apresenta um breve quadro da história da formação de professores no estado de São Paulo, no período compreendido entre 1846 a 1964. O estudo é marcado por um recorte temporal pontuado em dois âmbitos: o ano de 1846, momento de instalação da primeira Escola Normal no estado de São Paulo; e o ano de 1964, período em que vigorava a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº. 4.024/61, na educação escolar no estado, o que veio promover mudanças na organização do Ensino Normal.

Concluindo o volume, no capítulo intitulado *“Cultura escolar e currículo: manuais didáticos na Escola Normal da Corte, Brasil (1880-1889)”*, Ana Paula Gomes Mancini e Marta Coelho Castro empreendem um esforço no intuito de delinear a historicidade dos livros de leitura e manuais didáticos

destinados à formação de professores que ajudaram a compor a cultura escolar vivenciada na Escola Normal da Corte entre os anos de 1880 e 1889.

Em todos os textos observamos um chamamento dos autores para a reflexão da educação a partir de olhares entrecruzados. Esperamos que esse convite se projete como um desafio permanente e inquietante no processo de construção da educação e educadores brasileiros na busca de sua emancipação cidadã, propriamente dita.

*Os organizadores.*  
Dourados/MS - Brasil  
Verão de 2011.

# C A P Í T U L O I

## O MODELO GERENCIAL DE GESTÃO PÚBLICA E SUA APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Elisângela Alves da Silva Scaff

“Eu preparo uma canção que faça acordar os homens...”  
(Carlos Drummond de Andrade)

### Introdução

As últimas três décadas têm sido palco de significativas mudanças no cenário político-econômico mundial, as quais exigem um redirecionamento no modelo de produção que sustenta essa sociedade. Tal processo foi desencadeado em todo o sistema capitalista como forma de solucionar a crise que começava a enfrentar no final dos anos de 1970.

Essa crise, diferente de tantas outras pelas quais já passou o sistema capitalista, não é mais uma crise cíclica, mas sim estrutural, que caracteriza, segundo Mészáros (2002, p.795), a especificidade desse momento histórico, pelo caráter universal e permanente, pelo alcance global e modos de desdobramento. Assim, as crises, de variadas intensidade e duração, são características fundantes do sistema do capital, constituindo-se em motor que impulsiona seu progresso. Dessa forma, não é possível o desenvolvimento do capital sem as crises.

A especificidade desta, contudo, está nos aspectos que a configuram como estrutural, ou seja, que atingem sua estrutura fundamental, tornando o sistema vulnerável. Diferentemente das crises cíclicas, esta não pode ser solucionada com ajustes pontuais dentro do próprio sistema do capital,

tendo em vista o acirramento das suas contradições internas - sociais, econômicas e políticas -, bem como rivalidades, tensões e contradições entre os países capitalistas avançados, além da dificuldade em manter o sistema neocolonial de dominação nos países pobres e em desenvolvimento.

Como em outros momentos de crise, a solução é buscada por meio de reformas que visam mudar a forma de funcionamento do sistema, sem alterar sua razão de ser. As mudanças foram implantadas inicialmente nos países da Europa e nos Estados Unidos, mas só se consolidaram no Brasil na década de 1990, por meio de um processo de reordenamento econômico, social e político. Esse processo, segundo Harvey (2003) caracteriza-se por “... uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política” (p. 140). Suas principais características são as mudanças no regime de acumulação e no sistema de regulamentação política e social, como se segue.

1) A mudança no regime de acumulação realiza-se por meio da substituição do modelo fordista pelo de “acumulação flexível” (HARVEY, 2003), o qual, no sentido oposto daquele, apóia-se na flexibilidade dos processos, dos mercados, dos produtos de trabalho e dos padrões de consumo. Esse regime caracteriza-se “...pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2003, p. 140).

A flexibilização ocasiona significativas mudanças no mundo do trabalho e na vida cotidiana dos indivíduos, quais sejam: aumento do emprego no setor de serviços, grande parte de caráter temporário; transferência dos complexos industriais para regiões antes subdesenvolvidas, onde a mão de obra é mais barata; maior controle sobre o trabalho, devido ao alto incremento tecnológico, que possibilita agilidade à comunicação e ao transporte, gerando difusão imediata de informações e decisões; enfraquecimento da força de trabalho e dos sindicatos, devido ao aumento do desemprego estrutural, à destruição e reconstrução de habilidades e

ganhos modestos de salários reais; crescimento da economia informal, que vai desde a barraca de cachorro-quente na esquina até o esquema de subcontratação organizada, formando pequenos negócios.

2) A mudança no sistema de regulamentação política e social foi desencadeada a partir da crise do sistema de regulação keynesiano, que começou a se mostrar na década de 1970 com o crescimento das despesas públicas e estagnação fiscal dos Estados-nação. Não só em busca de solução para esse problema, mas principalmente por confronto ideológico com o keynesianismo, os defensores do livre mercado, também denominados neoliberais (HOBSBAWM, 1995) ou neoconservadores (HARVEY, 2003), postulam a liberdade individual e de mercado e o não intervencionismo do Estado na esfera econômica e social.

A restrição do âmbito de atuação do Estado é um entre outros princípios que orientam o modelo gerencial de gestão, o qual “começa a preencher um vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos” (ABRUCIO, 1997, p. 07). Diante da tendência de reconfiguração da gestão pública em todos os seus segmentos, o presente texto se propõe a discutir como ela se manifesta no âmbito das políticas sociais, particularmente no que se refere à educação.

## **Impactos do modelo gerencial de gestão pública nas políticas sociais**

As políticas sociais, no contexto do modelo gerencial de gestão pública, são entendidas como formas de “... permitir aos indivíduos a satisfação de certas necessidades não levadas em conta pelo mercado capitalista”, restringindo assim as desigualdades provocadas por ele (VIEIRA, 2004, p. 150). Os serviços sociais passam de direitos a mercadorias, serviços vendidos pelo mercado.

Para Vieira (2004, p. 107 - 113), o que atualmente tem sido chamado de políticas sociais não passa de programas pontuais, focalizados,

descontínuos, fragmentados, incompletos e seletivos, destinados aos indigentes, que não possuem meios de gerar renda mínima. Àqueles que possuem mínimas condições de consumo é disponibilizada uma série de serviços, como planos de saúde a preços populares, com serviços precários, escolas e faculdades com baixas mensalidades e, na maioria das vezes, baixa qualidade de ensino, administradas por “organizações sociais filantrópicas”, entre outros. O setor público é transformado em *paramercado* no qual é mantida a gratuidade dos serviços ao mesmo tempo em que lhe são impressas características empresariais como: qualidade, eficiência, escolha, responsabilidade e equidade.

Nos países da América Latina a introdução da lógica de mercado em âmbito público teve início na década de 1980. Referindo-se ao Brasil, Antunes (2005, p. 10) identifica nos Planos Collor 1 e 2 (1990 – 1992) “... um desenho econômico nitidamente neoliberal”, marcado por ações como: enxugamento da liquidez e decorrente recessão, redução do déficit público, “modernização” privatista do Estado, estímulo às exportações e arrocho salarial. Esse projeto, em sintonia com o grande capital, trouxe conseqüências desastrosas para o mundo do trabalho (ANTUNES, 2005; SADER, GENTILI, 1999), como o crescimento do desemprego, da economia informal e da subtração salarial, gerando um amplo processo de exclusão social.

Tendo continuidade durante todo o governo de Itamar Franco, a consolidação da orientação neoliberal na reestruturação do Estado brasileiro se deu com o “outro Fernando” (ANTUNES, 2005), conhecido como FHC, sob a gestão do qual se desencadeou no Brasil um amplo processo de privatização dos serviços públicos, desindustrialização e reforma da administração pública, esta última orientada pelo “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (1995), oriundo do Ministério da Administração e Reforma do Estado, criado pelo governo FHC. Esse documento apresenta uma redefinição do papel do Estado brasileiro, que “... deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

O modelo de “nova gestão pública” em oposição à “velha administração pública” é evidenciado quando trata do objetivo da reforma, entendido como reforço à capacidade de governabilidade do Estado por meio 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 da cidadania” (Ibid., p. 12).

Os princípios básicos dessa nova forma de “administração gerencial” são:

- Descentralização: deve ser realizada progressivamente na administração pública, passando para estados e municípios as funções de execução de serviços sociais e de infra-estrutura;
- Cidadão: contribuinte de impostos, que passa a ser entendido como cliente dos serviços públicos, co-responsável pela sua execução e fiscalização;
- Participação: refere-se à participação da população na gestão e controle dos serviços públicos, com vistas à garantia da transparência;
- Privatização: pode ser executada com o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, ou como o deslocamento desses serviços para o setor privado não lucrativo;
- Publicização: refere-se à transferência, para o setor público não-estatal, dos serviços sociais e científicos antes prestados pelo Estado;
- Terceirização: consiste na transferência, para o setor privado, de serviços auxiliares ou de apoio.

As políticas sociais nesse contexto são concebidas como serviços não exclusivos do Estado, que deverão passar por um processo de publicização. Entre eles estão:

...as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, as entidades

de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc.. (PEREIRA, 1997, p. 24).

Alia-se ao processo de publicização dos serviços públicos uma forte ênfase na normatização e na regulação por parte do Estado, o que garante sua influência direta no direcionamento dessas políticas.

### Implicações da gestão gerencial para a educação

A educação, como toda política pública de corte social, tornou-se alvo do modelo gerencial de administração, tanto no âmbito das políticas nacionais quanto em programas pontuais implantados em diferentes regiões do país. Como afirma Krawczyk (2000, P. 04), “A reforma educacional dos anos de 1990 instaurou, sem dúvida, um novo modelo de organização e gestão da educação pública, tanto do sistema quanto de suas instituições”, o qual é considerado por Arelaro (2000, p. 101) como “o marco divisório das reformas educacionais na década de 1990”.

As reformas foram orientadas principalmente pelas indicações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, com patrocínio do BIRD, da UNESCO, da UNICEF e do PNUD. Esses organismos internacionais, como relata Arelaro (2000, p. 97)

... vão pressionar o Brasil, em razão do seu atraso evidenciado por estatísticas educacionais, e propor o compromisso de priorização do desempenho educacional, cujo lema “Educação para Todos” se constituiria critério para recebimento prioritário de empréstimos educacionais.

Dessa conferência resultou uma série de determinações que visavam garantir o direito à educação básica a todos os cidadãos, incentivando novos modelos de gestão do ensino público, baseados em formas mais fle-

xíveis, participativas e descentralizadas de administração. As proposições dessa conferência, segundo Oliveira:

Constituem-se em orientações administrativas cujo referencial é a realidade desenvolvida nas empresas privadas. Na gestão da educação pública, os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo do sistema. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade na educação, entendida como um objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, o que poderá ser alcançado a partir de inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola (OLIVEIRA, 1998, p. 91).

Assim, foram consagradas as seguintes prioridades para a reforma educacional dos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil:

1. Prioridade à educação básica. Esse aspecto vem sendo amplamente discutido desde a década de 1990, tendo em vista a tendência de interpretação de educação básica como ensino fundamental, mais especificamente em seus quatro primeiros anos. É nessa direção que se efetivaram os empréstimos do Banco Mundial para a Educação Brasileira na década de 90. A concepção que embasou essa priorização continua sendo econômica, tendo em vista que estudos de custo-benefício indicam que os anos iniciais de estudo resultam em maior taxa de retorno econômico. Além disso, esse nível de ensino é especialmente necessário às mulheres, com vistas à sua inserção nas atividades produtivas, via preparação escolar rápida e de baixo custo (FONSECA, 1998, p. 59). Nos anos 2000 constatou-se uma ampliação do conceito de educação básica, incorporando parte da educação infantil com a ampliação do ensino fundamental para nove anos, os anos finais do ensino fundamental, o ensino médio e a educação profissional.

2. Flexibilização dos modelos de gestão. Essa proposta incorpora a reivindicação dos educadores que sempre lutaram contra a centralização

de poder nas mãos dos técnicos e especialistas em educação, solicitando a participação de toda a comunidade na sua administração. Nos documentos dos organismos internacionais e do governo brasileiro, contudo, esse discurso se reveste de novo sentido, abrindo a possibilidade de participação da comunidade não só na gestão como também na manutenção da escola via financiamento privado ou comunitário e, até mesmo, via prestação de serviços.

Essa tendência vem se concretizando por meio de programas como o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), que repassa recursos financeiros diretamente às escolas, chamando os pais para participarem da gestão desses recursos. Arelaro questiona: essa ação não seria uma

... indução competente dos novos papéis para a “participação” dos pais na escola? Certamente [...] os pais ficarão convictos (atenção: eles estão ficando!) de que o Poder Público tem feito e investido o máximo possível de recursos financeiros e materiais nas escolas. Se continuar, por outro lado, esse afluxo “cidadão” de alunos, as despesas precisarão ser compartilhadas com “todos”, ou seja, com as famílias (ARELARO, 2000, p. 113 – *grifo meu*).

É nesse sentido que o governo adota o conceito de gestão compartilhada a qual, segundo Melo (2000, p. 246), é entendida como:

... concessão de um poder maior com o objetivo de envolver as pessoas e buscar aliados de “boa vontade” que se interessem em “salvar a escola pública”. Para compartilhar a gestão [...] É bastante comprovar que a realidade é grave e precisa ser resolvida...

Entendida a partir dessa concepção, a gestão democrática tão reivindicada pelos educadores ficou diluída em um conceito restrito, que mais uma vez submete a educação aos interesses econômicos.

3. Planejamento descentralizado. Parte do pressuposto de que a escola conhece melhor seus problemas e necessidades, portanto cada escola

deve realizar o seu planejamento e gestar sua política de acordo com suas potencialidades (OLIVEIRA, 1998, p. 97). Essa concepção visa, também, aproximar a gestão da escola da comunidade, a qual, na falta de recursos públicos pode, de acordo com suas “potencialidades”, auxiliar financeiramente no alcance dos objetivos estabelecidos. A concepção de participação da comunidade como auxiliar na manutenção da escola traduz uma tendência internacional que atinge as políticas públicas como um todo. Essa tendência está explícita no segundo item dos quatro pontos que nortearam as políticas de ajuste estruturais<sup>1</sup>, consensuadas em Washington<sup>2</sup>, o qual prevê o redirecionamento das prioridades de investimento público.

Esse direcionamento está posto no documento “Prioridades e Estratégias para a Educação”, do Banco Mundial (1995), que, constituído como um dos porta-vozes das diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington, recomenda uma reforma no financiamento e na administração das políticas dos países em desenvolvimento. A reforma é colocada como condição para a obtenção de novos empréstimos, como evidencia o trecho do documento que trata do apoio futuro do Banco à educação: “... as operações futuras girarão todavia mais explicitamente em torno de uma política para todo o setor, a fim de apoiar as mudanças no financiamento e na administração educacionais” (Banco Mundial, 1995, p, 121).

---

1 Nogueira (1999) destaca os quatro pontos que nortearam as políticas de ajustes estruturais: 1) política comercial e de preços, na direção de liberalizar o comércio, tornando eficaz o setor industrial e garantindo a exportação dos excedentes produtivos; 2) redirecionamento das prioridades de investimento público do Estado em função da estrutura de preços internacionais e dos recursos disponíveis; 3) reorientação da política orçamentária, reduzindo o déficit fiscal e atendendo as atividades produtivas privadas; e 4) promoção de reformas institucionais com vistas a maior eficácia ao setor público e às suas empresas.

2 Refere-se aqui ao Consenso de Washington, expressão criada por John Williamson no documento que apresenta as conclusões de uma reunião realizada em 1989, entre técnicos do governo norte-americano, do Banco Mundial e economistas latino-americanos, com a finalidade de discutir as reformas necessárias para que os países da América Latina superassem a crise econômica e retomassem o crescimento. A proposta retirada desse encontro, direcionada ao fortalecimento de uma economia de mercado, passou a orientar as políticas internacionais para a América Latina e a própria reforma administrativa nesses países.

O teor dessas mudanças é explicitado claramente no texto de Delannoy (1998), no “paper” nº 21, publicado pelo Banco Mundial. Segundo ele:

Um Ministério de Educação moderno é pequeno, mas tem um forte papel na orientação e condução das políticas setoriais, da regulação e da avaliação. Sua intervenção direta deve focalizar-se nas áreas onde há “falências de mercado”, especialmente para proteger os membros mais vulneráveis da sociedade (DELANNOY, 1998, p. 18 – *tradução livre*).

O trecho citado permite verificar que a proposta de reforma atribui ao setor privado a responsabilidade pelos serviços sociais, cabendo ao Estado uma atuação complementar e subsidiária, com vistas a garantir o acesso de “todos”. Atendendo a esse pressuposto, o Estado brasileiro desencadeou uma ampla reforma educacional, que vem sendo concluída neste momento com a “Reforma do Ensino Superior”.

Tais reformas visam à contenção do investimento público no setor social, buscando, para isso, complementação de recursos privados via empresas, ONGs (Organizações Não Governamentais) e a própria comunidade, tendência incorporada à política educacional da década de 1990, como evidencia Arelaro (2000), em relação ao Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003):

A análise deste Plano já evidencia que o governo brasileiro começa a aceitar, na área de educação, compromissos e orientações nos termos das exigências de financiamento internacionais, ainda que o Termo de Compromisso, firmado entre as entidades e o governo tenha sido expresso numa linguagem “progressista”, em que as palavras “participação”, “descentralização”, “autonomia” e “gestão coletiva” são freqüentes (ARELARO, 2000, p. 98).

De fato, a utilização de termos de origem progressista passa, desde a década de 1990, a fazer parte do dicionário dos agentes internacionais, entretanto, cada um deles é ressignificado de acordo com os interesses

desses órgãos. Um exemplo está no conceito de gestão democrática, que é substituído pelo termo gestão compartilhada e chega às escolas com sentido totalmente diferente do original. Da mesma forma, o conceito de descentralização, no caso da educação, passa para a escola a responsabilidade sobre a execução das ações e seus resultados, ao mesmo tempo em que centraliza, em nível federal, o planejamento e a avaliação dessas ações. Como destaca Arelaro (2000) “O inédito dessa descentralização de tarefas é seu controle absolutamente centralizado, baseado no que se constitui a atividade vital, o ‘coração’ da escola: currículos e avaliação” (Ibid. p. 106).

Barroso e Viseu (2003) alertam para a especificidade que caracteriza as políticas neoliberais, a qual não se caracteriza apenas pela adoção de medidas isoladas de descentralização, reforço da autonomia da escola e promoção de novas técnicas de gestão, mas sim, pela sua “combinação explosiva”, com a livre-escolha, pelos pais, das escolas dos filhos, além do financiamento da escola por número de alunos, o que provoca a concorrência entre as instituições. A combinação dessas medidas visa uma escola cada vez mais desvinculada do Estado, gerida como uma empresa a partir da concorrência causada pela livre-escolha dos pais, que seriam os consumidores dos seus serviços. A partir da satisfação desses consumidores, traduzida pela escolha da escola no ano seguinte, esta recebe mais ou menos recursos.

Essas orientações foram introduzidas nas escolas britânicas, transformando-as em *locus* de maior disseminação do conceito de paramercado entre os serviços públicos. Segundo Ferlie et. al. (1999) esse fato representou uma mudança radical no sistema educacional britânico, simbolizada principalmente pelo fortalecimento do papel dos pais na gestão da escola e pela diminuição do controle das agências educacionais, permitindo inclusive a desvinculação da unidade de ensino, que passou a ser mantida por subvenções. A pseudoautonomia conferida às escolas, no entanto, contrasta com a centralização do currículo pelo governo central.

A pesquisa desenvolvida por Ferlie et al (1999) evidencia que apesar da forte ênfase em medidas voltadas para a transformação da escola em

paramercados, esta teve menor mudança em sua cultura organizacional do que o setor da saúde. Os dados apresentados pelos autores são elucidativos:

- Poucas escolas optaram pelo esquema de subvenções;
- Aquelas que fizeram essa opção sofreram mudanças inexpressivas em relação à introdução de novas práticas administrativas;
- O sistema de valores gerencial foi incorporado por um pequeno grupo de funcionários seniores, enquanto o restante dos funcionários mantém os valores tradicionais voltados para o aluno;
- As juntas diretivas são constituídas por representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar, os quais não possuem conhecimento gerencial, experiência em gestão da coisa pública e nem mesmo noção do seu papel e de suas responsabilidades;
- A preocupação com a imagem e o bom desempenho das escolas as leva a excluir indivíduos que possam eventualmente afetar essa “boa imagem”.

Os dados levantados permitiram aos autores a conclusão de que a instituição de paramercado tem ocorrido, no Reino Unido, de forma bem mais lenta na educação do que na saúde. Constataram ainda que as organizações são levadas a incorporar práticas e procedimentos gerenciais de mercado com a finalidade de aumentar sua própria legitimidade, os fluxos de recursos e, portanto, sua perspectiva de sobrevivência e não necessariamente pela eficácia das práticas e procedimentos adquiridos. Concluem também que as medidas implementadas fracassaram no que se refere à despolitização das funções essenciais dos serviços públicos, tendo em vista as intensas manifestações de desagrado, cobertura da mídia e ação política desenvolvida pelos funcionários públicos.

De fato, os técnicos do Banco Mundial (1995) consideram um problema “perturbador” o tempo que leva entre a reforma dos sistemas econômicos e a de seus sistemas educacionais. Talvez por esse motivo,

com vistas a apressar a assimilação da lógica privada em âmbito local, têm financiado inúmeros projetos, nos mais diferentes estados brasileiros, os quais visam à inserção desse novo modelo de educação nas escolas. Até a década de 1980 os programas com financiamento do Banco abrangiam as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, já na década de 1990, passaram a contemplar também as regiões Sul e Sudeste, como se pode observar na listagem dos projetos financiados pelo Banco nessa década:

- Inovações no Ensino Básico, desenvolvido no Estado de São Paulo através de acordo entre o BIRD e o governo brasileiro em 1991;
- Projeto FUNDESCOLA, desenvolvido nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, desde 1991;
- II e III Projetos Nordeste de Educação Básica, implantados a partir de 1993;
- Projeto Qualidade no Ensino Público, propostos para o Estado do Paraná a partir de 1994;
- Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica em Minas Gerais, também desenvolvido a partir de 1994;
- Projeto de Educação Básica, implantado no Estado do Espírito Santo (1995).

Várias pesquisas têm sido desenvolvidas com o objetivo de acompanhar e avaliar o impacto desses projetos na educação brasileira. Resultados de algumas dessas pesquisas compõem o livro *Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate* (FONSECA, TOSCHI, OLIVEIRA, 2004). No livro, Silva (2004, p. 117/8), tratando da autonomia em projetos oriundos de cooperação internacional, postula que esta é comprometida pela ingerência externa desses programas, que impõem aos agentes escolares finalidades pensadas por agências externas à escola.

Fonseca, Carneiro e Souza (2004, p. 139), em abordagem sobre o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), componente do Programa FUNDESCOLA - Programa desenvolvido nas regiões Norte, Nordeste

e Centro-Oeste do País (1998-2010), com aporte financeiro de US\$ 1,3 bilhão no Distrito Federal e em Goiás, evidenciam que a atividade de planejamento é executada como mera formalidade do programa, posto que não ocorre de forma consciente pelos atores escolares.

Freitas et al (2004, p. 77), analisando o município de Dourados, MS, verificam que as ações desenvolvidas pelo PDE visam promover o desenvolvimento organizacional da educação, “[...] imperativo da modernização funcional às demandas capitalistas explicitadas nas últimas décadas”. Também a esse respeito, Rodrigues et al. (2004, p. 184) evidenciam que o PDE no estado de Goiás institui na escola uma “cultura de organização e gestão assentada nas formas de agenciamento do trabalho docente”. Dessa maneira, a escola passa a ser gerida a partir de padrões de qualidade regencial de serviços educacionais. Nessa mesma direção, Oliveira et al (2004, p. 210) concluem que, por meio do PDE “... as escolas concretizam um projeto de modernização, de diretividade e de controle da gestão e do trabalho escolar”.

Albuquerque (2005, p. 13), em pesquisa sobre o planejamento da educação no estado do Ceará identifica quatro tipos diversos de planejamento propostos às escolas, entre os quais o PDE é o mais conhecido e vivenciado, tendo em vista os benefícios materiais que agrega para a instituição. A autora afirma que “os sujeitos entrevistados detêm informações desse instrumento de planejamento, embora fragmentadas e procedimentais.” Conclui que a prática de planejamento nas escolas pesquisadas aproxima-se da perspectiva processual-diretiva de caráter híbrido e funcional, que restringe a autonomia da participação da comunidade escolar na tomada de decisões, comprometendo o exercício da gestão realmente democrática (ALBUQUERQUE, 2005, p. 14).

Tratando do PDE no estado de Pernambuco, Santos (2004, p. 5 - 8) analisa que a introdução, pelo programa, de categorias como qualidade, desempenho, melhoria, participação, clientes, entre outras, conduzem o planejamento nas escolas sem maiores reflexões sobre seus significados, criando a ilusão de que a reflexão está presente na sua constituição.

Analisando a região Centro-Oeste, Scaff (2007) constata que os programas desenvolvidos com o objetivo de inserir a lógica gerencial na rotina da educação pública fracassaram, na medida em que não chegaram a transformar o *modus operandi* das escolas, o que não impede que ressurgam em outras ocasiões com nova roupagem e novas terminologias, sem alteração em sua essência.

Um exemplo desses ressurgimentos está no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007) do governo brasileiro, que incorpora integralmente o projeto de Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE, 1998 – 2010), programa integrante do Fundescola, cujos resultados são questionados em vários estudos acadêmicos, como: Scaff (2007) e Fonseca, Toschi e Oliveira (2004); entre outros.

## Considerações finais

Pode-se afirmar que o modelo gerencialista de gestão pública tem chegado às escolas brasileiras por meio de programas, projetos e políticas educacionais do governo brasileiro.

A disseminação desse modelo na educação brasileira teve início de forma tímida na década de 1970, foi ampliada na década de 1980 para regiões do país onde a educação apresentava índices mais baixos e atualmente encontra-se em todas as regiões, na maior parte incorporado à política educacional do Estado brasileiro. Em seu conjunto, esses programas, projetos e políticas apresentam como característica comum o esforço em implantar uma nova cultura organizacional nas escolas e secretarias de educação, que tenha como princípio a racionalidade técnica e o controle do trabalho escolar.

A implantação desse projeto é realizada por meio do planejamento estratégico, que se ancora na pseudoparticipação da comunidade na escola, induzindo ao voluntarismo e à responsabilização da sociedade civil pelas políticas sociais, eximindo cada vez mais o Estado de suas responsabilidades.

Verifica-se como resultado das experiências desenvolvidas até o momento, tanto no Brasil como em outros países, o pouco impacto do modelo gerencial de gestão pública na área educacional, o que não tem impedido o governo brasileiro de incorporar essa lógica às suas políticas.

## Referências

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10).

ALBUQUERQUE, M. G. M. T. Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola? In: 28ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2005. **Anais...** Caxambu, MG, 2005.

ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. Campinas: Autores Associados, 2005.

ARELARO, L. R. G. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington: Departamento de Educación y Políticas Sociales. (version preliminar), 1995.

BARROSO, J., VISEU, S. A emergência de um novo mercado educativo no planejamento da rede escolar: de uma regulação pela oferta a uma regulação pela procura. **Educação e Sociedade**. Campinas: Unicamp, v. 24, n. 84, p. 897-921, 2003.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

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

DELANNOY, F. **Reformas en gestión educacional en los 90s**. Washington: The World Bank, 1998. (Paper Series nº 21).

FERLIE, E. et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: EdUNB: ENAP, 1999.

FIORI, J. L. O cosmopolitismo de cócoras. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP: CEDES, v. 22, n. 77, 2001.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de. (Orgs.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: EdUCG, 2004.

FONSECA et al. O PDE e a participação na escola: um caminho a ser percorrido. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: EdUCG, 2004.

FREITAS, D. N. T. de et al. PDE: evidências do município de Dourados. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: EdUCG, 2004.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2003.

HOBBSAWM, E. **A era dos extremos**: o breve século XX (1914 – 1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRAWCZYK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

KUENZER, A. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, N. S. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

MELO, T. L. de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; Campinas: EDUNICAMP, 2002.

NOGUEIRA, F. M. G. **Ajuda externa para a educação brasileira**: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel: EDUNIOESTE, 1999.

OLIVEIRA, D. P. R. de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 12 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PEREIRA, L. C. B. **A reforma do Estado dos anos 1990**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; v. 1).

RODRIGUES et al. PDE: movimentos e tensões no cotidiano escolar. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia, GO: EdUCG, 2004.

SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, E. M. de M. As antinomias do PDE nas escolas públicas: neoliberalismo numa terra patrimonialista. In: 27ª Reunião Anual da ANPED, 2004, Caxambu. **Anais...** Caxambu, MG, 2004.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola**. 2007. Tese – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-19042007-154648>>.

SILVA, M. A. Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: EdUCG, 2004.

VIEIRA, E. A. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

## C A P Í T U L O II

### A PARTICIPAÇÃO COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

Maria Alice de Miranda Aranda

“A causa real da maioria de nossos problemas está entre a  
ignorância e a negligência.”  
(Johan Wolfgang Von Goethe)

#### Introdução

Esse trabalho apresenta um estudo sobre a “participação”, tema recorrente no plano do discurso científico e político e de práticas sociais e institucionais na educação brasileira. É oriundo de minha Tese de Doutorado, defendida em 2009 na UFMS, orientado pela Prof. Dr<sup>a</sup>. Ester de Sena.

Ao longo do tempo histórico esta temática pode ser identificada na configuração e difusão do ideário educacional liberal pelos Pioneiros da Educação Nova, nas primeiras décadas do século XX; figurou no ideário educacional do Estado desenvolvimentista; no discurso tecnocrático do Regime Militar (1964-1984); no ideário libertário; na produção freireana, nas lutas de organizações e movimentos sociais entre os anos de 1970 e 1990; na elaboração da Constituição Federal; na reforma educacional de orientação neoliberal do período de 1995 a 2001, permanecendo como relevante nos anos iniciais do século XXI e palavra-chave presente nos propósitos governamentais do presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva.

O presente estudo tem como objetivo discutir os significados da “participação” na orientação da política educacional brasileira a partir da

proposição declarada no Plano Plurianual (PPA) “Brasil de Todos: inclusão e participação – 2004/2007”, elaborado para nortear a primeira gestão governamental do Presidente Lula (2003-2006). Por meio de pesquisa bibliográfica e documental à luz do materialismo histórico-dialético, destacando especialmente as categorias de contradição e mediação, o estudo amplia a relevância do tema no momento atual, situando recortes, via fundamentação teórica em torno do mesmo para, em seguida, contextualizar a concepção de participação orientadora da política educacional conforme preconizada no discurso oficial.

### Motivos e relevância do tema “participação”

A participação, no contexto atual, como imperativo legal tem seu marco na Constituição Federal Brasileira, promulgada no ano de 1988, apresentando pela primeira vez o direito à participação da população na formulação e controle das políticas públicas, como evidenciado no artigo 204, inciso II: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações de todos os níveis” (BRASIL, CF, 1988).

Nesses termos, a participação se traduz em um tema ainda mais presente tanto nos discursos progressistas como nos discursos mais tradicionais. Segundo Bordenave (1994, p.22), em linhas gerais, “[...] participar significa tomar parte ou ter parte em algo, ou, ainda, fazer e ser parte de algo”. Sartori (1994a; 1994b) faz destaque à democracia popular, portanto, participação popular, e a articula à democracia participativa, definindo-a como poder do povo – e nesta a participação significa “tomar parte pessoalmente” no sentido definido da palavra e não no sentido diluído (1994b p.159). Analisa ainda que falar em democracia popular se torna uma redundância verbal, pois “[...] a palavra democracia já significa poder popular, [...] poder popular do povo” (Ibid. p. 271). Mas são significados abstratos se relacionados ao processo social, político, econômico, educacional mais amplo, ou seja, a totalidade advinda do sistema-capital, justificando questionamentos que incitam a necessidade de aprofundamento do tema.

Em trabalhos anteriores (ARANDA, 2001; 2004), observamos que o termo “participação” afere-se a concepções, finalidades e práticas diferenciadas, emanadas de políticas nacionais ou articuladas a eventos internacionais. Por exemplo, em Aranda (2001), observamos que a partir da formulação da “Declaração Mundial de Educação para Todos” em Jomtien (1990), na Tailândia, decorreu o “Plano de Ação para Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, o qual destacava a necessidade da participação da sociedade civil em geral na escola como possibilidade para a sua consecução, mas sinalizando para o sentido do “voluntarismo”, ou participação voluntária. Como desdobramento desse momento, o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos – PDEpT (1993), na gestão presidencial que iniciou com Fernando Collor de Melo e foi concluída por Itamar Franco.

O PDEpT, ao tratar do tema gestão da escola, orientou a mobilização da sociedade e dos sujeitos diretamente envolvidos no processo, evidenciando a busca de elaboração de consensos, a afirmação de acordos, a negociação da participação, ou seja, o fortalecimento da “[...] gestão democrática da escola mediante a constituição e aperfeiçoamento de colegiados de pais e membros da comunidade escolar que participem ativamente da definição dos objetivos de ensino e da avaliação de seus resultados” (BRASIL, 1993, p. 40).

Uma das linhas estratégicas de ação do PDEpT foi o “Desenvolvimento de novos padrões de gestão educacional” (p. 46), visando, entre outras coisas: (a) fortalecer a gestão da escola e ampliar sua autonomia, constituindo, a partir daí, direção prioritária da política educacional; (b) redefinir funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional com o intuito de descentralizar e integrar as ações, possibilitando a gestão articulada dos programas de educação fundamental. Essa linha estratégica deu origem a diversos programas e projetos implantados e implementados ao longo dos anos 1990.

O programa “Acorda Brasil. Está na hora da Escola!”, criado em 1995, na primeira gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, propunha que a sociedade assumisse sua parcela de responsabilidade em

relação à qualidade da escola e da educação em todos os níveis, com ênfase no ensino fundamental. Assim, estimulava a participação de cidadãos, seja como representantes da sociedade civil, de entidades, do poder público, de empresas para a realização de parcerias com as escolas públicas. De acordo com o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, da época do governo Fernando Henrique Cardoso, o “Acorda Brasil” seria muito mais que um programa de mobilização, seria um sentimento participativo cotidiano a habitar cada cidadão. Afirmava o ministro que dessa postura dependia o sucesso da educação em nosso país (BRASIL, 1995).

Com o mesmo “espírito” foi lançado em 1996 o Programa “Toda Criança na Escola”, também voltado para a educação básica, em específico para o ensino fundamental e conclamando a participação de toda sociedade para um “mutirão” em torno do objetivo proposto no título do programa (BRASIL, 1996). No interior do aparelho estatal, a mobilização buscava envolver, além da família, dos educadores e dos empresários, também as esferas administrativas, especialmente por meio do Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o objetivo de viabilizar a regulação da tomada de decisão e a avaliação dos resultados de forma centralizada, ao tempo em que a execução era descentralizada, sendo responsabilizados pelos resultados os profissionais da educação, pais de alunos, empresários que foram chamados a participar.

Vale destacar que o Programa “Amigos da Escola”, uma iniciativa da Rede Globo, então parceira do governo, que desde o ano 2000 vem incentivando a participação voluntária da sociedade civil na escola. Outro propósito implícito na mobilização da sociedade para a participação e conclamado pelo Estado em consonância com os organismos internacionais é quanto ao co-financiamento, assegurado pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), através da implantação e implementação de produtos como: o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Projeto de Melhoria da Escola

(PME), Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), entre outros.

Em suma, nesse estudo a participação social é percebida como mediadora na concretização de um projeto neoliberal de sociedade e de educação.

No segundo estudo (ARANDA, 2004), analisamos uma proposta de gestão democrática da educação fundamentada na democracia participativa de caráter popular. Participação na qual o cidadão exerceria o direito de opinar, contribuindo nas discussões, no planejamento e na construção de projetos específicos, nascidos da necessidade de cada realidade, não só para a educação, mas para cada área da administração pública. Essa participação propiciaria a transparência de gestão de recursos públicos, ao mesmo tempo em que permitiria a compreensão do “porquê” da realização de cada projeto, tendo clareza sobre seus limites e possibilidades, suas concepções, democratizando tanto as relações como as decisões tomadas.

Na educação, essa participação visava à formação da cidadania ativa na busca de qualidade social na educação. Trata-se de uma concepção de qualidade que se contrapõe à concepção de qualidade total, portanto entende a educação no sentido de ser esta uma atividade que pode colaborar para a emancipação humana e social, cuja qualidade esteja voltada para a formação de sujeitos capazes de produzir outras formas de relações: econômica, social, cultural e política, superadoras das formas atuais (CAMINI, 2001).

Mas, conforme observa Benevides (2000), a cidadania ativa é um princípio democrático e não um receituário político que pode ser aplicado como medida ou propaganda de um governo, sem continuidade institucional. “Não é ‘um favor’ e, muito menos uma imagem retórica. É a realização concreta da soberania popular, [...] supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes” (p. 19-20).

Registramos nas considerações finais (ARANDA, 2004) que a concepção de democracia participativa de caráter popular, bem como a de

cidadania ativa, defendida e buscada, não se realizou e o Projeto Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul, objeto da análise feita. Como tantos outros espalhados pelo território brasileiro, não logrou no momento histórico o êxito almejado.

Pateman (1992) analisa que a participação tornou-se parte do vocabulário político popular a partir dos últimos anos da década de 1960, quando vários grupos da sociedade civil reivindicavam a implementação efetiva de direitos que, em teoria, já estavam conquistados e que hoje existe um uso generalizado da palavra em situações diversas esvaziando o seu conteúdo, o que não se quer dizer que a questão da participação não continue viva e aberta.

Benevides (2000) ressalta que o tema da participação ainda foi pouco estudado no Brasil e que um número relevante de pesquisas se “apóia, sobretudo, em material bibliográfico e documental sobre a ‘legislação direta’ nos Estados Unidos (*direct legislation*) e sobre as formas de democracia semidireta nos países europeus, com destaque para a Suíça, a Itália e a França” (p. 11). Argumenta que “a participação popular, muitas vezes é associada a uma nova ‘doença infantil do esquerdismo’, própria dos nostálgicos da democracia dos antigos ou dos ingênuos adeptos da ‘espontaneidade’” (p. 11). Analisando mecanismos de participação, registra a autora que os mesmos são “ora identificados com um populismo inibidor dos verdadeiros ‘anseios democráticos’, ora vistos como formas sofisticadas de participação popular, válidas apenas para os países superdesenvolvidos” (p. 11). Mas afirma que o tema permanece “nobilíssimo” e com bons trabalhos a respeito, mas que ainda “inexiste [...] uma reflexão aprofundada sobre a efetiva soberania popular, soberania na prática e não apenas na retórica” (p. 12).

Nessa linha, Fernandes (2004) ressalta a necessidade de desmistificar a participação, de colocá-la em seu eixo histórico, para que o apelo às valorações conotativas não seja elemento camuflador das práticas econômicas e sociais. Registra que a participação e a cidadania completam o exercício da democracia, “todavia, nem sempre são exercidas com a legiti-

midade necessária” (p. 144). Sales (2005) reconhece a importância e significado histórico que tem o tema da democracia e participação, reconhece, igualmente, que os emaranhados próprios do assunto, somados à intensidade e à complexidade dos diálogos entre os autores, tornam o tema um Everest, cuja escalada plena requer ainda muitos anos de pesquisa.

## A participação no movimento teórico do pós 1988

Na literatura educacional brasileira, uma infinidade de trabalhos tem analisado a participação como tema da gestão democrática da educação a partir movimento histórico democratizador que culminou na elaboração da Constituição Federal (1988) e, em seguida, na política educacional orientada pela ideologia neoliberal na década de 1990, mostrando indícios da participação para os anos iniciais do novo século. É nessa direção que esse trabalho tem sua sustentação.

Num esforço de reunir material significativo sobre a temática, fizemos um levantamento bibliográfico em fontes variadas da literatura especializada e num segundo momento passamos à seleção das produções com base em três critérios: a temática participação e educação como elemento norteador; seleção apenas de materiais pós-1988; seleção apenas de documentos de natureza acadêmico-científica.

Ao longo da análise dos documentos verificamos que no movimento teórico empreendido pelos pesquisadores a participação vem sendo entendida como possibilidade de gestão da educação para a melhoria dos processos necessários ao dia-a-dia de todos, com ênfase em espaços bem localizados, não se percebendo a preocupação na definição de qual participação se tratava e quais as questões dela decorrentes para o êxito do processo social em relação à concepção de educação e de sociedade para além do capital, passando-se o entendimento de que bastava apenas mencionar a palavra democracia e tudo estava dito. Daí a necessidade de adentrar outras áreas das Ciências Sociais, de modo a dominar os conceitos necessários ao tema em discussão.

Das formas de participação analisadas, ressalta-se a participação política, entendida como possível no sistema-capital por contemplar a participação eleitoral, a questão da representação, indo um pouco além quanto aos direitos civil, político e social (MARTINS, 2005; NOGUEIRA, 2004; BAQUERO, 2003; KINZO, 2001, DOURADO, 2006). Ressalta-se também a participação popular, que visa possibilitar uma intervenção dos sujeitos no sentido de defender o autogoverno dos cidadãos, num desafio ao governo de classe, cuja concepção, se entendida no sentido lato do termo não se realiza nos limites do sistema-capital (SILVA, 1990; FIMUS, 1996; DAROS, 1999; RODRIGUES, 2003; CRAVO, 1995; ARAÚJO, 2003; DALLMAYR, 2001; GOHN, 2001).

Martins (2005) analisa que o atual regime democrático abriu espaço para a participação política terceirizada e tece críticas sobre a forma como a participação vem movimentando a sociedade. Exemplifica mostrando as campanhas eleitorais, as propagandas partidárias, as eleições. Na base, milhares de pessoas que sacodem bandeiras nas esquinas das ruas a dez reais por dia. Na cúpula, “marqueteiros” que comandam a fala dos candidatos e repetem na esfera pública o que aprenderam a fazer nas empresas de publicidade comercial: pirotecnia e publicidade enganosa. Essa terceirização da participação política assume também a forma de um sem número de organizações não-governamentais especializadas nos mais diversos setores de atividade, as quais, vistas em conjunto, compõem um quadro colorido, aquela variada multiplicidade que é perfeitamente concorde com o espírito e a letra do pluralismo liberal. Nos sindicatos é grande a despoliticização, apresentando hoje uma vida vegetativa, passando por crise de militância, fazendo campanha de filiação na base de rifa e de “showmícios”.

A obra de Daros (1999) oferece possibilidades para incitar a reflexão sobre essa temática, uma vez que tem o propósito de demonstrar a soberania popular na prática. A autora investigou como se deu, na década de 1980, em Santa Catarina, a ampla mobilização dos professores em torno da participação, com vistas a influir na formulação das políticas públicas e, por consequência, influir nos centros de poder, especificamente no campo educacional. Em sua análise, os professores enquanto

sujeitos coletivos e constituindo um tipo particular de movimento social – a constituição de um espaço jurídico, fundado por determinados direitos, enquanto princípios geradores da democracia – estabeleceram com o governo um confronto, ou seja, uma tensão na forma de participação: disputas político-ideológicas, quando da discussão da política educacional, mostrando um grande poder de articulação e mobilização em torno das questões consideradas prioritárias como eleição de diretores, o estatuto e o plano de cargos e carreira, a questão do sistema de avaliação escolar.

Dessa mobilização resultou a elaboração de uma nova política de forma participativa, mesmo enfrentando a dificuldade proveniente de um convívio próximo com o processo decisório que demonstrava ainda a falta da possibilidade de estabelecer estratégias e procedimentos que dessem conta de superar a estrutura de uma agência governamental ainda muito impregnada pelos valores do Estado autoritário. Mas, ressalta-se que o movimento dos professores soube aproveitar as fraturas do poder e demonstrou enorme capacidade de se organizar e de se mobilizar em torno das questões julgadas de maior interesse da categoria, respondendo também aos anseios populares de recuperação da escola pública.

Daros (1999, p. 89) analisa que “dentro da perspectiva de democratização da sociedade brasileira, [...] a questão da participação como pressuposto de democratização era vista [...] como possibilidade de ‘abrir espaços nas decisões autoritárias e arbitrárias’”. Para isso, dois mecanismos foram necessários: a organização independente dos trabalhadores e o reconhecimento de seus direitos. A conquista desses mecanismos fez fluir uma nova forma de participação popular, pautado, segundo a autora, em pressupostos democráticos que naquele momento pareciam superar a tutela e o controle e caminhar na construção de uma cidadania emancipada e entendida como o exercício de uma participação que reflete a conquista de um espaço público de decisão e de discussão, que não seja tutelado pelo Estado, mas que possa nele influir nas tomadas de decisões.

Esses pressupostos estudados por Daros (1999) influenciaram outras pesquisas em outros locais do Brasil, como exemplo, na década de

1990, em Porto Alegre (AVRITZER e NAVARRO, 2003; WAMPLER, 2003; QUERINO, 2006); no período de 1999 a 2002 em Mato Grosso do Sul (ARANDA, 2004). Todas consideradas experiências ricas de aprendizagem envolvendo a participação. Entretanto, são movimentos caracterizados pela *continuidade descontínua*, principalmente na educação; mudam-se as pessoas, mudam-se os projetos, mudam-se as concepções (DAROS, 1999; CARDOSO NETO, 2004; SANTOS, 1997; ARANDA, 2004), mas por mais descontínuos e “diversificados que sejam, o impulso em direção à democracia é uma motivação que os une. [...] imaginem o que representaria a extensão [...] para todo o Brasil e além” (WOOD, 2006, p. 7-9).

Outras pesquisas buscam desvendar o caráter contraditório da participação no espaço escolar e para além dele (PARO, 1997; VILELA, 1997; ALMEIDA, 1995). Jacobi (1990) observa que a participação tem seus limites, mas que precisa ser vista pela ótica dos níveis de concessões dos espaços de poder e, portanto, pela sua maior ou menor ruptura com estruturas tradicionais, patrimonialistas e autoritárias. Ponto que remete a Silva (2003), que apresenta indicativos para pensar em como está sendo configurada a participação como um dos princípios da democracia. Destaca o autor entraves provenientes de fatores estruturais e superestruturais e ressalta que as experiências de participação devem ser analisadas teoricamente, porque esta vem sendo possibilitada por aberturas várias, porém essas aberturas estão sendo preenchidas por projetos que nada têm de universais, uma vez que não extrapolam espaços bem limitados.

## Participação e política educacional

Os conceitos que se tem de participação e de política educacional precisam ser colocados de modo a esclarecer que o modo como se entende as duas categorias não é redutível ao discurso oficial. Entende-se a participação como uma categoria histórica construída nas relações sociais, um princípio orientador de ações que precisam ser constantemente aprendidas e apreendidas de modo que o homem possa se constituir em

sujeito da história, fazer a história, mesmo com a percepção de que nesta estrutura social as condições para esse fazer não lhe são dadas *a priori*, mas precisam ser conquistadas no movimento histórico presente nas relações sociais, políticas e econômicas, ou seja, possibilitadas pelas contradições e mediações, entendendo que por esta via é possível avançar de modo a alcançar “uma época de revolução social” (MARX, 1977). Tal premissa leva a Gramsci, que apresenta a seguinte opção quanto à participação:

[...] é preferível ‘pensar’ sem disto ter consciência crítica, de uma maneira desagregada e ocasional, isto é, **‘participar’ de uma concepção de mundo ‘imposta’** mecanicamente pelo ambiente exterior, ou seja, por um dos vários grupos sociais nos quais todos estão automaticamente envolvidos [...] **ou** é preferível elaborar a sua própria concepção de mundo de forma crítica, [...] escolher a própria esfera de atividade, **participar ativamente na produção da história do mundo**, ser o guia de si mesmo e não aceitar do exterior, passiva e servilmente, a marca da própria personalidade? (GRAMSCI, 1991, p.12, *grifos nossos*).

Não se nega, a princípio, que a participação vem sendo fundamentada numa concepção de mundo imposta mecanicamente pelo ambiente exterior, entretanto o que se defende neste estudo é a participação ativa na produção histórica do mundo, cujas possibilidades para colocá-la em prática não são facilmente encontradas no seio desta sociedade, e precisam continuamente ser buscadas nas contradições e nas mediações existentes no próprio seio desta mesma sociedade, isso segundo orientações gramscianas. Por isso, a participação é entendida como um princípio orientador de todas as ações, no caso, das ações que no seu conjunto dão corpo à política educacional, aqui referida a uma área específica da “política social”, termo que não deve ser entendido apenas como a soma de um substantivo com um adjetivo, mas na sua significância. Sendo assim, considera-se necessário analisá-lo teoricamente, uma vez que as abstrações que se pretende assegurar contribuem efetivamente para a proposição deste estudo na sua totalidade.

Entende-se o termo “política” como princípios para a ação e o termo “social” como a qualidade da ação política a ser desenvolvida e os requerimentos necessários à satisfação de determinadas demandas e necessidades. Considerando que o termo “político” na língua portuguesa se presta a muitos conceitos e análises, as contribuições de Pereira (2008) são buscadas na perspectiva de analisá-lo em referência ao foco do estudo em questão. Segundo a autora, na língua inglesa os diferentes significados do termo já estão especificamente grafados. A política social aqui referida como “política de ação/política social” é grafada como *policy* diferenciando-se de *politics* que se refere aos temas clássicos da política entendida como eleição, partido, voto, parlamento, governo. Diferenciando-se também de *polity*, que significa forma de governo ou sistema político. Tais diferenciações não afastam a relação existente entre a política social (*policy*) com a questão do Estado, dos governos e dos temas clássicos (*politics e polity*). Afinal, para ser social uma política (*policy*) precisa lidar com as diferentes forças sociais em disputa, considerando que envolve pessoas, grupos, movimentos sociais, profissionais, empresários, trabalhadores, conselhos, fóruns, entre outras denominações.

Nesse sentido, ao contemplar tantos agentes e forças sociais diferentes e diferenciadas entre si, e assim contemplando também o Estado, a política social recebe a afiguração de “política pública”, integrante do ramo de conhecimento denominado *policy science*, passando a ser compreendida como uma espécie do gênero *public policy* (política pública), cabendo lembrar que fazem parte desse gênero todas as políticas, inclusive a “política econômica”. Quanto ao termo “público”, é a categoria participação que lhe dá significado ao reunir um conjunto de pessoas no controle, planejamento, execução e avaliação da política social, tornando-a pública. Sem deixar de lado a análise do porquê e da necessidade de se ter política social.

O termo “público” além de se referir ao Estado como garantidor de direitos, das leis, que se sobrepõe ao mesmo, muito mais se refere à “coisa pública”, do latim *res* (coisa) e *pública* (de todos, por todos, que compromete a todos). Assim sendo, a política social é uma política públi-

ca, cuja qualidade dada ao termo “pública” deve ter o “intrínseco sentido de **universalidade e totalidade**” (PEREIRA, 2008, p. 174, *grifo da autora*). Nesse sentido, a política social é definida como uma área de atividade cujo alvo de interesse deve ser conhecido, bem como as estratégias, os meios, a organização prévia, o amparo legal e financeiro. Tem como objetivo o bem-estar, caso contrário o termo “social” perde sua consistência.

Como Pereira (2008), entende-se que a política social é uma ação ampla e complexa resultante de um esforço coletivo, organizado e pactuado, voltado para “atender as necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e [...] regida por princípio de justiça social [...]” (p. 171). Portanto, é a política social um conjunto de ações propícias e necessárias, considerando a organização do sistema-capital. Entretanto, concorda-se com Senna (2000) no sentido de que a política educacional brasileira ainda está longe de ser considerada como uma política global, de caráter universal. Analisa a autora que “historicamente, no Brasil, a solução dos ‘problemas sociais’ não tem se pautado em uma política global. [...] são tratados como ‘desvios’ que podem ser solucionados com políticas pontuais e focalizadas” (Ibid., p.42).

Especificamente se dirigindo para a política educacional, Höfling (2001), conceitua a educação como uma política pública de corte social. É pública porque é uma ação de responsabilidade do Estado. Mas sua implementação e manutenção ocorrem a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem diferentes organismos e agentes da sociedade a ela relacionada. Extrapola os limites do Estado necessitando de outros atores sociais para se efetivar. É social, porque diz respeito à necessidade de proteção da sociedade pelo Estado com vistas à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Assim, a política educacional é de responsabilidade do Estado, mas que, indiscutivelmente, não precisa ser planejada pelos seus organismos, uma vez que sua implantação e implementação dependem da participação dos sujeitos históricos que utilizam esse serviço; inclusive, cabe ressaltar, um serviço cujo direito de todos a ele impera também legalmente. Marx

(s/d), na “Crítica ao Programa de Gotha”, já tecia críticas quanto ao caráter educador que o capital imprime ao Estado, retomando que a função do mesmo quanto à educação do povo deve ser no sentido de promover as possibilidades materiais para que, remetendo aos dias de hoje, a política educacional possa ser pensada pelos sujeitos do processo educacional. Reafirma que o ideal mesmo seria, de fato, “subtrair a escola a toda influência por parte do governo [...] é o Estado quem necessita de receber do povo uma educação muito severa” (Ibid., p. 223).

Dessa forma, o modo como a sociedade e também o Estado participa nas ações de elaboração, de execução, de implementação e de focalização de suas políticas públicas ou políticas sociais, em uma determinada sociedade e em um determinado período histórico, mostra também a concepção de sociedade que sustenta essa participação ou vice versa. Concepção essa perceptível nos programas, nos projetos, enfim, nas ações governamentais voltadas a setores específicos, no caso deste estudo, à educação, ou seja, à política educacional.

### A concepção de participação no discurso oficial como orientadora da política educacional

Segundo registros no texto do PPA 2004-2007 “*Brasil de Todos: inclusão e participação*”, a proposição central é concretizar uma política educacional que tenha em sua base a participação de todos os brasileiros, denominados no documento de cidadãos. Está registrado que “o caminho para um projeto de futuro para o Brasil começa pela educação e que os principais avanços para a educação brasileira passam pela ampliação do acesso aos ensinos fundamental e médio e ao crescimento da matrícula no ensino superior” (BRASIL, 2003, p. 16). O objetivo é buscar meios para ampliar a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural, corrigindo assim a histórica desigualdade brasileira, entre regiões, pessoas, gêneros e raças, focando para os grupos sociais nas suas especificidades.

Para dar conta de tal propósito, o PPA 2004-2007 do Governo Lula anunciou para a sua primeira gestão um conjunto de dez programas, novos ou que foram aperfeiçoados, que traduzem a política educacional brasileira contemplando simultaneamente os quatro eixos estratégicos do setor educacional: alfabetização, educação básica, educação profissional e técnica e ensino superior, a saber: “Brasil Alfabetizado”, “Brasil Escolarizado”, “Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino”, “Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária”, “Educação na Primeira Infância”, “Escola Básica Ideal”, “Escola Moderna”, “Gestão da Política de Educação”, “Universidade do Século XXI”, “Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação”. Em linhas gerais, o objetivo de cada programa não distancia dos imperativos legais assegurados na Constituição Federal (1988) contemplados posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), seguindo, portanto, as orientações oriundas da Conferência de Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia em 1990. Gracindo (2003), na breve avaliação feita dos primeiros seis meses da gestão do Governo Lula, destacou pontos importantes quanto à direção a ser dada à política educacional:

Na área de educação, os programas revelados no PPA 2004/2007 evidenciam as prioridades governamentais: alfabetização dos jovens e adultos; democratização tanto do acesso à formação profissional e universitária, quanto da gestão educacional; educação de qualidade (inicial e continuada) em todos os graus de ensino; financiamento ampliado; valorização e formação de professores e dos demais trabalhadores da educação; universidade compatível com o século XXI; e condições materiais para viabilizar a qualidade do ensino. Estes são, inegavelmente, aspectos da educação que demandam políticas públicas eficazes para uma verdadeira revolução educacional. No entanto, algumas questões de financiamento e organizacionais precedem essas ações: o cumprimento do compromisso de aumento do percentual do PIB destinado à educação (mínimo de 7%); reorganização da composição e das atribuições do CNE; implantação do Fórum

Nacional de Educação, abortado da LDB; efetiva articulação entre as ações das secretarias do MEC. Sem o encaminhamento dessas questões, o projeto de governo para a educação poderá estar fadado a ser apenas mais uma bela carta de intenções (GRACINDO, 2003, p. 60).

De fato, a situação educacional do país clama por tomada de decisões que de fato venham mudar o quadro que aí está e o próprio PPA denuncia essa situação: em 2001, mais da metade das crianças da 4ª série ainda eram analfabetas e, o que é pior, a tendência detectada foi a de uma queda progressiva nos padrões de rendimento escolar; o país ainda conta com aproximadamente 12% de analfabetos e a escolaridade média é de cerca de 6 anos de estudo. Em que pese o mérito de se ter atingido patamares próximos da universalização do acesso ao ensino fundamental, o Brasil dista do efetivo cumprimento do preceito constitucional de uma escolarização mínima de oito anos no ensino fundamental (BRASIL, 2003) e ainda observamos que com a Lei 11.270, de 6 de fevereiro de 2006, o Ensino Fundamental passou a ser oferecido em 9 anos.

Na questão específica da “alfabetização”, está posta a necessidade de enfrentamento dos problemas referentes à qualidade do ensino brasileiro, uma vez que historicamente vem sendo ampliado o contingente de analfabetos funcionais no Brasil, situação presente inclusive em nível superior. Tem-se o acesso e a permanência, mas não a qualidade necessária, conforme registrado no documento: “[...] há, hoje, cerca de 35 milhões de pessoas com menos de quatro anos de escolaridade, que aprenderam a ler, mas não sabem interpretar” (BRASIL, 2003, p. 16). E o analfabetismo é uma constante.

Ao visualizar o conjunto de ações que dão materialidade à política educacional, cabe ressaltar, focando a política social na totalidade, que a proposta elaborada pelo governo Lula dá continuidade às ações do Governo FHC, priorizando as políticas sociais de combate à fome e à pobreza, tendo a educação como carro-chefe. São programas em continuidade: Fome Zero; Bolsa Família; Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Bra-

sil Sorridente; Farmácia Popular; QUALISUS (Programa Qualidade do Sistema Único de Saúde); Brasil Alfabetizado em espaços não-escolares; PROUNI.

A articulação da educação escolar com os programas sociais em destaque é colocada como uma forma de ampliar a cidadania, indo para além dos direitos jurídicos e civis assegurados no texto da lei maior, primando pelos direitos sociais. A gestão pública participativa na educação vem também fazendo parte do rol de orientações planejadas pelas instituições sociais coordenadas pelo poder central que implanta e/ou implementa, além dos programas elencados, instrumentos para a população escolar participar das decisões. São os conselhos, os fóruns de representação e de debates reunindo diversos segmentos da sociedade civil, voltados para consolidar o sistema de participação social proposto pelo Governo Federal no PPA 2004-2007.

Os programas “Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino” e “Gestão da Política de Educação” foram criados com o objetivo de promover e fortalecer esse sistema de participação na gestão educacional pública. Focando em especial para o “Programa Gestão da Política de Educação” foi possível constatar que o mesmo vem sendo materializado pelo “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares”, diretamente voltado para as Secretarias de Educação e suas Unidades Escolares de Educação Básica. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem como objetivo promover e fortalecer a gestão democrática nos estados e municípios, assegurando a implementação de forma contínua e eficaz da política educacional, buscando legitimar mecanismos de participação e de controle social, por meio de organizações colegiadas; logo, selecionado para aprofundar a compreensão de como está sendo proposto o princípio da participação na educação com vistas a orientar a política educacional e assegurar o resgate à cidadania.

Dados da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) apontam a existência de mais de 60 mil conselhos em escolas públicas do país, formados por professores, funcionários, pais, alunos, diretores e comunidade lo-

cal. Possuem funções deliberativas, consultivas, fiscais e de mobilização e são co-responsáveis pela gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares foi elaborado com a participação de organismos nacionais e internacionais em um Grupo de Trabalho constituído para discutir, analisar e propor medidas para sua implementação. As entidades participantes foram as seguintes: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Com essa sustentação, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, vem desenvolvendo ações no sentido de implementar o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

Assim, objetivando firmar a concepção de participação defendida no PPA 2004-2007, além dos programas de capacitação destinados à escola e seus gestores, o MEC lançou o *kit* formado por um caderno introdutório e instrucional denominado “Conselhos Escolares: uma Estratégia de Gestão Democrática da Educação Pública”, que é destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação e mais dez cadernos também instrucionais destinados aos conselheiros escolares. O material foi distribuído às escolas públicas com mais de 250 alunos. O Kit demonstra o desenvolvimento do Programa em todas as suas etapas afirmando a relação do governo e do MEC em regime de cooperação com os sistemas de ensino, em específico nas escolas públicas de educação básica, visando fortalecer a política educacional no fomento à implantação de um instrumento básico de participação: os Conselhos Escolares.

Considerou-se nesse estudo a efetivação de uma análise apenas no Caderno Introdutório, vez que o mesmo responde ao buscado no estudo. O documento introdutório é organizado de forma clara e rica de informação e formação. Além de apresentar todo o Programa, oferece subsídios teóricos e práticos aos dirigentes e técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e também aos gestores escolares com base em uma reflexão sobre a importância da ação colegiada, bem como pontos da legislação municipal e estadual referente aos Conselhos Escolares. O objetivo geral registrado no Caderno Introdutório é oferecer subsídios teóricos e práticos para a compreensão do significado dos conselhos na gestão da educação pública, destacando o seu papel na concretização da cidadania e colocando-o como “... um importante passo para garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade social da educação ofertada para todos” (BRASIL, 2004, p. 11).

São destaques também os seguintes objetivos específicos: (Ibid., p. 14-15): oferecer uma fundamentação teórica sobre os conselhos na gestão da educação, origens e bases históricas, mostrando a evolução de sua concepção ao longo do tempo; mostrar as diferenças entre conselhos de sistemas de educação e conselho de escolas; distinguir a natureza própria dos Conselhos Escolares e das instituições complementares à escola, como associações de pais e mestres, caixa escolar e outros mecanismos de apoio à gestão da escola; refletir sobre o significado do princípio constitucional da gestão democrática da educação pública. Legalmente atende ao princípio constitucional da gestão democrática da educação pública assegurado na Constituição Federal de 1988 ao destacar que “a nova institucionalidade dos Conselhos Escolares apresenta-se como uma estratégia central nessa busca” (Ibid., p. 13).

O documento apresenta na primeira parte uma contextualização histórica dos conselhos nos processos de gestão dos sistemas e das instituições de ensino com o objetivo de oferecer algumas reflexões conceituais e informações sobre as experiências em curso nos sistemas de ensino,

com vistas a servir de orientação para os gestores na implantação e dinamização dos mesmos. A constituição dos Conselhos no olhar histórico do documento era uma forma de participação que ocorria via deliberação coletiva, com vistas a atender a vontade popular, termo que, segundo os registros, encontrou sua expressão mais radical na Comuna de Paris, em 1871. Embora com duração de apenas dois meses esse movimento viria a constituir-se na mais marcante experiência de autogestão de uma comunidade urbana, perpetuando-se como um símbolo; entretanto, também não encontrou alicerce para a continuidade. Continuam os registros a partir da afirmação de que na primeira metade do século XX o exercício da democracia direta e da democracia representativa é estratégia para resolver as tensões e conflitos resultantes dos diferentes interesses entre o Estado e a sociedade.

Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público (BRASIL, 2004, p. 18).

A justificativa para a afirmação feita é que no Brasil, com o advento da República (*Res publica*), a gestão da coisa pública é marcada por uma concepção patrimonialista de Estado, pertencente a uma determinada autoridade que se institui por uma burocracia baseada na obediência à vontade superior. Registra o documento que até hoje os conselhos são, no geral, constituídos por notáveis, pessoas dotadas de saber erudito, letrados, pessoas que demonstram certo grau de liderança. Outro ponto interessante colocado no documento é quanto ao papel dos conselhos em relação ao governo. Tendo como atribuições assessorá-lo na formulação de políticas públicas, esses conselhos se assumiam como de caráter técnico especializado, e sua atuação se concentrava nas questões da normatização e do credencialismo dos respectivos sistemas. Mais recentemente, no processo de democratização ocorrido e nos anos posteriores há um

reclamam pela participação efetiva na gestão pública impondo a ampliação dos mecanismos de gestão das políticas públicas, criando as políticas setoriais, com definição discutida em conselhos próprios, com abrangências variadas: unidades da federação, programas de governo, redes associativas populares, movimentos sociais e categorias institucionais.

Os conselhos de gestão de políticas públicas setoriais, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã. A **nova categoria de participação cidadã** tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de **direitos relativos à comum qualidade de vida**. Os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado (BRASIL, 2004, p. 19, *grifos nossos*).

Assim, no processo de gestão democrática, consignada pela Constituição Federal de 1988, os Conselhos, a partir do documento em foco, assumem uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado, porém sem descartar a expressão da sociedade organizada. “Não se lhes atribui responsabilidades de governo, mas de voz plural da sociedade para situar a ação do Estado na lógica da cidadania” (Ibid., p. 20). São princípios destacados como fundamentais para o funcionamento de um conselho em defesa dos direitos educacionais da cidadania: “[...] o caráter público, a voz plural representativa da comunidade, a deliberação coletiva, a defesa dos interesses da cidadania e o sentido do pertencimento” (Ibid., p. 23).

Nessa direção, os conselhos de educação se inserem na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada, termo usado genericamente para caracterizar a ação dos conselhos, mas assume especificidade própria nas instituições de ensino para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas

educacionais e nas decisões dos dirigentes. São colocados como órgãos de Estado com um duplo desafio: “[...] primeiro, garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais; e, segundo, **agir como instituintes das vontades da sociedade que representam**” (Ibid., p. 24, *grifo nosso*). Essa afirmação remete ao conceito e concepção de participação que o documento registra:

[...] a participação deixa de ser mera colaboração, para tornar-se exercício de poder sobre aquilo que nos pertence, que pertence à cidadania, ao público, que diz respeito aos objetivos coletivos. O sentimento de pertença da escola a todos os cidadãos a quem ela diz respeito requer a identificação ao seu projeto educacional. Se a participação requer compromisso com o projeto educacional coletivo, o compromisso advém dessa identificação, desse sentimento de pertença. As pessoas somente se comprometem com aquilo em que acreditam, com aquilo que lhes diz respeito, que faz sentido para suas vidas. Se for assim, então passam a querer exercer seu poder, participar das decisões, porque adquiriram a consciência de que estas afetam suas vidas. Só há efetiva participação e compromisso quando se estabelece a cultura do querer fazer no lugar do dever fazer para exercer o poder sobre o que nos pertence, o que diz respeito às nossas vidas, ao nosso futuro, que está vinculado ao futuro do coletivo social (BRASIL, 2004, p. 39).

Esse forte sentido de pertencimento dá a característica necessária ao “[...] elemento mais poderoso de criação, renovação e formação de sujeitos autônomos e solidários: cidadãos” (BRASIL, 2004, p. 58-59).

Mas, [...] “tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a ‘adquirir cidadania’ [...]”, (DAGNINO, 2004, p. 106), a cidadania ampliada.

A cidadania ampliada começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos

oitenta, se organizaram no Brasil em torno de demandas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz, transporte, educação, saúde, etc. e de questões como gênero, raça, etnia, etc. Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política (DAGNINO, 2004, p. 103).

Pode-se dizer que hoje a cidadania ampliada já incorporou características do momento atual, como exemplo o papel das subjetividades, o surgimento de sujeitos sociais e de direitos de novo tipo. Analisa Dagnino (2004) que com a ampliação do espaço da política, o projeto de uma cidadania ampliada enfatiza o caráter intrínseco da transformação cultural com respeito à construção da democracia e da cidadania e ao incluir as construções culturais, têm-se subjacente o autoritarismo social como alvo político da democratização.

## Considerações finais

ligque todos possam ser contemplados em suas necessidades básicas com possibilidades de condições mais dignas de vida, em todos os aspectos, em especial no tocante a uma educação de qualidade que capacite o cidadão a enfrentar as complexidades da sociedade onde está inserido. Nesse caso, continua em voga na própria concepção liberal de democracia um modelo de incremento à participação política, que, conforme já colocado por Nogueira (2004), é uma forma de participação que visa fortalecer a vontade geral, buscando fazer valer a igualdade social, firmar a cidadania e os direitos humanos. Sem dúvida, por esse caminho uma sociedade socialista está muito distante de ter sua realização histórica se as classes sociais não retomarem suas lutas por uma sociedade sem o controle do sistema-capital.

Está nessa afirmação mais uma razão para não descartar a força do movimento presente nas relações sociais, que, mesmo frente a um rol de limites que impedem a conquista de espaços mais amplos para o alcance da emancipação social e sendo esses limites compreendidos e assumidos, o movimento pode assumir caráter contraditório e sinaliza para as possibilidades.

Em resumo, a concepção de participação percebida no discurso oficial como orientadora da política educacional sinaliza para o cidadão amplo, cujo direito social aspira apenas o bem-estar na sociedade capitalista, demarcando considerável distância em direção a um projeto de sociedade que conceba a todos os homens o estatuto de sujeito da história. Mas nessa considerável distância, estão possibilidades dadas pelo movimento histórico para a conquista de espaços outros que viabilize a efetivação de uma cidadania plena como necessária para compreender o que é um movimento revolucionário, cujo caráter ultrapassa breves conquistas alcançadas aqui e agora, não as descartando, por entendê-las como um processo contraditório.

## Referências

ALMEIDA, Adir da Luz. **Por um tema menor:** democracia e participação ativa (o medo e a luta produzindo relações democráticas na escola pública). 1 v. 305 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 1995.

ARANDA, Maria Alice de Miranda. **O significada do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI:** o declarado no PPA “Brasil de Todos 2004-2007”. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2009.

\_\_\_\_\_. **A constituinte escolar da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001):** uma proposta de gestão democrática. 184 f. Dissertação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2004.

\_\_\_\_\_. **Projeto pedagógico e plano de desenvolvimento da escola:** buscando a distinção. 2001.78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Dourados, 2001.

ARAÚJO, Alexandre Viana. **Política educacional e participação popular**: um estudo sobre esta relação no município de Camaragibe – PE. 1 v. 142p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativista. **Revista Sociologia e Política**, nº 21, p. 83-108, nov. 2003. ISSN 0104-4478.

BENEVIDES, Maria Victoria da Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2000.

BORDENAVE, Juan Dias. **O que é participação**. 8 ed. São Paulo, Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos, 95).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual “Brasil de todos: inclusão e participação” (2004-2007)**. SPI, Brasília, 2003. Disponível em: <[www.planobrasil.gov.br/arquivos](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos)>. Acesso em: nov. 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do governo federal para o período de 2004-2007. Brasília, 2004. Disponível em <[www.planobrasil.gov.br/arquivos](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos)>. Acesso em: nov. 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Acorda Brasil! Está na Hora da Escola**. Brasília: MEC, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Programa Toda Criança na Escola**. Brasília: MEC, 1996.

CAMINI, Lúcia (Coord.). **Educação pública de qualidade social**: conquistas e desafios. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARDOSO NETO, Odorico Ferreira. **Dissensos no consenso**: a democratização na escola pública em Mato Grosso. Editora da UFMT, 2004.

CRAVO, Terezinha Baldassine. **A participação popular no contexto microsocial do Bairro Maria Ortiz**. 147 f. Dissertação, Universidade Federal do Espírito Santo, 1995.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: UNB, 2001, p. 11-38.

DAROS, Maria das Dores. **Em busca da participação: a luta dos professores pela democratização da educação**. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação. Núcleo de Publicações, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância. Pro funcionário, módulo 6, 2006.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. **Políticas públicas de educação: a gestão democrática na rede estadual de ensino em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2001.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Avaliação dos seis primeiros meses do Governo Lula. **Revista da UnB**, Brasília/UnB, v. 8, p. 60-60, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. (Trad.) Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1991.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedec**, ano XXI, nº 55, Nov. 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para um debate. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, v. 20, p. 121-144, 1990.

KINZO, Maria D' Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Revista Perspectiva**. São Paulo, vol. 15, nº 4, p. 3-12, out/dez 2001. ISSN 0102-8839.

MARTINS, Carlos Estevam. Vinte anos de democracia. **Lua Nova**. São Paulo, n. 64, jan./abr. 2005. ISSN 0102.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. Crítica ao Programa de Gotha. In: **Obras escolhidas**, v. 3. São Paulo: Alfa-ômega, s/d.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos para a gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

PARO, Vitor. Gestão democrática da escola pública: a participação da comunidade. In: \_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Ática, 1997, p. 71-81.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social:** temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

QUERINO, Ana Carolina. **Mecanismos de participação social no Cone Sul:** as experiências de Montevidéu e de Porto Alegre. 1 v. 126 p. Dissertação, Estudos Comparados sobre as Américas – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RODRIGUES, Melania Mendonça. **Sob o signo do embate:** avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional. 1 v. 316 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

SALES, Carla V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. **Revista Sociologia e Política**, n. 24, p.233-245. jun. 2005. ISSN 0104-4478.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: 1 – o debate contemporâneo.** São Paulo: Ática, 1994a.

\_\_\_\_\_. **A teoria da democracia revisitada: 2 – as questões clássicas.** São Paulo: Ática, 1994b.

SENNA, Ester. (Org). **Política educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais:** análise e diagnóstico – 1980-1990. Campo Grande, MS: Editora UFMS, 2000.

SILVA, Jair Militão da. **Democracia e educação:** a alternativa de participação popular na administração escolar. Tese, Universidade de São Paulo, 1990.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez. 2003.

SPÓSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação. **Revista Educação e Realidade.** Porto Alegre: Faculdades de Educação da UFRGS, p. 52-56, jan./jun. 1990.

\_\_\_\_\_. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão democrática.** Rio de Janeiro: DP e SEPE, 1999.

Maria Alice de Miranda Aranda

VILELA, Delfina de Paiva. **O conselho de escola:** impasses, perspectivas e busca de participação. Tese (Doutorado em Educação na Área Administração e Supervisão Educacional) – Faculdade de Educação, UNICAMP, São Paulo, 1997.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil:** o orçamento participativo. São Paulo: Cortez. 2003.

WOOD, Eelen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2006

## C A P Í T U L O III

### OPÇÕES BRASILEIRAS NA BUSCA DA QUALIDADE EM EDUCAÇÃO ESCOLAR BÁSICA

Dirce Nei Teixeira de Freitas

“A luta pela verdade deve ter precedência  
sobre todas as outras”.  
(Albert Einstein)

#### Introdução

Qualidade em educação figura hoje entre os principais temas da agenda governamental e de incipientes iniciativas de governança no país. Tornou-se assunto do cotidiano dos brasileiros, menos como expressão de autonomia de pensamento ou da contundência das necessidades educacionais não satisfeitas e mais como eco da cruzada da grande imprensa, a respeito da questão.

Os brasileiros hoje estão “convencidos” de que o país tem na “falta” ou na “baixa” qualidade da educação escolar básica um problema nacional prioritário. Por meio de publicidade governamental e de iniciativas na esfera da governança, tomam ciência de que estão todos “chamados” a contribuir para superá-lo, monitorando e demandando resultados positivos. A visibilidade atual do tema reaviva uma velha questão brasileira, reposta desde o Império, que, com a natureza e características da expansão da cobertura educacional no Período Republicano, entrou na agenda de debate acadêmico e político. Em parte, isso se deve ao fato de não saber-

mos “com que qualidade” em educação escolar será a nação desenvolvida e se poderá, então, legar às gerações futuras bases culturais conseqüentes e fecundas. Também em parte se deve ao fato de que qualidade em educação não mais pode ser vista e tratada como questão estritamente nacional, pois sobre ela pesam demandas supranacionais.

Abordamos mais uma vez o tema, desta feita no propósito de convidar o leitor a refletir sobre iniciativas recentes desencadeadas no Brasil na esfera do governo e da governança educacional. Tomamos como base o entendimento de que está em curso um processo complexo de reconstituição e rearticulação de várias escalas da organização do poder (subnacional, nacional, supranacional e translocal), conforme explica Jessop (1998). Aí se dá uma articulação complexa de poderes governamentais e de formas de governança, constituindo-se elas produtos contingentes de tendências e contra tendências. A ação estatal doméstica inclui muitos fatores e processos supranacionais, sendo que o contexto internacional se tornou estrategicamente relevante para as decisões domésticas. Os Estados nacionais buscam manter o controle sobre a articulação das diferentes escalas espaciais, que constituem hierarquias complexamente entrelaçadas e crescente enredamento das estratégias de escala. Uma das decorrências é a interiorização dos constrangimentos internacionais que são integrados à política estatal e, principalmente, aos modelos cognitivos dos tomadores de decisões domésticos.

Com esse entendimento e considerando a complexidade do tema e os limites deste trabalho, realizamos um recorte que nos permite focar as opções brasileiras na busca de produção da qualidade em educação escolar básica. A referência empírica do trabalho consiste num conjunto de iniciativas do governo central brasileiro, no período 2006-2009, que revelam opções institucionais e político-administrativas de reordenação sistêmica e, em decorrência, das estratégias de gestão federativa com vistas à política de qualificação daquele nível educacional. Também, no mesmo período, considera-se uma iniciativa com expressiva visibilidade social na esfera da governança doméstica.

Alertamos que o texto não vai além de um exercício analítico em torno do tema, com vistas a apontar e comentar concepções emergentes, buscando nexos entre estas e o monitoramento educacional. As limitações e fragilidades são, pois, inerentes à natureza do trabalho, que não conta com o distanciamento temporal necessário. Todavia, parece-nos que a reflexão e o debate perdem com postergações cautelosas. Assim, preferimos o risco do não adiamento. O texto inicia com considerações sobre as recentes medidas do governo central na área da educação; trata, em seqüência, de iniciativa específica na esfera da governança e finaliza ponderando a respeito dos nexos entre qualidade e monitoramento educacional.

## Opções brasileiras na esfera do governo educacional

A Constituição Federal de 1988 reconstruiu a estrutura federativa brasileira — antes centrífuga e unionista autoritária (ABRÚCIO, 2005) — reforçando o poder das esferas estadual e municipal. Importa lembrar, com Abrúcio (2005, 2006), que um arranjo federal é, basicamente, uma parceria estabelecida e regulada por um pacto, supondo divisão do poder, respeito à integridade, unidade na diversidade e autoridade nacional. Consiste em soberania compartilhada, baseada na autonomia, na interdependência e na não-uniformização. Implica autogoverno, descentralização e direitos originários. O arranjo federativo requer controles mútuos, fiscalização recíprocas, decisões e responsabilidades compartilhadas e interconexão de políticas públicas. De modo que as relações intergovernamentais não podem ser materialização do domínio de uma instância em detrimento da autonomia das outras.

Na reconstrução federativa acima mencionada, o conceito de descentralização adquiriu maior força política associado a idéias e ações com vistas à democratização do poder público, melhoria de desempenho governamental, novas soluções administrativas, ao maior controle e participação sociais, aumento da eficiência, da efetividade, da informação e

da possibilidade de avaliação da gestão pública. Amplamente entendida, a descentralização corresponde, segundo Abrúcio (2006, p. 78), a um

[...] processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais, que: a) adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores; b) para comandar diretamente a sua administração; c) para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Mas, na análise do autor (ABRÚCIO, 2005), o arranjo federativo brasileiro no período da vigência da Constituição Federal de 1988 configurou, na prática, o modelo estadualista predatório e comportamentalizado. Para uma descentralização efetiva e justa, teria se tornado necessária a atuação coordenadora do governo central, bem como a modernização administrativa dos governos subnacionais e a adoção da cooperação como modo de otimizar recursos comuns.

As reformas constitucionais nos anos 1990 favoreceram a descentralização político-administrativa em diversas áreas, em que pesem distâncias entre disposições constitucionais e o federalismo vigente na prática. No caso da educação, a Emenda Constitucional de n. 14, de 1996 concorreu para impulsionar tal processo. Não cabem aqui maiores considerações a respeito, uma vez que diversos trabalhos tratam do assunto, entre outros Parente e Lück (1999), Abrúcio (2002), Arretche (2002), Souza e Faria (2004). Interessa-nos especificamente o modelo em emergência na área educacional no período 2006-2009, no qual a recentralização parece ser a tônica.

Observamos que o Estado brasileiro, por meio de iniciativas do Poder Executivo, vem recuperando, para o governo central, o poder decisório e formulador da política para a educação básica, potencializando a sua capacidade reguladora, indutora e focalizadora, principalmente por meio de modificações institucionais, com consequências nas esferas política e administrativa.

Entre as iniciativas indutoras e reguladoras encontram-se:

- um conjunto de normas articuladas (leis, decretos, resoluções do Conselho Nacional de Educação, planos) sobre questões fundamentais (articulação de ações dos entes federativos, piso salarial nacional, política nacional de formação de professores, diretrizes nacionais para plano de carreira, desenvolvimento da educação, desenvolvimento da escola);
- a organização do monitoramento nacional, diversificando a avaliação de desempenho (dos sistemas, das escolas, dos alunos e dos docentes), conjugando-a com estatísticas educacionais e instrumentando-o com um índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb);
- o rearranjo do aparelho administrativo central, realocando atribuições entre órgãos do Ministério da Educação (CAPES, Secretarias do MEC, INEP);
- a adoção de estratégias de legitimação na área (junto a elites intelectual, política, sindical e a tecnoburocracia) e na sociedade (junto a diversas organizações e grupos de interesses), tendo nas Conferências Nacionais (realizadas e em andamento) importantes ferramentas;
- a instauração do “sistema nacional de educação”, por meio de diversas iniciativas do governo central antecipadas ao debate nacional sobre o tema;
- a menção frequente à necessidade de fixação de um currículo nacional.

Por sua vez, as medidas focalizadas se compõem de uma gama de programas e projetos voltados para o ensino fundamental (obrigatório) e para a promoção de equidade social e escolar, desenhando intervenções frente a demandas e pautas de uma democracia concebida e promovida segundo uma ótica liberal pluralista. Tal ótica, explica Nobre (2004, p. 32), baseia-se numa concepção de poder “[...] como capacidade de impor objetivos em face da oposição de outrem”, ou seja, de grupos de interesses

estruturados em torno de clivagens econômicas, políticas, culturais particulares. Assim, projeta “[...] uma imagem da democracia como estímulo e garantia da competição entre grupos de interesses, com proteção de minorias e de direitos de participação [...]”.

Em resumo, o “pacote” do governo central para a educação básica escolar contém medidas diversas que concorrem para a recentralização político-administrativa. Elas tendem à federalização das decisões e formulações de políticas e suas estratégias e, ao mesmo tempo, a estabelecer a linha da ação coordenadora federativa da área. A recentralização vem se dando por meio de uma peculiar interpretação do dispositivo constitucional que determina a exclusiva competência da União para formular políticas educacionais. Essa interpretação se dá em prejuízo da própria concepção de federação constitucionalmente definida. De modo que o “regime de colaboração” federativa na área da educação escolar básica vem sendo delineado sob a centralização da definição da política educacional para o país.

A resignificação da “exclusiva competência” da União enfatiza a ação articulada dos entes federativos na educação básica sob a institucionalização de um sistema nacional de educação, a coordenação pelo governo central, a adesão a uma agenda centralmente definida e o estabelecimento de novos mecanismos de regulação. Assim, o governo central se legitima como eixo estruturador da política educacional no país, abrindo possibilidades para relações federativas inéditas na educação escolar básica. Porém, sem garantias de que os meios de participação possibilitem o exercício democrático para além da democracia pluralista, quer na forma republicana ou deliberativa (HABERMAS, 1995).

As medidas, aparentemente descentralizadas e participativas, mais do que incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo na educação, condicionam a colaboração técnica e supletiva da União à adesão (sujeição), pelos entes federativos, às opções e iniciativas do governo central. Embora o governo central anuncie o intuito de criar redes federativas, empenha-se em potencializar o seu poder na área. A definição

de seu papel coordenador delinea-se sob constrangimentos que acabam por ferir princípios básicos do federalismo antes mencionados. Sua ação indutora e reguladora se dá em prejuízo do livre e esclarecido debate, ou seja, a salvo de confrontos de opções. Está patente que as propostas têm sido centralmente concebidas, formuladas e disseminadas, ainda que mecanismos participativos sejam acionados.

Observamos que a coordenação nacional da política de educação escolar básica continua a basear-se na estratégia de indução dos governos subnacionais a assumirem encargos mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas punitivas vinculadas a restrições na supência. Basicamente, a coordenação combina incentivos financeiros e administrativos provenientes do governo central com o controle social local, cuja eficácia e efetividade têm sido questionadas em diversos trabalhos que examinam os conselhos gestores subnacionais. As idéias de autonomia, controles mútuos, fiscalização recíproca são suplantadas pela de reforço à autoridade nacional. Prolifera a crença na fecundidade da recentralização para qualificar a educação básica, mediante forte coordenação do “associativismo” intergovernamental e da construção de instâncias de governança legitimadoras da recentralização, de que são exemplos os fóruns subnacionais e nacionais.

Mas a recentralização traz risco de uniformidade, na medida em que fortalece o poder decisório das estruturas centrais do Estado, entregando o comando à tecnoestrutura – [tomado o termo emprestado de Galbraith, citado por Lallement (2004, p. 213), nos referimos ao complexo de acadêmicos, especialistas, midiáticos, administradores, juristas, técnicos e outros dotados de *Know-how* e experiências que se complementam] — avantajada e apoderada pelo trânsito junto às esferas centrais do poder e pela procedência de estados e regiões favorecidas econômica e culturalmente. E, ainda, fortalece políticos clientelistas perante suas bases locais. Não é irrelevante lembrar que a concepção de “governança em rede”, conforme ponderou Abrúcio (2006), só tem resultado positivo nos nichos que pressionaram o governo central a compartilhar o poder ou naqueles em que foram bem estabelecidos os objetivos e atores envolvidos.

O passo seguinte é atentar para o fato de que as iniciativas recentralizadoras na esfera do governo da educação escolar básica coexistem com iniciativas incipientes de governança educacional em escala supra e subnacional.

### **Opção brasileira na esfera da governança educacional**

Conforme Jessop (1998), vivemos tempos de desestatização do sistema político, o que se expressa no deslocamento do governo para a governança, verificando-se crescimento do peso desta em todos os níveis, porém sem exigir aos Estados nacionais perda no poder de governo. Assim, o governo da educação se dá num contexto de crescente governança supranacional, nacional/subnacional.

Embora nos interesse aqui o plano nacional, cabem rápidas considerações sobre sua relação com o plano supranacional na perspectiva da governança educacional.

### **Governança supranacional**

A governança supranacional da educação tem sido uma das manifestações da internacionalização dos regimes de formulação de políticas, verificando-se a expansão dos agentes fundamentais de tais regimes. Assim, o contexto supranacional se tornou estrategicamente relevante para as decisões domésticas na área. São diversas as explicações para isso. Por exemplo, Lenhart (1998) afirma que a educação está ancorada em uma sociedade mundial. Considera como principais evidências o fato de que: (a) a educação está institucionalizada formal e mundialmente, concordando com o Grupo de J. Meyer, Standford, 1982 e 1986; (b) uma semântica propagada mundialmente praticamente se estabeleceu como uma “teoria educacional”, citando o Relatório Delors/UNESCO, 1996; (c) o monitoramento da educação está estabelecido em nível mundial.

Mas a estabilização da educação em nível mundial não suprime particularismos e desigualdades, sendo o agir pedagógico e a política educacional orientadas para “tarefas” prioritárias educacionais, tais como: educação profissional, educação para os direitos humanos, educação para a paz, educação intercultural. O enfoque neofuncionalista do autor, baseado na teoria de sistema complementada pela teoria da ação do mundo da vida, considera que a pedagogia está desafiada a responder demandas funcionais sistêmicas, porém sem perder de vista que educadores e educandos não são meio do sistema educacional, mas sim, pessoas em ação no mundo da vida.

Por sua vez, o enfoque neoinstitucionalista sociológico da equipe de John Meyer em Stanford, na leitura de Dale (2001), procura demonstrar que a educação escolar configura-se na tessitura de uma “cultura mundial comum”, na qual os países estão envolvidos. As diferenças decorrem de ênfases ou interpretações das regras institucionais mais gerais, não podendo ser vistas como construções de experiências localizadas, mas a partir de uma cultura universal dominante historicamente – a cultura ocidental. As políticas nacionais seriam, então, informadas e legitimadas pelas ideologias, valores e culturas de nível mundial, cuja difusão tem nos organismos internacionais atores eficazes.

O enfoque marxista de Dale (2001), apoiado em estudos recentes de economia política internacional, vê o capitalismo como o ator condutor no estabelecimento de uma agenda globalmente estruturada para a educação. Neste enfoque, “os quadros interpretativos nacionais” são “moldados” nacional e supranacionalmente por pressões materiais, embora não somente por elas, na medida em que idéias e crenças mudam numa base em que possa o capitalismo prosperar em qualquer cultura. Assim, os quadros interpretativos são moldados mediante atividades econômicas (hiper-liberais) políticas (governança sem governo) e culturais (mercadorização e consumismo) interrelacionadas, havendo competição, partilha regional do controle e concordância sobre certas regras do jogo. As similaridades educacionais derivam das pressões econômicas e da percepção do interes-

se nacional próprio, conduzidos pela necessidade de manutenção do sistema capitalista. Portanto, não seriam meros reflexos da cultura ocidental.

Ball (2001), com abordagem baseada em amplo espectro teórico, analisa o surgimento de um novo paradigma de governo educacional ao procurar aspectos comuns na diferença na relação global/local. Observa uma unidade articulada por estratégias de reforma com uma base de princípios e tecnologias comuns, bem como mecanismos operacionais idênticos e efeitos semelhantes. Pondera que se dá a (Id., p. 103) “[...] instalação de um conjunto de tecnologias de políticas que ‘produzem’ ou promovem novos valores, novas relações e novas subjetividades nas arenas da prática”. No nível micro elas produzem novas formas de disciplina e no nível macro geram “[...] uma base para um novo ‘pacto’ entre o Estado e o capital e para novos modos de regulação social que operam no Estado e em organizações privadas”.

Tais tecnologias de políticas relacionam mercado com gestão, performatividade, transformações na natureza do Estado. A mercantilização reconfigura a educação, encoraja o individualismo competitivo e o instrumentalismo. A gestão torna-se chave na re-engenharia cultural do setor público, baseada em regimes empresariais competitivos, em novas formas de vigilância e automonitoramento. A orientação para o desempenho competitivo gera uma reconfiguração institucional, instala a cultura de auto-interesse e pragmatismo, cria novo currículo ético. O Estado adota novos mecanismos de controle, promove um novo quadro ético e um modo de regulação guiada pela lógica econômica.

Para Ball, as convergências de políticas educacionais expressam uma “convergência de paradigmas” que deixa à margem os propósitos sociais da educação e reduz os espaços de reflexão sobre estes.

Nossa intenção aqui não é discutir as abordagens acima referidas, confrontá-las ou optar por uma delas, mas apenas ressaltar a complexidade da configuração da política educacional no contexto das relações supranacionais que, em todos os casos, patenteia a existência da governança na área. No caso do Brasil, verificamos que sua política educacional apresenta

sinais de convergência com diretrizes políticas supranacionais. Nas últimas décadas, o país intensificou a sua adesão a declarações, diretrizes, planos de ação, convenções, acordos desenhados supranacionalmente; ampliou a sua participação em fóruns regionais e mundiais; estreitou relações com organizações supranacionais que atuam na área educacional; segue ampliando a sua participação em testes comparativos internacionais e em iniciativas de monitoramento regional e global da educação.

Assim, consideramos que uma importante dimensão da política educacional brasileira diz respeito à emergência da governança educacional supranacional e que o governo da educação e a governança doméstica estão em estreita relação com ela.

### *Governança nacional/subnacional*

Na escala nacional/subnacional, ainda com base em Jessop (1998), consideramos que a governança se manifesta basicamente no favorecimento a parcerias com alguma forma de participação estatal. Diversas iniciativas existentes no Brasil indicam o surgimento incipiente de práticas de governança direta ou indiretamente concernentes à educação escolar básica. Ateremo-nos à iniciativa “Todos pela Educação” (TPE), que está ativa desde o ano de 2006.

Trata-se de uma associação de fins não econômicos, sem fins lucrativos, fundada em sete de setembro de 2007, tendo por objetivo social a melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil. Para tanto, estabeleceu no artigo 4º. do seu Estatuto (2007) os seguintes objetivos estratégicos:

- (i) Articular esforços para que, até 2022, todas as crianças e jovens brasileiros tenham as condições de acesso, permanência e sucesso escolar, recebendo educação de qualidade. Esse grande objetivo foi traduzido em 5 Metas:
  - **Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola.**
  - **Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos.**

- **Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado à sua série.**
- **Meta 4 – Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos.**
- **Meta 5 – Investimento em educação ampliado e bem gerido.**
  - (ii) Sensibilizar o Brasil, comunicar a causa, criar senso de urgência, para fazer da Educação a pauta prioritária do País e dos brasileiros;
  - (iii) Articular-se com entidades nacionais de direito público e de direito privado mediante a celebração de contratos, convênios ou de quaisquer outros atos de convergência, formais ou não formais, com o propósito de debater e implementar ações integradas que interfiram positivamente sobre a qualidade da educação no Brasil, incentivando o cumprimento das 5 Metas;
  - (iv) Articular e criar sinergia entre os projetos, programas e políticas de Educação, existentes e vindouros, com base nas 5 Metas;
  - (v) Dar transparência aos processos de gestão pública e divulgar o monitoramento da Educação no Brasil, estados e municípios, de forma a tornar acessíveis à opinião pública os referenciais educacionais (Grifo no original).

Conforme publicado no site institucional, essa iniciativa se apresenta como um “movimento” pautado na co-responsabilidade e mobilização social, “um projeto de Nação”, “uma união de esforços”, “para que todas as crianças e jovens tenham acesso a uma Educação de qualidade”. Ao traçar as bases de sua ação, a organização (TODOS..., 2006, p. 4) afirma que “Os adversários a vencer são a descontinuidade, o imediatismo, a falta de constância de propósito e o pouco realismo quanto às dificuldades a serem enfrentadas”.

O TPE congrega uma elite afeita ao viés economicista da educação, participando “representantes da sociedade civil”, educadores, organizações sociais, iniciativa privada e gestores públicos de educação. O ministro da educação Fernando Haddad e o ex-ministro Cristovam Buarque figuram entre os 112 sócios fundadores, assim como secretários estaduais de educação. A organização tem como principais patrocinadores o Banco Real, DPaschoal, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Gerdau, Instituto Camargo Corrêa, Odebrecht e Suzano.

A proposta do TPE é atuar nas seguintes frentes: monitoramento de cinco metas projetadas para 2022; divulgação de pesquisas, dados e informações relacionadas ao tema; maior e melhor inserção da educação na mídia; articulação, fomento ao debate e mobilização da sociedade. Para a mobilização da sociedade, o TPE convida alunos, cidadãos, denominações religiosas, educadores, empresários, gestores públicos, organizações sociais, pais e responsáveis e veículos de comunicação a fazerem a sua parte, apresentando-lhes “dicas” para isso (Quadros anexos 1, 2 e 3).

O Relatório de atividades do TPE, no período 2006 a 2008, menciona em várias passagens, a aproximação de sua agenda com medidas governamentais, com destaque para o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O TPE criou o portal “De Olho na Educação”, que disponibiliza informações sobre a educação escolar básica no Brasil, nas regiões, estados, municípios e escolas. Para isso, contou com a parceria do Instituto Nacional de Pesquisa em Educação “Anísio Teixeira” (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No ano de 2008, o TPE ampliou a sua articulação com a mídia, a aproximação a governos estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Piauí, Maranhão e Alagoas) e a representantes da iniciativa privada que atuam na área. Empenhou-se em campanhas de comunicação de massas e realizou o primeiro relatório de acompanhamento das cinco metas priorizadas. Desenvolveu workshops temáticos junto a diversos setores da sociedade, para estabelecer agendas de parceria e trabalho conjunto, mobilizando diversos públicos.

Destacamos o Seminário Internacional “Ética e Responsabilidade na Educação: Compromisso e Resultados”, realizado no Congresso Nacional, em parceria com a UNESCO e com a Câmara dos Deputados. Essa iniciativa resultou (RELATÓRIO..., 2008, p. 12) num “[...] texto norteador legitimado para uma Lei de Responsabilidade Educacional”. A esse respeito, cabe mencionar que está em tramitação o Projeto de Lei n. 540, de 2007, de autoria do Senador Cristovam Buarque, que insere o art. 72-A na Lei Complementar n. 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para

prever responsabilização penal e administrativa dos gestores municipais que descumprirem deveres de natureza educacional.

O texto original menciona como objeto de responsabilização problemas como: a falta de vagas escolares para pessoas de 4 a 17 anos; a não-dotação das escolas de condições mínimas didático-pedagógicas, de higiene e conforto para os estudantes; o não-atendimento de demanda por alfabetização de pessoas maiores de 15 anos; a permissão para que crianças em idade escolar estejam sozinhas nas ruas em horário escolar; o descumprimento de metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Governo Federal, e de compromissos firmados com os professores. Prevê ainda a obrigatoriedade da avaliação de resultados pelos mecanismos específicos definidos no PDE e de que as autoridades educacionais informarem o Conselho Tutelar e o Ministério Público sobre negligência de pais quanto à frequência escolar dos filhos (BRASIL, 2009).

Embora o governo tenha tecnologias políticas próprias concernentes ao “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, objeto do Decreto 6.094/2007 (BRASIL, 2007), verificamos que há articulação com diretrizes do TPE. Por exemplo, documento do MEC (BRASIL, 2008) informa que a Prova Brasil adotou parâmetros definidos pela organização.

Cabe assinalar, com o auxílio de Jessop (1198), que a emergência da governança requer do governo central que seja capaz de nortear múltiplas agências, instituições e sistemas operacionalmente autônomos e interdependentes e, ainda, lidar com a reordenação e incremento das redes de poder paralelo ao Estado. Conforme pondera o autor, de um lado a governança pode aumentar a projeção da influência do Estado e a sua capacidade de assegurar os seus objetivos, mobilizando conhecimentos e poder dos parceiros. De outro lado, a inclinação para a governança pode ser parte de luta política complexa, com vistas a impedir a instauração de um controle democrático-popular sobre as decisões cruciais.

## A qualidade e o seu monitoramento

A questão da concepção de “qualidade” em educação escolar básica inscreve-se não só nos discursos justificadores das medidas anunciadas e adotadas, mas na natureza das próprias escolhas feitas e dos processos que as materializam. Na esfera do governo da educação escolar básica, o Brasil escolheu operar com uma concepção de qualidade baseada no mix “fluxo escolar e desempenho cognitivo”. O primeiro orientado para uma situação de progressão regular, pela redução da reprovação, do abandono e da evasão escolar. O segundo, pelo desenvolvimento de competências e habilidades em leitura (Língua Portuguesa) e em Matemática.

Com colaboração do TPE, o governo central estabeleceu a pontuação mínima a ser atingida por ao menos 70% dos alunos, na mensuração realizada por meio da Prova Brasil. Para alunos do 5º ano, 200 pontos em Língua Portuguesa e 275 pontos em Matemática; para os do 9º ano a pontuação foi fixada em 275 e 300 pontos, respectivamente. Numa escala de 0 a 500 pontos, esse mínimo diz respeito ao conjunto de competências e habilidades consideradas imprescindíveis em cada caso. Fluxo e desempenho cognitivo são sintetizados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Com base no cálculo desse índice no ano de 2005, foram projetadas metas de avanços progressivos a serem obtidos até 2022 por escolas, redes escolares e sistemas de ensino. Essa é uma das principais ferramentas do monitoramento da qualidade da educação escolar básica, atualmente no Brasil.

Mas o nexa entre qualidade e monitoramento se estabelece por meio de um conjunto de iniciativas do governo central, a saber: o censo educacional, as bases de indicadores educacionais, as provas nacionais (SAEB e Prova Brasil), a prova voltada para a alfabetização inicial (Provinha Brasil), o Exame Nacional do Ensino Médio, a avaliação de docentes, o uso do Ideb, a formulação do plano de ações articuladas, a elaboração do plano de desenvolvimento da escola.

A institucionalização, manutenção e aperfeiçoamento de tais iniciativas propiciam condições para que o monitoramento da educação escolar básica seja realizado diretamente pelo governo central e complementarmente pelos governos subnacionais. Propiciam também o monitoramento na esfera da governança doméstica e supranacional. O Brasil participa de diversas ações de monitoramento educacional na esfera da governança supranacional. Participa desde 1998 do Programa Internacional de Avaliação de Aluno (PISA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que avalia, a cada 3 anos, o desempenho em leitura, matemática e ciências de estudantes da 7ª série em diante, na faixa dos 15 anos.

O país faz parte do Programa de Indicadores Mundiais da Educação (WEI), que coleta dados anualmente desde 1998, voltando-se para o desenvolvimento de estatísticas e indicadores educacionais no âmbito dos países em desenvolvimento. Desde 2006 o Brasil passou a fazer parte do Programa Mundial de Indicadores Educacionais (WEI-SPS), do Instituto de Estatísticas da UNESCO, que busca comparar o funcionamento das escolas “primárias” para produzir indicadores educacionais. Os órgãos responsáveis pela geração e difusão de dados e indicadores estatísticos no Brasil colaboram para a publicação anual do “Panorama da Educação”, com base em Indicadores dos Sistemas Educacionais da OCDE sobre os temas: impacto da aprendizagem, investimento financeiro, acesso à educação, contexto de aprendizagem e organização das escolas.

O Brasil participa também desde o início de 2006 da Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Talis), da OCDE, cujo foco principal é o ambiente de aprendizagem e condições de trabalho que as escolas oferecem aos professores do ensino fundamental regular de 6º a 9º ano ou da 5ª a 8ª série. Na esfera do monitoramento supranacional da educação, vê-se um alargamento da concepção de qualidade, embora de-

rivada de políticas que relacionam mercado com gestão, performatividade e transformações na natureza do Estado, conforme aponta Ball (2001).

Em resumo, a qualidade em educação escolar básica tem se tornado cada vez mais objeto de monitoramento na esfera do governo e da governança.

## Considerações finais

O consenso e a “neutralidade” das enunciações difundidas no Brasil sobre a questão da “qualidade” da educação escolar básica são, sem dúvidas, aparentes. Da parte do governo central, a estratégia para enfrentar a questão evidencia opção por uma concepção restrita de qualidade, muito distante da que se pode apreender dos princípios e objetivos legalmente estabelecidos. Para viabilizá-la, opta por um processo de recentralização instrumentado pela regulação e monitoramento.

As opções do governo central são de cunho pragmático, difundem uma cultura orientada para o desempenho competitivo, sobrepõem gestão estratégica à democrática e, embora pareça preservar instituições de participação ampla, elimina espaços de reflexão sobre os fins maiores da educação escolar básica, ao suprimir o dissenso pela ação que antecede o debate mais amplo. Concluímos que as opções do governo central brasileiro no tocante à busca de qualidade da educação escolar básica indicam engajamento de elites nacionais (econômicas, políticas, intelectuais, burocráticas) na coordenação estratégica governamental recentralizada e sintonizada com diretrizes da esfera da governança.

Quanto ao monitoramento da qualidade da educação escolar básica, centralmente conduzido, observamos que não prescinde do envolvimento governamental subnacional, assim como das instituições escolares, de seus profissionais, dos pais e da sociedade local. Embora haja estímulos de natureza diversa, parece-nos que grande parte do país ainda não compôs com o governo e a governança em favor da qualidade pretendida.

## Referências

ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: \_\_\_\_\_; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (Orgs.). **O estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2**. Brasília: MP/SEGES, 2002, p. 143-246.

\_\_\_\_\_. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 41-67, jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 76-125.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v.23, n.80, p.25-48, set. 2002.

BALL, J. S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, p. 99-116, jul/dez 2001.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado de n. 540, de 2007**. Inse o art. 72-A na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para prever a responsabilização dos gestores municipais que descumprirem deveres de natureza educacional. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=82427](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=82427)>. Acesso em: 19 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 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. Casa Civil, Presidência da República, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação - Prova Brasil: ensino fundamental, matrizes de referência, tópicos e descritores**. Brasília: MEC, SEB; Inep, 2008.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 16, p. 133-169, 2001.

**ESTATUTO SOCIAL DO TODOS PELA EDUCAÇÃO**. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 30 out. 2008.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, CEDEC, n. 36, p. 39-54, 1995.

JESSOP, B. A globalização e o estado nacional. **Crítica Marxista**, São Paulo, Xamã, v. 1, tomo 7, p. 9-45, 1998.

\_\_\_\_\_. MÜREKKEP. Globalização, regionalização, mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. Ankara, **Currículo sem Fronteiras**, v. 2, n. 2, p. 5-21, jul./dez. 2002.

LALLEMENT, M. História das idéias sociológicas — de Parsons aos contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 2004.

LENHART, V. Educação numa sociedade mundial: globalização como desafio da pedagogia. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 25-41, jan./jun. 1998.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera S. P.; \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 21-40.

PARENTE, M. M. de A; LÜCK, H. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n°. 675).

RELATÓRIO de atividades 2008. **Todos pela Educação**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 13 jun. 2009.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. **Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96**. Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Site Institucional. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 02 jun. 2009.

## ANEXOS

Quadro 1 – “Todos pela educação” – dicas para gestores, educadores e pais de como melhorar a educação brasileira

Gestores	Educadores	Pais
Entenda a situação da Educação Incentive a Educação dos funcionários Incentive a Educação dos filhos dos funcionários Cumpra a legislação vigente Dê continuidade às políticas que estão dando certo Utilize os resultados das avaliações Dê diretrizes claras Responsabilize-se pelo Plano Decenal de Educação Supervisione e dê apoio Promova a ampliação do turno escolar Promova a capacitação dos educadores Coloque o foco na alfabetização Faça adesão ao Programa de Metas do MEC Formalize seu compromisso com as 5 Metas Favoreça a cooperação Promova a colaboração entre poderes Fiscalize o funcionamento do bolsa-família Fiscalize a merenda escolar Garanta o uso eficiente dos recursos à Educação	Entenda a situação da Educação Exija a criação de avaliações de alfabetização Busque sempre aprimorar seus conhecimentos Encare a diversidade de maneira positiva Lembre-se: escola boa é onde o aluno aprende Diretor: Assuma a liderança Diretor: Seja responsável por uma boa Educação Diretor: Articule-se com as Seducs Diretor: Assegure o cumprimento do ano letivo Diretor: Assegure condições de trabalho Diretor: Abra a biblioteca e a computação Diretor: Mantenha boa relação com as famílias Diretor: Promova a gestão democrática Diretor: Fiscalize o bolsa-família Diretor: Fiscalize a merenda escolar Professor: Planeje suas aulas Professor: Procure não faltar Professor: Ensine a estudar Professor: Incentive o hábito da leitura Professor: Reforce a autoestima dos alunos Professor: Não desista de nenhum aluno	Entenda a situação da Educação Dê o exemplo Conheça e cumpra a lei Mantenha abertos canais de diálogo com seu filho Cobre do seu filho comprometimento com a escola Evite faltas desnecessárias Acompanhe o dever de casa Incentive o hábito da leitura Fique atento ao desempenho escolar de seu filho Demande Educação de qualidade para seu filho Informe-se sobre a qualidade da escola Conheça o funcionamento da escola do seu filho Participe das reuniões da escola Converse sempre com os professores e a direção Converse com os outros pais de alunos Integre escola e comunidade Exija uma Educação pública de qualidade Exija comprometimento dos gestores públicos Fiscalize os investimentos na Educação

Quadro 2 – “Todos pela educação” – dicas para alunos, cidadãos e denominações religiosas de como melhorar a educação brasileira

Alunos	Cidadãos	Denominações religiosas
<p>Acredite em você                      Assuma a responsabilidade de ser estudante                      Não abra mão de seu direito de aprender                      Leia muito                      Faça o máximo para não repetir o ano                      Converse sobre a escola com seus pais                      Cuide da sua saúde                      Ajude seus colegas e outros estudantes                      Cobre seu direito a uma Educação de qualidade                      Respeite a equipe da sua escola                      Apoie a integração entre escola e comunidade                      Fique de olho nos políticos                      Lembre-se da Educação na hora de votar                      Participe, manifeste-se, seja ativo                      Acompanhe o uso dos recursos na Educação                      Apoie a construção de parcerias                      Saiba mais sobre a Educação no Brasil</p>	<p>Entenda a situação da Educação                      Exija a criação de avaliações de alfabetização                      Encaminhe crianças e jovens para a escola                      Incentive a leitura                      Reforce a auto-estima e valorize o aluno                      Apoie a escola e seus funcionários                      Ajude a melhorar a infraestrutura das escolas                      Ofereça sua ajuda para as escolas                      Colabore para aproximar escola e comunidade                      Apoie e participe de projetos educacionais                      Entenda como está dividida a Educação Pública                      Exija comprometimento dos gestores públicos                      Acompanhe o uso dos recursos na Educação                      Divulgue a importância da alfabetização                      Saiba mais sobre os impactos da alfabetização</p>	<p>Entenda a situação da Educação                      Exija a criação de avaliações de alfabetização                      Divulgue a importância da alfabetização                      Encaminhe crianças e jovens para a escola                      Incentive a leitura                      Reforce a auto-estima e valorize o aluno                      Incentive a alfabetização de jovens e adultos                      Colabore para aproximar escola e comunidade                      Ajude a melhorar a infraestrutura das escolas                      Apoie a escola e seus funcionários                      Apoie e participe de projetos educacionais                      Incentive a participação da comunidade                      Exija comprometimento dos gestores públicos                      Acompanhe o uso dos recursos na Educação                      Saiba mais sobre os impactos da alfabetização</p>

Quadro 3 – “Todos pela educação” — dicas para gestores, educadores e pais de como melhorar a educação brasileira

Organizações sociais	Empresas	Veículos de comunicação
<p>Organizações sociais</p> <p>Entenda a situação da Educação</p> <p>Reconheça o bom desempenho escolar</p> <p>Incentive a Educação dos funcionários</p> <p>Incentive a Educação dos filhos dos funcionários</p> <p>Encaminhe crianças e jovens para a escola</p> <p>Reforce a auto-estima e incentive sucesso escolar</p> <p>Desenvolva projetos que promovam o sucesso escolar</p> <p>Alinhe seus projetos aos da escola</p> <p>Apóie a escola e seus funcionários</p> <p>Ajude a melhorar a infraestrutura das escolas</p> <p>Promova reflexões</p> <p>Fiscalize os investimentos na Educação</p> <p>Acompanhe e cobre boas políticas públicas</p>	<p>Entenda a situação da Educação</p> <p>Exija a criação de avaliações de alfabetização</p> <p>Inclua o tema Educação na empresa</p> <p>Incentive a Educação dos funcionários</p> <p>Incentive a Educação de filhos de funcionários</p> <p>Encaminhe crianças e jovens para a escola</p> <p>Ofereça sua experiência em gestão para escolas</p> <p>Apoie a escola, os professores e os alunos</p> <p>Apoie e participe de projetos educacionais</p> <p>Acompanhe a aplicação de recursos na Educação</p>	<p>Entenda a situação da Educação</p> <p>Incentive a Educação dos funcionários</p> <p>Inclua o tema Educação na empresa</p> <p>Incentive a capacitação dos profissionais</p> <p>Incentive a Educação dos filhos dos funcionários</p> <p>Dê mais destaque para a Educação em seu veículo</p> <p>Inclua a Educação na pauta de suas entrevistas</p> <p>Divulgue práticas e projetos que deram certo</p> <p>Informe a população sobre seus direitos e deveres</p> <p>Apoie projetos educacionais</p> <p>Divulgue o cumprimento das promessas políticas</p> <p>Acompanhe a aplicação dos recursos na Educação</p> <p>Acompanhe e cobre boas políticas públicas</p>

Fonte: <http://www.todospelaeducacao.org>

## C A P Í T U L O I V

### PARA PENSAR A UNIVERSALIZAÇÃO, HUMANIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À UNIVERSIDADE NO BRASIL

Paulo Gomes Lima

“Se queremos progredir, não devemos repetir a história,  
mas fazer uma história nova.”  
( Mahatma Gandhi)

#### Introdução

Este capítulo analisa o posicionamento dual sobre as ações afirmativas no Brasil voltadas para o acesso à universidade no contexto da reestruturação produtiva, reforma do Estado e políticas educacionais, bem como a necessidade de um terceiro olhar que explicita as tramas ideológicas pautadas pela lógica capitalista sob orientação neoliberal. Originou-se de pesquisa de pós-doutoramento desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Educação da Unicamp, sob a supervisão do Prof. Dr. José Luís Sanfelice, do Departamento de Filosofia e História da Educação (DEFHE).

A discussão de políticas de ações afirmativas no Brasil tomou maior vulto na década de 1990, período em que distintas problemáticas foram evocadas por movimentos sociais, em que vários desvios históricos em nível de academia foram denunciados na bipolaridade opressor-oprimido, inclusive no âmbito educacional, dentre os quais destacamos o acesso “consentido” à universidade brasileira por classes sociais desfavorecidas,

incluindo nestas os grupos étnicos historicamente marginalizados. Este “acesso consentido”, apresentado de maneira conveniente, não propunha uma alternativa de transformação social consistente em si, mesmo porque a lógica do capital não seria rompida, visto que não se tratava de universalização e democratização da educação superior no Brasil. Tomando como parâmetro o sistema de cotas da universidade americana, a proposta brasileira não chamou, desde sua inauguração, a sociedade para o debate social sobre as conseqüências, implicações históricas e a contestação do capital como elementos geradores das desigualdades sociais; antes tratou a questão numa dimensão remediativa, preservando os interesses objetivos de classe.

Ao invés daquelas questões serem trazidas à tona com o objetivo de democratizar concretamente as condições materiais da sociedade como um todo e na universidade brasileira em particular, o que se projetou foi uma alienação acerca da problemática suscitada, revestida de um discurso corretivo das dívidas históricas em relação às populações socialmente menos favorecidas (negros, pobres, indígenas) e em nenhum momento foram suscitadas medidas concretas para o processo de humanização, democratização propriamente dita e universalização. Neste caso, preservou-se a inalterabilidade da estrutura e arranjos sociais, enquanto que as discussões se davam de maneira muito setorializada e convenientemente orientada entre os favoráveis às políticas de cotas e os contrários. A diretriz para se pensar as ações afirmativas de acesso à universidade no Brasil não trazia à tona outra discussão ou qualquer alternativa para o encaminhamento da problemática, limitando as “novas políticas educacionais” entre o ‘sim’ e o ‘não’, de maneira antagônica e conformada.

Neste âmbito, percebemos que algumas indagações e encaminhamentos seriam necessários para problematizarmos este eixo dualista. Tal inquietação, à luz da triangulação: universalização, humanização e democratização da educação superior no Brasil, contribuiu para a construção de nossa problemática de pesquisa por meio de uma pergunta orientadora, a saber: *“O posicionamento ‘favorável’ ou ‘desfavorável’ às políticas de ações afirmativas*

*no âmbito universitário brasileiro garantiria a universalização, humanização e democratização de acesso ao conhecimento como elementos afrontadores da lógica do capital?”*

Vale lembrar que um discurso, quando encampado por uma ideologia em sentido restrito, assume, necessariamente, o ideário de um segmento social sobre outro, determinando de forma implícita e/ou explícita os seus valores, convicções e interesses particulares, que é o caso da sociedade capitalista contemporânea orientada pelo neoliberalismo e propositora da erradicação das desigualdades sociais por meio de políticas sociais inclusivas – neste caso, das ações afirmativas para a universidade brasileira.

A pesquisa contextualiza o recorte das ações afirmativas no Brasil como eixo de inclusão das classes menos favorecidas à universidade considerando num primeiro momento as relações entre a reestruturação produtiva, reforma de Estado e políticas educacionais, para, em seguida, situar a educação superior no Brasil no contexto do modo-de-produção capitalista e seus arranjos históricos de exclusão social. *A posteriori*, problematiza os pontos e contrapontos das ações afirmativas para a universidade brasileira numa perspectiva de um “terceiro olhar”. Neste caso, foi necessário evidenciar as relações entre o neoliberalismo, o trabalho e as políticas compensatórias de acesso à universidade, bem como os desafios contemporâneos para a universalização do acesso a ela.

A universidade no Brasil, a partir de uma dimensão universalizada sustentada por uma lógica libertadora e humanizadora e a evocação da legitimidade de um terceiro olhar sobre as solicitações sociais acerca da universidade, favoreceu o descortinamento da problemática, transversalizada pelos eixos conceituais: a) as práticas dissimuladoras na centralidade capital-trabalho (MÉSZAROS), b) o agir comunicativo na determinação da ação histórica (HABERMAS), c) A mobilização concreta do homem na história e com a história (KAREL KOSIK) e d) o antagonismo entre o particular e o universal (ADORNO e HORKHEIMER). O itinerário investigativo destaca a necessidade de um olhar que possibilite ao cidadão brasileiro mobilizar-se na história e com a história no sentido mais amplo de atuação social, deflagrando a denúncia da lógica capitalista neoliberal e

seu poder alienador da dimensão universal, libertadora e humanizadora de acesso à universidade brasileira.

## Reestruturação produtiva, reforma do Estado e políticas educacionais

A estruturação produtiva nos países capitalistas assumiu essa lógica de polarização entre classes sociais, predominando um discurso ideológico em sentido restrito que, embora não se mostrasse tão explícito quanto aos seus objetivos reais (por conveniência), era, no mínimo, coerente em relação à defesa de seu ideário, obviamente de forma velada, a saber, a expropriação de direitos do cidadão e controle para um sociedade liberal direcionada ao consumo e expansão globalizada do mercado capitalista e à clássica defesa da divisão internacional do trabalho.

A partir da década de 1930, o Estado brasileiro, tomando como diretriz a sua integração ao capitalismo internacional por conta da inauguração da fase urbano-industrial, observará a fusão de seus interesses aos monopólios privados e internacionais, marcada inicialmente pela importação dos bens de produção e encampamento ao modelo fordista de produtividade/produção da estruturação produtiva liberal.

Face ao discurso do nacional desenvolvimentismo e financiamentos internacionais nos anos 50 e 60, o Estado brasileiro buscava substituir as importações dos bens de produção e uma expansão industrial entre os diferentes setores de produção que pudessem favorecer as exportações de produtos industrializados por meio de transferências de excedentes do setor agroexportador para o industrial privado, inviabilizando o financiamento das empresas estatais e resultando numa retração das exportações.

Para o capital estrangeiro tal retração era muito significativa, uma vez que o empresariado brasileiro recorria ao mesmo em busca de investimentos diretos ou indiretos, concentrando rendas e propiciando medidas econômicas institucionais de livre controle do mercado. Este quadro apontava para duas realidades, segundo Xavier (1990, p.53-54), a saber:

a) do ponto de vista da realidade interna, o impedimento da integração nacional e absorção da ideologia capitalista e b) do ponto de vista da realidade externa, estímulo à modernização sim, mas com o impedimento do desenvolvimento auto-sustentável. Neste contexto em que as relações de poder dão estabilidade aos privilégios das classes hegemônicas no Brasil e em que o capital internacional se “legitima” como necessário à visibilidade econômica do Brasil, o nacional-desenvolvimentismo entra em colapso. A dimensão norteadora apontava o mercado como regulador da economia, marcando a expropriação histórica dos detentores da força de trabalho. A demanda educacional seguirá orientada por esta lógica, na formação de um homem determinado para uma sociedade condicionadora de interesses da internacionalização do capital.

Enquanto o Brasil, em sua estruturação produtiva incipiente, está imerso no “adestramento” tardio do capitalismo internacional; observa-se, na década de 1970 a solicitação da lógica do mercado capitalista evocando não somente maior expansão de mercados, mas uma reestruturação produtiva deflagrada pela constatação da falência do modelo fordista/taylorista, compassado pela baixa produção e produtividade industrial e resultando em redução de níveis de expansão do capital, tendência decrescente da taxa de lucro e crise do Welfare State ou Estado de Bem-Estar Social, que gerou a crise fiscal do Estado capitalista. Esta instabilidade liberal ainda seria agravada pela crise do petróleo de 1973, substancial elevação das taxas de juros americanas em 1979 (gerando protestos de conglomerados do empresariado capitalista internacional) e crise da dívida externa dos países da periferia do capitalismo.

A reestruturação produtiva sob inspiração do capital transnacional apontava como ponto consolidado à crise do modelo fordista o parâmetro neoliberal. O neoliberalismo, muito mais do que prescrições para as economias capitalistas, caracterizava-se como filosofia equalizadora de índole social-democrata, inclusive na supressão de desigualdades sociais e redistribuição de renda. O termo neoliberal em si não será o preferido pelas economias e mercados capitalistas e sim o de “social democracia”, pela

abrangência de seu alcance social e econômico na totalização do desenvolvimento das nações. A inspiração do modelo neoliberal se dá inicialmente no Chile, quando da derrubada do governo socialista de Allende em 1973 e depois nos governos de Margareth Thatcher (Inglaterra) e do governo republicano de Ronald Reagan (EUA), cujos pressupostos inundaram o mundo capitalista nos anos de 1980 por meio da operacionalização de medidas neoliberais (LIMA, 2005).

O Brasil somente não cumpriu de pronto tal agenda neoliberal por conta da projeção dos movimentos sociais e trabalhistas que eram muito intensos na década de 1980, entretanto, viu-se a sua introdução a partir do governo de Fernando Collor de Melo, interrompida temporalmente pelo impeachment e o governo breve de Itamar Franco, mas retomada com todo o vigor no governo de Fernando Henrique Cardoso em suas duas gestões, deslegitimizando os sindicatos, promovendo privatizações e desarticulando as reivindicações de movimentos sociais, à exceção do MST (Movimento dos Sem-Terra).

Esta reportagem é muito oportuna quando consideramos a totalidade do programa de governo de FHC nos anos de 1990 e sua proposição frente à reforma de Estado que, de forma geral, do início ao fim do governo, em nome da “social democracia” adotou quase unanimemente as primeiras diretrizes neoliberais operacionalizadas por Margaret Thatcher, a saber: elevação das taxas de juros, diminuição significativa sobre os rendimentos altos, abolição de controle sobre os fluxos financeiros, geração de níveis massivos de desemprego, sufocação de greves, imposição de legislação anti-sindicais, corte de gastos sociais e por último, mas não menos importante, um acentuado programa de privatização; têm sido em maior ou menor intensidade o programa de governos neoliberais. Embora os discursos explicitem até a preocupação com o bem estar social, o que vai predominar em tais economias é exatamente a ortodoxia neoliberal por meio do controle social, expansão do capital, mercado abundante de mão-de-obra (neutralizando as ações sindicais) e medidas que atenuem ou deixem de enfatizar o pleno emprego e concessões fiscais àqueles que detêm o capital financeiro.

Neste sentido, para que a reestruturação produtiva alcançasse sucesso nos países capitalistas (neoliberais) seriam necessários investimentos maciços em setores de ponta (informática, química, biotecnologia, dentre outros) e modernização de setores dinâmicos (automobilístico, produtos, processos), novos padrões de organização e gestão do trabalho (modelo *just-in-time*), automação dos processos produtivos e controle dos sindicatos, mudando a lógica capital-trabalho. Neste caso, cumpre observar que a tipologia de homem para a sociedade neoliberal exigia que se cumprisse uma preparação e qualificação constantes entre competências e habilidades, assim a escola em todos os seus níveis também deveria ser revisitada para a nova agenda da economia mundial.

Com a vitória de Fernando Henrique Cardoso nas urnas em 1994 e o seu empossamento em 1995 como Presidente do Brasil, veio à tona uma veemente cobrança acerca de um dos seus ditos sobre uma necessária e urgente reforma do Estado. Assim, o ponto nevrálgico que conduziria a arrumação da casa nos seus distintos setores estava na perspectiva desta reforma de cunho político, fiscal e institucional. Tal reforma apontada, cria-se, contribuiria para a projeção do país como promissor em investimentos e adequado à nova ordem econômica mundial pautada pela globalização, tendo o desenvolvimento tecnológico como elemento desencadeador deste processo. Na visão do governo tucano isto seria possível tangendo duas dimensões que se convergiam: a adequação às pressões externas da internacionalização das economias e dos mercados e o atendimento às demandas da sociedade. Segundo esta perspectiva, havia que se mudar de modelo de administração, pois a administração pública brasileira, centrada em interesses particularistas, clientelistas e fisiológicos, desde a era Vargas pós-30 e consolidada nos governos posteriores, era a principal causa apontada pelo atraso histórico do desenvolvimento do Brasil como potência econômica.

A lógica era a de que o próprio governo deveria acompanhar as novas formas de produção e organização de trabalho em nível mundial rompendo com os pressupostos weberianos de administração burocrática

e com os tradicionais modelos taylorista/fordista, provendo a requalificação do trabalho e do trabalhador sob uma perspectiva que acompanhasse a nova dinâmica econômica e social. Segundo Bresser Pereira (1996) a reforma de Estado proposta pelo governo FHC não era neoliberal, muito pelo contrário, era a de uma social democracia, pois não tinha o objetivo de tirar o Estado da economia, mas favorecer a sua governança mediante recursos financeiros e administrativos, rompendo com a crise do Estado deflagrada desde o governo militar. Como apontava Chauí (2000), existem muitos campos velados dentro do discurso neoliberal, mesmo quando da negação da índole do próprio discurso, afirmando-o como social democrata de cunho keynesiano, e negando-o efetivamente no reparo histórico da economia brasileira, irá se orientar pela demanda da ordem capitalista mundial distanciando-se do que se entende como social democracia propriamente dita.

Todo o esforço das diretrizes neoliberais se materializou certamente nas políticas educacionais do Brasil, implicando a incorporação de problemáticas sociais e redefinição do papel da Educação Básica na erradicação dos problemas sociais. Desta forma, a geração das desigualdades, fome, desemprego, preconceitos passam a ser temas amplamente discutidos na sociedade mundial como fatores agravantes do desenvolvimento econômico, subtraindo possibilidades de uma sociedade que deve primar pela redistribuição de renda e a promoção da justiça social. A educação voltada para as classes trabalhadoras deveria ter como papel precípua o de correção das desigualdades sociais, o Estado exime-se da responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social atuando como regulador do mesmo (BRASIL, 1995, p.12).

Vê-se que as políticas educacionais, a partir da reforma do Estado, seriam confundidas ou convenientemente orientadas com políticas sociais, como medidas corretivas para uma problemática gestada pelas “circunstâncias”, não identificadas como de responsabilidade do mesmo Estado. A carga desta correlação entre investimentos em educação e políticas sociais, organismos multilaterais como o Banco Mundial, atrelam as correções de

dívidas sociais históricas como um novo paradigma que favorecerá o desaparecimento dos bolsões de pobreza no mundo.

Para Coraggio (1996, p.86), a lógica do novo arranjo do mercado capitalista internacionalizado explica o porquê de o Banco Mundial destacar-se, principalmente na década de 1990, como agência promotora de investimentos em setores sociais, bem como na reorientação de diretrizes educacionais em todos os âmbitos, centradas no mesmo foco. Tal orientação centra seus esforços na oferta de uma categoria circunstanciada de “qualidade da educação”, marcada por ações paliativas, mas que apresenta o Estado como agente promotor de visibilidade do país, coerente com as demandas internacionais. Enfatiza-se que a reestruturação produtiva orientada pelo novo arranjo da lógica capitalista globalizada e a reforma do Estado, iniciada na década de 1990, serão os delimitadores das políticas e propostas educacionais em atendimento aos requisitos da regulação do mercado, conseqüentemente, para a formação de um tipologia de cidadão pertinente aos anseios da sociedade neoliberal.

Incluso neste quadro estariam arranjos paliativos para correção de fluxo à universidade e a defesa da inclusão social como saída para a resolução de dívidas históricas. No caso brasileiro, esta dimensão solicita a compreensão da Educação superior no contexto do modo de produção capitalista e seus arranjos históricos de exclusão que, evidentemente, transitando entre o pré-capitalismo e o capitalismo com nova roupagem, não tratarão da universalização, democratização e humanização do acesso à universidade como projeto prioritário, dada a sua orientação elitista, como analisaremos a seguir.

### **Educação superior no Brasil no contexto do modo-de-produção capitalista e seus arranjos históricos de exclusão**

A educação no Brasil, desde sua implantação, fora explicitamente voltada ao controle social por meio do poder político e à formação de

elites pertinentes. Inicialmente, com a organização de estudos em duas dimensões ainda na colônia: *Studia Superiora* (formação dos sacerdotes) e *Studia Inferiora* (equivalente ao ensino secundário ou propedêutico à universidade) pela Companhia de Jesus; a *posteriori*, nos distintos arranjos políticos organizacionais que iriam se seguir. Nos primeiros séculos do Período Colonial ainda não podemos falar de ensino superior no Brasil, uma vez que, em nível de aprofundamento, era na metrópole portuguesa e demais países europeus que ocorria a oferta dessa modalidade de ensino. O que havia de fato eram os colégios religiosos mantidos pelos jesuítas, que ofereciam formação para o sacerdócio e ao mesmo tempo preparação para continuação dos estudos dos filhos dos latifundiários e comerciantes; mas mesmo esta estrutura seria desmantelada por conta da expulsão dos jesuítas no Brasil, sem ferir em profundidade os interesses educacionais da elite, uma vez que a educação tutoriada era uma praxe da classe. Somente no Império é que se consubstancia a inauguração do Ensino Superior e o preparo dos “cidadãos” do império para assumirem funções no serviço público, excluído e expropriado deste arranjo o povo.

No final do Império do Brasil, a demanda por ensino superior cresceu significativamente como via de ascensão social mobilizada pela necessidade de formação de quadros administrativos pelo Estado, pelo ideário da elite de que o ensino superior favoreceria o desenvolvimento da educação, ciência e tecnologia; com isso ocorreria o desenvolvimento econômico e social do país e, finalmente, pelo *status* pessoal conferido a um diplomado, ao chamado “doutor”. Esta demanda era situada entre a elite latifundiária e as classes ascendentes, uma vez que o “interesse geral da nação”, validado pelo Ato Adicional de 1834, quanto à educação, direcionava-se ao Ensino Superior, enquanto que outras demandas para a educação, como a escola de primeiras letras, eram de responsabilidade das províncias.

Destaca-se que a responsabilidade pela criação de instituições de ensino superior, bem como a nomeação dos catedráticos era do Estado, até que em 1879, por meio da Reforma Leôncio de Carvalho, foi conferida

a liberdade de ensino e pesquisa para instituições de ensino superior particulares, com a proibição dessas instituições se oporem aos princípios da religião católica, já que se tratava da religião oficial do império.

Essa restrição, bem como da aprovação dos professores para as instituições particulares, seria eliminada gradativamente face aos interesses de representantes de outras religiões, vindos de outros países e que aqui residiam, como por exemplo os ingleses, que mantinham fortes aproximações com o Brasil por meio do comércio internacional. Podemos dizer que os interesses religiosos tiveram que se adequar às projeções do mercado capitalista que aos poucos começava a ganhar outras feições. Entretanto, a maioria do povo estava à margem de qualquer oportunidade educacional no que tange à educação elementar, pior ainda no âmbito da educação superior, dado aos fortes “apelos meritocráticos dos bem-nascidos” na ocupação das vagas disponibilizadas.

Com a Proclamação da República em 1889 mediante um golpe de Estado no desfecho de uma conspiração que reuniu liberais, positivistas e monarquistas ressentidos, tal preferência pelo ensino superior de elite não muda, pelo contrário, dizia-se que não haveria impedimentos para as classes desfavorecidas ascenderem à escola em seus níveis mais elevados, mas nenhum arranjo político materializava tais dizeres na universalização de condições e acesso à escola primária e muito menos à universidade. Discursos e mais discursos ufanísticos “pintando” a educação como redentora do atraso econômico e social do país se sucediam do recém-parlamento presidencialista, não redundando em qualquer medida efetiva ou projeção de abertura, acesso, universalização, democratização ou universalização da oferta educacional no Brasil.

Por conta dos avanços dos liberais no início da República houve efusiva busca pelo ensino superior, o que seria respondido pela sociedade elitista por meio de contenção – universidade não para todos, mas para os “merecedores”. Estas buscas extrapolavam o interesse da classe senhorial (que ainda era muito forte). Desta forma, por meio da reforma Carlos Maximiliano (1915) houve uma reoficialização (Lei Orgânica Rivadávia

Corrêa de 1911 desoficializava o ensino superior – propondo autonomia didática e administrativa para as instituições – acabando com o privilégio estatal de concessão de diplomas e títulos) do ensino superior consolidando as tradicionais tendências elitistas do ensino nacional. Nesta reforma surge o exame vestibular no Brasil, intensificando e legitimando o processo histórico de exclusão educacional no contexto do modo de produção capitalista.

Essa concepção organísmica do ensino superior não mudaria mesmo com a criação legal da Universidade no Brasil, que se deu mediante o Decreto n.º 11.530, no seu artigo 6º, datado de 18 de março de 1915. A proposição básica desse decreto pressupunha a reunião da Escola Politécnica, da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e uma das Faculdades livres de Direito. Tal proposição só se concretizaria através do Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, portanto, cinco anos depois da “criação legal” da universidade no Brasil, com o surgimento da Universidade do Rio de Janeiro, a primeira instituição universitária criada pelo governo central, cuja existência se deu mais por um caráter político do que como uma necessidade de expansão do conhecimento, haja vista que as unidades que a formavam apresentavam pontos conflitantes e unilaterais. O surgimento da universidade naquele momento histórico tinha como finalidade a concessão de um título de “doutor *honoris causa*” à realeza belga que visitava o Brasil, o que era possível apenas através de uma universidade, assim, convenientemente surgiu a universidade brasileira legal com a Reforma de Carlos Maximiliano de 1915, concretizada em 1920 com a criação da Universidade do Rio de Janeiro.

Entretanto, mesmo a partir de um início equívoco e conturbado, foi mediante esse marco que a universidade brasileira estabeleceu seu processo de construção. Um dos fatos que revelava tal processo deu-se através da abertura de debates nos anos de 1922 e 1927, respectivamente, convocados e promovidos pelo próprio governo federal, e nos anos de 1926 e 1928 ocorreram inquirições ou inquéritos promovidos pela Associação Brasileira de Educação (ABE) e o jornal “O Estado de São Paulo”. Os

temas debatidos e inquiridos, principalmente nessas últimas datas, versavam sobre a realidade do ensino superior brasileiro, a missão e a função da universidade, cuja ênfase centrava-se na “... *questão da unidade fundamental das ciências e à abertura para investigações e descobertas*” (SILVEIRA, 1987, p. 21) e na discussão indagativa que, a *posteriori*, influenciaria os rumos da universidade brasileira, adentrando até questões de caráter epistemológico: 1) por quais caminhos seguir? 2) que medidas (políticas, sociais, culturais) seriam necessárias para orientar a emergente universidade (que nascera equivocadamente) que estava à procura de sua própria identidade? 3) sobre quais perspectivas epistemológicas seriam assentadas as bases da universidade brasileira?

Dito de outra forma, estavam procurando um modelo a ser seguido, uma via que pudesse ser adaptada à universidade no Brasil (assim como foram incorporados os modelos da política educacional francesa e, a *posteriori*, os da alemã por ocasião da reação alemã à invasão napoleônica); neste ínterim, o povo acompanhava extasiado e distanciado dos novos arranjos na educação superior brasileira. Dessas inquirições e debates, a idéia de se adotar os modelos europeus e norte-americanos de política educacional no ensino universitário era a tônica em evidência, principalmente no que tangia ao modelo norte-americano, uma vez que se voltava à formação do profissional (o que não diferia muito do sistema empregado nas faculdades brasileiras isoladas) para o mercado de trabalho (tal modelo de universidade era respaldado por uma base empírica positivista).

Tais arguições nas décadas de 20 e 30 (séc. XX) resultaram no delineamento da idéia de universidade que seria implantada no Brasil, não apenas com uma finalidade puramente didática, mas também voltada para o campo social e atendimento da demanda de classe, suprimindo o mercado de trabalho com os profissionais “necessários” à realidade brasileira. Isto se deu através da Reforma Francisco Campos, no ano de 1931 (Decretos n.º 19.851 e n.º 19.852, de 11 de abril de 1931).

Assim nasce a Universidade Brasileira, tendo como espelho a estruturação do sistema universitário europeu e norte-americano, cuja influên-

cia perpassaria o Estado Novo (1937-1945) e a República Populista (1945-1964). Lembrando que, nesse último período, levando-se em consideração o acirramento das contradições existentes no momento político e particularmente no seio da universidade, e esta sofrendo um duplo processo crítico (indefinição sócio-pedagógica e crítica) de si mesma, o apelo para a modernização do ensino superior era veemente e expressivo em direção ao modelo norte-americano (esse não era um apelo novo, mas o resgate das aspirações de intelectuais que o propalou desde os anos 20 e 30). Para que tal evento se desse institucionalmente o quadro político-econômico do governo estava bem traçado, haja vista a expressiva influência norte-americana através dos acordos MEC-USAID, orientando, com a conivência governamental, a universidade brasileira, segundo a estruturação da norte-americana. A esse respeito Cunha (1988, p.74) afirma que a “... estrutura administrativa e pedagógica das universidades norte-americanas era enaltecida. Dela se propunha copiar ou adaptar vários aspectos como, por exemplo, os **colleges** e os **teacher’s colleges**. O curso de graduação deveria ser fragmentado em três: o bacharelado superior, a licenciatura e o doutorado”.

Tal caminho referencial culminaria na gestação política da reforma universitária de 1968 (Lei N° 5540), e anteriormente a esse momento na própria estruturação da produção científica no Brasil, através dos programas de pós-graduação (parecer 977/65). O Brasil, em meio ao governo militar, ratificava sua opção pela educação superior não universalizada, mas com a projeção de criação de nichos tecnológicos com investimentos em mentes preparadas para isso. Vale destacar que o período que vai de 1968 a 1980 marca a inauguração da incipiente Política de Ciência e Tecnologia para o Brasil nos conturbados governos militares (também dos acordos MEC-USAID) que haviam se instaurado, mobilizada por condicionantes adversos, como por exemplo o “milagre econômico” versus crise econômica e introdução à “década perdida” (1980), mas que traria muitas manifestações sociais por meio de movimentos organizados na denúncia do jogo político, orientado pela arbitrariedade do regime e de propostas

contraditórias que excluía as classes sociais menos favorecidas das oportunidades educacionais e sociais, mesmo que os discursos pretendessem explicitar o contrário.

Nas décadas de 70, 80 e 90, e primeira década do século XXI medidas paliativas são desenhadas pelo governo brasileiro à medida que ocorrem movimentos sociais organizados em busca de inserção no mundo universitário, no intuito de amainar os conflitos. Alguns exemplos que podem ser explicitados neste aspecto são: a abertura de crédito (FIES – Financiamento Estudantil) para estudantes de classes desfavorecidas; a expansão de universidades privadas para atender demandas que o setor público não atendia; o PROUNI (Programa Universidade para Todos), cuja finalidade estava centrada na concessão de bolsas parciais e integrais a estudantes de graduação que não tivessem condições de pagar uma universidade privada, e mais recentemente na década de 90, a discussão e implantação de ações afirmativas por meio da política de cotas à universidade brasileira. Neste último ponto, por conta de nosso objeto de estudo, contextualizaremos as ações afirmativas no Brasil veiculadas como instrumento direcionado à inclusão das classes menos favorecidas à universidade.

## **Contextualização das ações afirmativas no Brasil como instrumento de inclusão das classes menos favorecidas à universidade**

Em âmbito geral, as políticas de ações afirmativas têm sido entendidas como meio de beneficiar grupos socialmente desfavorecidos na consecução de recursos escassos em distintos âmbitos dos arranjos sociais, inclusive na universidade. Com o fim do período militar e o processo de redemocratização no Brasil, muitos movimentos sociais começaram a se mobilizar em busca das correções de dívidas sociais historicamente situadas, principalmente em 1989 e a década de 1990. Para que compreendamos como se procedeu esse itinerário consideraremos para discussão três pontos, tomando as ações afirmativas como eixos de recorrência: pontos

de correção de dívida histórica, contrapontos acerca da discriminação positiva e a possibilidade de um terceiro olhar entre pontos e contrapontos.

### **Ações afirmativas para a universidade: pontos de correção de dívida histórica**

Em meio à construção da problemática não nos parecia coerente simplesmente nos colocarmos contra ou a favor da principal discussão do dia: ações afirmativas encampadas por políticas de cotas na universidade brasileira; nem mesmo nos mantermos omissos e passivos diante de um momento histórico que solicitava recorrências norteadas por um olhar crítico-reflexivo. Desta maneira assumimos a orientação de problematizarmos as condições em que se propunham tais ideários no seio de uma sociedade capitalista, estruturada na metáfora do manobrista de ferrovias de Weber: “Não as idéias, mas os interesses materiais e ideais governam diretamente a conduta do homem. Muito freqüentemente, as ‘imagens do mundo’ criadas pelas ‘idéias’ determinaram, qual manobreiros, os trilhos pelos quais a ação foi levada pela dinâmica do interesse” (WEBER, 1946).

Por meio de levantamento bibliográfico, identificamos que em pleno governo FHC, em 1996, ano da inauguração da LDB 9394/96, fora constituído um Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, que como orientação definia *ações afirmativas* como “medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado (...) com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros” (Ministério da Justiça, 1996, p.10).

O amplo espectro marcado pelas intervenções neoliberais do governo de então denunciavam o percurso de suas “concessões” ou “aberturas consentidas” e nomeadas de “medidas especiais e temporárias”, que não se firmavam como conquista histórica do povo brasileiro, principalmente no tocante ao ingresso à universidade, mas “tomadas pelo Estado”,

para que por meio de deliberações fossem eliminadas as desigualdades sociais historicamente acumuladas. Propunha-se uma correção da dívida histórica com os grupos e classes sociais marginalizados por meio da “inclusão social”. Neste projeto não havia espaço para se articular outro olhar ou arranjo social em que não houvesse excluídos, mas o panorama era o de que, mantendo-se o projeto histórico da universidade para poucos no Brasil, as medidas inclusivas, a exemplo do modelo norte-americano por meio das ações afirmativas, atenuariam as questões situadas pelos movimentos sociais.

Neste quadro é que as ações afirmativas serão propostas com maior ênfase neste período, com o cuidado de não evidenciarem os interesses e arranjos capitalistas de forma explícita, daí o incentivo governamental estendido, inclusive, à própria universidade na ênfase de discussões que geraram posicionamentos contrários ou favoráveis à temática, mesmo porque independentemente de qualquer direcionamento, os interesses neoliberais não seriam abalados, apenas tiveram o seu foco desviado.

### *Ações afirmativas para a universidade: contrapontos acerca da discriminação positiva*

Apenas a exigência do reconhecimento das desigualdades sociais, econômicas, culturais... é suficiente para a realização da igualdade? Em si, não. Outros elementos que não os remediativos (pois não têm o propósito de erradicação e universalização) poderão favorecer uma resposta em nível amplo e abrangente. Porém, antes de apresentá-los é necessário contextualizarmos as ações afirmativas como “discriminação positiva”, e através dessa, a pretensão de se dar por resolvido o encaminhamento das desigualdades sociais.

Em 1965 as Nações Unidas aprovaram a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, da qual o Brasil passou a ser signatário em 1968. Nesta Convenção (no artigo 1º, parágrafo 4º) foi estabelecido que “medidas especiais e temporárias” seriam adotadas para proteção, incentivo, equiparação de grupos sociais menos favorecidos

às mesmas oportunidades que os grupos socialmente favorecidos. Tais medidas foram denominadas “discriminação positiva” (ações afirmativas), isto é, o reconhecimento e a abertura de inclusão social dos grupos identificados como maneira de correção das dívidas históricas causadas por preconceitos em todas as suas formas.

Em muitos trabalhos acadêmicos a adoção das ações afirmativas como “discriminação positiva” tem sido considerada como uma evolução cultural e humana que finalmente o Brasil se deu conta na correção de sua dívida histórica, principalmente quanto à exclusão do negro das universidades e oportunidades sociais. Assim, a questão da discriminação positiva é encaminhada como uma forma de promoção da “justiça” historicamente situada, esquivando-se de outra leitura necessária, a da noção de equidade necessária. Não se promove a equidade, mas se exclui grande contingente das ditas oportunidades sócias, gerando outras “injustiças históricas”. Tais discriminações positivas tão profusamente defendidas no Brasil se originaram nos EUA para amenizar conflitos entre o movimento negro e o controvertido inimigo dos direitos civis – Nixon. Acrescente-se que a este respeito vale lembrar Kaufmann (2009):

... percebe-se que uma das ironias sobre a criação das ações afirmativas é que estas foram imaginadas e colocadas em prática por alguns brancos que estavam no poder. Do contrário, os principais líderes do movimento negro organizado não se manifestaram favoravelmente a uma política integracionista, mas lutaram apenas para combater a discriminação institucionalizada. Martin Luther King chegou a se manifestar sobre o tema, advertindo que a adoção de políticas afirmativas seria contraproducente para o movimento negro, porque não conseguiria encontrar justificativas diante de tantos norte-americanos brancos pobres. Com efeito, nunca houve uma marcha para Washington em favor dessas medidas, nem mesmo pressão política consistente e relevante a favor de cotas ou de mecanismos de integração.

A questão colocada como “discriminação positiva” como medida inclusiva, portanto, gera muito mais exclusão do grande contingente de ex-

propriados, mas permanece como medida válida à medida que enreda os movimentos sociais na ilusão de inclusão social de fato, tomando o acesso à universidade como recorte.

*Ações afirmativas para a universidade:  
a possibilidade de um terceiro olhar  
entre pontos e contrapontos*

É possível pensar a transformação social qualitativa no seio da universidade brasileira contemporânea, assignante do modo-de-produção e apropriação capitalista que convence e atrai cada vez mais adeptos aos seus postulados? Se não, que caminhos concretos podem favorecer a discussão e materialização da inclusão educacional, propriamente dita, à universidade e sob quais parâmetros? Lembrando Maria Abádia da Silva (2002, p. 175), as políticas educacionais no Brasil de forma geral caracterizam-se pelo consentimento naturalizado desta dinâmica, atentando para: a) supressão da concepção de direito; b) explicitação de sua natureza contencionista-reformista, compensatória e discricionária; c) valorização de resultados estatísticos (ênfase no retorno dos investimentos capitalistas efetuados); d) incorporação de estratégias que reforçam o deslocamento das decisões do âmbito público para o privado; e) hierarquização das instituições escolares e acadêmicas; f) estimulação do setor privado para decisões, gerenciamento e execução, g) indução para que as instituições educativas assemelhem-se à lógica empresarial, h) priorização dos critérios econômicos e redução da educação à formação para o trabalho.

Sob esta materialidade histórica evidenciada, a partir de um terceiro olhar, poderemos problematizar os pontos de tensão da proposição das ações afirmativas no Brasil por meio de cotas à universidade. Este exercício vai nos solicitar a clarificação de que, de fato, a influência do modo-de-produção capitalista e a lógica de seu ideário neoliberal são impulsionados pela racionalidade de uma indústria cultural (SILVA, 2006; PESCE, 2007, MÉSZAROS, 2005) que apresenta um significativo alcance (mesmo

sem o desvelamento das tramas neoliberais), das possibilidades e limites da inclusão educacional à universidade brasileira (SANFELICE, 2006; MESZÁRÓS, 2005, 2006 2007), apregoando a globalização, a unidade na diversidade e negando a efetivação de desdobramento de conquistas sociais mais amplas.

### **Relações entre o neoliberalismo, o trabalho e as políticas compensatórias de acesso à universidade brasileira**

Ao considerarmos o crescimento da adesão às ações afirmativas na universidade brasileira, podemos constatar que, embora a ideologia hegemônica veicule propostas para a inclusão educacional e encontre respaldo, por conta da expropriação histórica dos direitos, como observa Sanfelice (2006), seus limites são estruturais. Assim, pensar a universidade brasileira e algumas políticas públicas de inclusão, a partir de uma sociedade capitalista democrática, não pontuando as relações entre neoliberalismo, trabalho e políticas compensatórias de acesso à universidade, fundantes das desigualdades, é ignorar o discurso ideológico forjado por uma burguesia que ratifica sua dominação pela violência simbólica.

#### ***Neoliberalismo***

Um discurso pode assumir muitos sentidos e apresentar multifacetadas implícitas e explícitas, conforme a conveniência, com o objetivo de se defender uma mensagem, um conjunto de convicções ou não para determinado grupo ou população. Numa diretriz ampla o discurso tem um sentido comum, pois diz respeito aos interesses coletivos, conseqüentemente, centrado numa ideologia em sentido amplo. Nesse sentido incluem-se as manifestações culturais dos grupos sociais, seu ideário difuso em nível de produção intelectual, política e econômica, bem como as perspectivas em nível de construção de metas e materialização de projetos convergentes ao bem comum (LIMA, 2005).

A partir da década de 1990, período em que no Brasil as políticas de inclusão educacional são mais evidentes, intensifica-se o discurso neoliberal, cuja viabilização se daria por conta da ruptura das economias nacionalistas, ratificando a internacionalização da mesma. Mas entre os muitos sentidos dos discursos, cuja proposta neoliberal do capitalismo moderno explicita-se no combate a todas as formas de degradação da pessoa humana e sua respectiva valorização como cidadão do mundo, delinea-se o desvelamento de uma análise mais proximal deste quadro em, pelo menos, sete traços que denunciam esta lógica capitalista, cujos objetivos implícitos são perceptíveis na advocação de interesses particularizados, conforme enumera Chauí (2000, p.29-30):

1. O desemprego tornou-se estrutural, deixando de ser acidental ou expressão de uma crise conjuntural, porque a forma contemporânea do capitalismo, ao contrário de sua forma clássica, não opera por inclusão de toda a sociedade no mercado de trabalho e de consumo, mas por exclusão. Essa exclusão se faz não só pela introdução da automação, mas também pela velocidade da rotatividade da mão-de-obra que se torna desqualificada e obsoleta muito rapidamente em decorrência da velocidade das mudanças tecnológicas. Como conseqüência, tem-se a perda de poder dos sindicatos e o aumento da pobreza absoluta (na América Latina há 196 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza (...))
2. O monetarismo e o capital financeiro tornaram-se o coração e o centro nervoso do capitalismo, ampliando a desvalorização do trabalho produtivo e privilegiando a mais abstrata e fetichizada das mercadorias, o dinheiro (em um dia a bolsa de valores de N.Y. ou de Londres é capaz de negociar montantes de dinheiro equivalente ao PIB anual do Brasil ou da Argentina). O poderio do capital financeiro determina, diariamente, as políticas dos vários Estados porque estes, sobretudo os do Terceiro Mundo, dependem da vontade dos bancos e financeiras de transferir pe-

riodicamente os recursos para um determinado país, abandonando outro.

3. A terceirização, isto é, o aumento do setor de serviços, tornou-se estrutural, deixando de ser um suplemento à produção visto que, agora, a produção não mais se realiza sob a antiga forma fordista das grandes plantas industriais que concentravam todas as etapas da produção – da aquisição da matéria-prima à distribuição dos produtos-, mas opera por fragmentação e dispersão de todas as esferas e etapas da produção, com a compra de serviços no mundo inteiro. Como consequência, desaparecem todos os referenciais materiais que permitiam à classe operária perceber-se como classe e lutar como classe social, enfraquecendo-se ao se dispersar nas pequenas unidades terceirizadas espalhadas pelo planeta.

4. A ciência e a tecnologia tornaram-se forças produtivas, deixando de ser mero suporte do capital para se converter em agentes de acumulação. Conseqüentemente, mudou o modo de inserção dos cientistas e técnicos na sociedade uma vez que tornaram-se agentes econômicos diretos, e a força e o poder capitalistas encontram-se no monopólio dos conhecimentos e da informação.

5. Diferentemente da forma Keynesiana e social-democrata que, desde o pós-Segunda Guerra, havia definido o Estado como agente econômico para regulação do mercado e agente fiscal que emprega a tributação para promover investimentos nas políticas de direitos sociais, agora o capitalismo dispensa e rejeita a presença estatal não só no mercado, mas também nas políticas sociais, de sorte que a privatização tanto de empresas quanto de serviços públicos também tornou-se estrutural. Disto re-

sulta que a idéia de direitos sociais como pressuposto e garantia dos direitos civis ou políticos tende a desaparecer, porque o que era um direito converte-se num serviço privado regulado pelo mercado e, portanto, torna-se uma mercadoria a que têm acesso apenas os que têm poder aquisitivo para adquiri-la.

6. A transnacionalização da economia torna desnecessária a figura do Estado Nacional como enclave territorial para o capital e dispensa as formas clássicas do imperialismo (colonialismo político-militar, geopolítica de áreas de influência, etc.), de sorte que o centro econômico, jurídico e político planetário encontra-se no FMI e no Banco Mundial. Estes operam com um único dogma, proposto pelo grupo fundador do neoliberalismo, qual seja: estabilidade econômica e corte do déficit público.

7. A distinção entre países de Primeiro e Terceiro Mundo tende a ser substituída pela existência, em cada país, de uma divisão entre bolsões de riqueza absoluta e de miséria absoluta, isto é, a polarização de classes aparece como polarização entre a opulência absoluta e a indigência absoluta. Há em cada país um “primeiro mundo” (...) A diferença está apenas no número de pessoas que, em cada um deles, pertence a um dos “mundos”, em função dos dispositivos sociais e legais de distribuição de renda, garantia de direitos sociais consolidados e da política tributária (o grosso do capital não vem do capital, mas do trabalho e do consumo).

Todo este conjunto ideológico tem sido operacionalizado como refrão para a solução das questões econômicas e sociais dos países capitalistas desenvolvidos ou em desenvolvimento, tendo como parâmetro o controle ou extinção de mecanismos ou instituições que reivindicam melhorias salariais para os operários e seus interesses mediados por sindicatos

em nome da retomada do crescimento econômico e controle inflacionário, sendo este conjunto efetivamente um norteamento do neoliberalismo desde a sua gênese.

Anderson (2000, p.12) lembra que quase que unanimemente as primeiras diretrizes neoliberais operacionalizadas por Margaret Thatcher, a saber: elevação das taxas de juros, diminuição significativa sobre os rendimentos altos, abolição de controle sobre os fluxos financeiros, geração de níveis massivos de desemprego, sufocação de greves, imposição de legislação anti-sindicais, corte de gastos sociais e por último, mas não menos importante, um acentuado programa de privatização; têm sido em maior ou menor intensidade o programa de governos neoliberais.

Neste sentido, embora os discursos explicitem *até* a preocupação com o bem estar social, o que vai predominar em tais economias é exatamente a ortodoxia neoliberal por meio do controle social, expansão do capital, mercado abundante de mão-de-obra (neutralizando as ações sindicais) e medidas que atenuem ou deixem de enfatizar o pleno emprego e concessões fiscais àqueles que detêm o capital financeiro e ações de contenção de manifestações sociais por meio de “medidas especiais e temporárias”, inviabilizando o processo de universalização, democratização e humanização de direitos.

## *Trabalho*

Na sociedade contemporânea, globalizada e excludente, o estudo sobre a inclusão educacional não pode ser descontextualizado da centralidade capital-trabalho (MÉSZARÓS, 2005) pelo risco da convivência com um discurso e práticas dissimuladoras produzidas pelo metabolismo social do capital. Neste sentido entendemos a proposição da inclusão educacional por meio de ações afirmativas, no caso da universidade brasileira através de cotas, como um objeto não isento a esta centralidade, solicitando o desvelamento das contradições e complexidades que não imiscui e nem minimiza os conflitos e debates entre luta de classes, identidade da cultura

brasileira e superação de desigualdades por meio de transformação social qualitativa no seio da universidade, que problematizamos neste Ensaio.

### *Políticas compensatórias de acesso à universidade brasileira*

Portanto, mediante um terceiro olhar sobre este debate atual, entendemos que a nota tônica não é, como já afirmamos, colocar-se a favor, caminho que incorpora acalorados discursos no interior da universidade brasileira e encontra uma forte ecoação em movimentos sociais e nem mesmo reunir posições contrárias simplesmente, como que adotando um posicionamento conservador da institucionalização histórica na universidade. Pelo contrário, é problematizarmos a motivação do capital global que intensifica suas investidas, inclusive no âmbito de políticas sociais, tornando o seu poder muito mais legítimo do que a força e as necessidades reais dos Estados Nacionais. Acerca desta última pontuação Muzio (2000, p.154) identifica três concentrações de esforços da motivação global do capital:

1) Os interesses globais precisam de um *sistema unificado de regulamentação* a fim de simplificar suas operações, maximizar o alcance de suas economias e reduzir os custos. Eles não gostam de complicações e de especificidades. Basta olhar para o estado da União Européia, a qual a regulamentação está sendo introduzida o tempo todo nas mais diversas áreas do domínio privado. Trata-se de um sistema de regulamentação unificado... para favorecer os grandes produtores de artigos de consumo em massa, que serão capazes de abastecer de uma só vez o continente inteiro.

2) Para não ter de lidar com 1001 governos nacionais diferentes, cada um com suas próprias regras específicas, os interesses

globais estão criando uma superestrutura jurídica que torna o estado nacional redundante.

3) Ao tomarem o lugar do Estado em inúmeras funções estratégicas – do fornecimento de serviços públicos à administração de aposentadorias, à educação, à assistência médica, e assim por diante – as corporações globais se aproveitam de novas oportunidades de negócios e da possibilidade de aumentarem seu poder e liberdade de movimento.

As políticas compensatórias ou de ações afirmativas surgidas nos EUA e adotadas em vários outros países como o Brasil estão em consonância com esta lógica capitalista, isto é, são elaboradas, desenvolvidas e implementadas pelo Estado para conter ou minimizar as “distorções sociais”, não no sentido de promoção da justiça social universalizada, mas num arranjo de desmobilização de solicitações coletivas. Estabelecidos os pressupostos representativos, pressupõe-se que a dívida histórica esteja paga, mesmo que um contingente significativo de pessoas seja destituído da situada oportunidade, ao mesmo tempo em que são desviados os eixos de discussão acerca de uma sociedade democratizadora e democratizante em sentido universalizado, e ratificado o compromisso com a construção de perfil de homem universal sim, mas para uma sociedade determinada: a capitalista, promotora de mercados e cidadãos consumidores. Dentre as políticas compensatórias, para efeitos do nosso objeto, destacam-se as políticas de cotas para acesso à universidade de grupos socialmente desfavorecidos, no caso do Brasil, de negros, indígenas e pobres.

### **Desafios contemporâneos à inclusão social de classes menos favorecidas à universidade**

Este ensaio, portanto, procura evidenciar e promover a denúncia do jogo de interesses do capital globalizado, que distante de favorecer

quaisquer mudanças estruturais para a emancipação e libertação do sujeito social, universalizando sua condição de sujeito histórico, cunha artifícios para a ratificação de sua ideologia em nome da atenuação das tensões sociais, quer por meio de promoção de fundos de inversão para causas pontuais, quer pela indução de programas sociais condicionados aos empréstimos de organismos multilaterais aos estados nacionais. Casanova (2001, p.46) chama a atenção para o fato de que:

Estamos num clima ideológico em que se enfraqueceram as propostas da “soberania nacional” em favor das propostas da “globalidade” e na qual se obscureceram os direitos “dos povos” diante dos direitos dos “indivíduos”. Também houve mudança no desprestígio da “justiça social”, conceito ao qual se opõe a “justiça”, já desprovido de adjetivo... As “lutas de libertação” e as “lutas de classes” aparecem como um fenômeno terminado, como conceitos obsoletos. Em vez da “libertação” propõe-se a “inserção” ou a “integração”, e, em vez da luta social, a “solidariedade” humanitária ou empresarial.

Neste sentido o maior desafio da universidade está na atitude, como instituição social, de despertar e fazer despertar uma outra consciência, não num plano utópico, mas da leitura das recorrências sociais não excluídas, da vida para a vida. Marx & Engels (1987, p.25-26) vão afirmar que a “... produção de idéias, de representações e da consciência está em primeiro lugar direta e intimamente ligada à atividade material e ao comércio material dos homens; é a linguagem da vida real (...) Não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência”. Desta construção, as idéias produzidas pelo aparelho de Estado precisam ser contextualizadas, as intencionalidades questionadas à medida que a atuação do homem sobre o mundo vivido se constitua na organização do conhecimento e intervenções pertinentes, como produto de múltiplas determinações. Este é o maior desafio, dado que todos os organismos na relação capital-trabalho reforçam o inverso.

## **A universidade no Brasil a partir de uma dimensão universal sustentada por uma lógica democrática, libertadora e humanizadora**

Recuperar o sentido da consciência coletiva como resposta ao processo de expropriação de direitos sociais, dentre os quais o da educação superior numa dimensão universalizada, é uma tarefa em construção que não pode ser deixada em segundo plano e nem negociada por medidas paliativas que pretendem, em nome da “minimização de distorções sociais”, conservar a estrutura capitalista do controle social de mentes e corpos. A consciência coletiva aprimora os relacionamentos na consecução de objetivos comuns, pois coloca como ponto de partida a participação de todos os atores sociais envolvidos com a universidade e seu entorno. Esta consciência é gerada num espaço democrático, em que os sujeitos se sentem parte indissociável da história na e da tomada de decisão sobre o seu destino. Neste quadro, as solicitações são analisadas em profundidade e a participação se materializa por meio do exercício do direito de vez, voz e voto.

É a partir da consciência coletiva que surgem e são encaminhados os seguintes questionamentos: quem somos? onde estamos e qual é a finalidade do desenvolvimento do nosso trabalho? como aperfeiçoar a nossa ação interventiva de forma a promover a melhoria de qualidade do que produzimos sem ferir e expropriar o direito universal dos demais? como nos posicionamos politicamente frente às crises do mundo contemporâneo e por meio de seus condicionantes provocamos a crítica-reflexiva? em que grau e em que medida a universidade contribui efetivamente para a emancipação do indivíduo e para o exercício pleno de sua cidadania?

### ***A universidade e as práticas dissimuladoras na centralidade capital-trabalho a partir de Mészáros***

A geração de desigualdades, fome, desemprego, preconceitos, são temas amplamente discutidos na sociedade mundial como fatores agra-

vantes do desenvolvimento econômico, subtraindo possibilidades de redistribuição de renda e a promoção da justiça social. Exatamente nesta direção é impossível ignorar a discussão de ações afirmativas como meio de inclusão educacional à universidade brasileira alienada da lógica do capital e do capitalismo. Daí a importância de destacarmos esta problematização sob uma ótica não reducionista ao longo deste ensaio. Como lembra Antunes (2002) a partir de Mészáros (2005):

Como um dos eixos centrais de sua interpretação particular do fenômeno, Mészáros considera capital e capitalismo como fenômenos distintos. A identificação conceitual entre ambos fez com que todas as experiências revolucionárias vivenciadas no século passado, desde a Revolução Russa até as tentativas mais recentes de constituição societal socialista, se revelassem incapacitadas para superar o “sistema de sociometabolismo do capital”, isto é, o complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina suas funções vitais ao capital. O capital antecede ao capitalismo e é a ele também posterior. O capitalismo, por sua vez, é uma das formas possíveis de realização do capital, uma de suas variantes históricas, como ocorre na fase caracterizada pela subsunção real do trabalho ao capital. Assim como existia capital antes da generalização do sistema produtor de mercadorias, do mesmo modo pode-se presenciar a continuidade do capital após o capitalismo, pela constituição daquilo que Mészáros denomina como “sistema de capital pós-capitalista”, que teve vigência na URSS e demais países do Leste Europeu, durante várias décadas do século XX (*sublinhado nosso*).

Quando das proposições advindas de uma indústria cultural forjada pelo capitalismo em relação à inclusão educacional, percebe-se nitidamente que não existe grau de isenção sobre sua intencionalidade, isto é, o comprometimento com os interesses do capital. A ideologia em sentido restrito transveste-se na incorporação de atendimento às necessidades das demandas, “...no assistencialismo e nas políticas compensatórias, sem caminhar absolutamente nada na distribuição das riquezas socialmente produzidas” (SANFELICE, 2006, p. 37). Portanto, o que vale é o controle das

tensões sociais por meio de medidas paliativas, tendo em vista a consecução do ideário neoliberal e como diz o próprio Mészáros (2005, p.45) a educação da desenvolvida na lógica do capital consegue “...produzir tanta conformidade ou “consenso” quanto for capaz, a partir de dentro e por meio dos seus próprios limites institucionalizados e legalmente sancionados”.

O caminho para a emancipação da educação e oportunidades educacionais, inclusive na universidade, é o rompimento com a lógica capitalista na universalização da educação e trabalho como atividade humana auto-realizadora. Neste encaminhamento Mészáros (Idem, p.27) conclui que limitar “...uma mudança educacional radical às margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa”.

### **A universidade e o agir comunicativo na determinação da ação histórica em Habermas**

Se o “...procedimento democrático fundamenta a legitimidade do direito” (HABERMAS, 1997, p.191), certamente podemos inferir que a legitimidade do direito deve assegurar o procedimento democrático. No caso, as categorias direito e democracia devem estar intrinsecamente relacionadas em todo o momento a ponto de assegurar a universalização e participação do que se conhece como oportunidades necessárias e igualitárias da vida social.

Assim, entendemos que uma ação comunicativa em nível democrático, universal e humano, promotor e garantidor da equidade propriamente dita, não pode aceitar medidas pseudo-corretivas que negam o direito cidadão e o espírito democrático, pois:

Uma ordem jurídica não pode limitar-se apenas a garantir que toda pessoa seja reconhecida em seus direitos por todas as demais pessoas; o reconhecimento recíproco dos direitos de cada um por todos os outros deve apoiar-se, além disso, em leis legítimas que

garantam a cada um liberdades iguais, de modo que “a liberdade do arbítrio de cada um possa manter-se junto com a liberdade de todos” (HABERMAS, 2003, p.52).

Se de fato se pensasse a equidade de maneira universalizada como aponta Habermas, não haveria discriminação em suas distintas manifestações. A universidade tem sido objeto de variadas discussões, apresentando posicionamentos diversos, incluindo aqueles que insistem que o processo de expropriação histórica é mais cultural do que sócio-econômico, sem se ater na totalidade da relação capital-trabalho que efetivamente promove a manutenção da não-universalização, mesmo em face de um discurso que afirme o contrário. Qual o caminho? Recuperar o sentido entre direito, democracia, universalização e humanização como objetos inalienáveis da história e manifestações humanas que não se dará de forma gratuita ou natural, mas por meio da manifestação do homem na história e com a história.

### *A universidade e a dialética do concreto a partir de Karel Kosik*

Entender e encaminhar a universalização, democratização e humanização do homem que elabora o seu conhecimento histórico e que se autoproduz é a grande necessidade para tornar a sociedade em geral num espaço comum, sem exclusão, bem como as suas instituições sócias, como por exemplo a universidade. Neste sentido, é oportuno destacar a leitura do mundo vivido por meio de uma dialética do concreto que se situa em todos os espaços sociais. Exatamente por isso é que não é admissível pensar as ações afirmativas como respostas finais de acesso aos grupos desfavorecidos à universidade. Se a práxis é possível, a produção do mundo, bem como a autoprodução do homem não devem ser excludentes, ao contrário:

A práxis na sua essência e universalidade é a revelação do segredo do homem como ser ontocriativo, como ser que cria a realidade (humano-social) e que, portanto, compreende a realidade (humana e não-humana, a realidade na sua totalidade). A práxis do homem não é atividade prática contraposta à teoria; é determinação da existência humana como elaboração da realidade (KOSIK, 1985, p.202)

Assim, podemos afirmar que a universalização, democratização e humanização da universidade, oportunizando os mesmos direitos indistintamente, não é uma dimensão em si e, conseqüentemente, um privilégio para poucos, mas constitui-se numa dimensão para o homem e seu processo do para si. Dito de outra maneira, à medida que ele produz a sua realidade e participa de suas múltiplas determinações, não deverá ser expropriado deste processo, nem mesmo de maneira parcimoniosa. O que se coloca na atualidade com a proposta da discriminação positiva é a proposição do mundo da pseudoconcretidade, isto é, o mundo da alienação, portanto, do afastamento da leitura correta que deveria desenvolver. Há que se resgatar em sua totalidade um maior despertar por meio da dialética do concreto, de uma análise crítica de tentativas forjadas para a mostração de um mundo diferente do real.

### *A universidade e o antagonismo entre o particular e o universal a partir de Adorno & Horkheimer*

Uma visão pontuada pelo olhar crítico sobre o fenômeno histórico-social não pode ser dissociada do antagonismo existente entre o particular e o universal, no caso deste ensaio sobre as ações afirmativas como meio de acesso para as classes desfavorecidas à universidade, ou seja, não deve tomar a inclusão educacional simplesmente como uma questão de opção ou da chamada “consciência social” em nome dos valores humanos e das reparações compensatórias historicamente situadas (dimensão particularizada), mesmo que por meio de modelos internacionais, sem considerar a necessidade de uma ruptura radical com a lógica do capital. Qualquer

posicionamento nesta lógica concorre para a negação de uma dimensão mais ampla das “...mudanças educacionais comprometidas com a emancipação dos sujeitos sociais e com a construção de sociedades mais justas e igualitárias...” (PESCE, 2007, p.17). Nesse processo de conscientização por uma lógica universalizada, libertadora e emancipadora, vale lembrar Sanfelice (2006, p.39):

Caso queiramos pensar a inclusão educacional no Brasil..., o desafio é bem maior. É preciso pensar esta sociedade como um todo e avaliar as condições históricas objetivas que nos disponibilizam, num trabalho coletivo, avançar em direção ao novo. Não um novo qualquer, mas um novo que supere qualitativamente o *status quo* de hoje. O problema não é legal e/ou formal. É um problema de fundo. Sem a superação da exploração do trabalho pelo capital, nada se transformará. Tudo se reproduzirá e as políticas inclusivas não perderão seu caráter sempre paliativo.

Neste âmbito Adorno e Horkheimer (1985) apontam que o verdadeiro esclarecimento não mais pode ser entendido numa ingênua perspectiva mítica entre o ‘bem’ e o ‘mal’ ou entre o ‘mal menor’ e o mal maior’, mas como base para tirar o homem de seu processo de alienação ou de sua menoridade e não mais ser conduzido, mas conduzir a construção de sua própria história. Em relação à particularização da justiça em detrimento da universalização da equidade, tomando as ações afirmativas como ponto de análise, podemos afirmar que a aceitação tácita de sua proposição particulariza e condiciona uma tipologia de sociedade (de caráter mítico) negligenciando, conseqüente e convenientemente, a universalização de oportunidades. Desta forma, o abismo entre o particular e universal permanece, restando a ilusão de horizontalidade.

## Considerações finais

Com a redefinição do papel do Estado como agente regulador do mercado e políticas públicas foram desenvolvidas reformas nas políticas

para o Ensino Superior, situando a lógica capital-trabalho como fio condutor. Na década de 90 a reestruturação produtiva, a reforma do Estado e as políticas educacionais, por meio da administração gerencial, incluirá na pauta do dia as orientações de organismos multilaterais conforme a disposição neoliberal quase em sua totalidade: produção acadêmica, formação do profissional da educação, diminuição da pobreza, atenção aos focos de conflitos sociais, atenuação das desigualdades, dentre outros.

Em meio a este processo reformista, muitos movimentos passaram a ter maior visibilidade, solicitando políticas de equidade nas oportunidades sociais, principalmente quanto ao acesso à universidade brasileira. Direcionada pela influência neoliberal, a contrapartida do Estado preservou a estrutura de controle e para desmobilizar os grupos propôs as ações afirmativas, sinônimas de “discriminação positiva”, a exemplo do que os EUA desenvolveram: inicialmente para os negros, estendendo depois para os indígenas e de forma delimitada para alunos de escolas públicas por meio das denominadas “cotas”. O resultado dividiu as opiniões dentro e fora da academia marcadamente por dois extremos, os favoráveis e os contrários. Entretanto, um terceiro olhar sobre tais proposições nos mostra que tais medidas se mostram paliativas projetando um processo maior de exclusão e descaso com os grupos étnicos e classes sociais menos favorecidas.

A lógica capital-trabalho não coloca em discussão a dimensão universal sustentada por uma lógica libertadora e humanizadora, mesmo porque tem como resolvidos os conflitos sociais emersos negando a ação comunicativa entre individualidade e coletividade (HABERMAS, 2003), o distanciamento entre justiça e equidade e reflexão sobre a realidade concreta da humanidade e de sua construção histórica (KOSIK, 1985), bem como alienando os homens numa dimensão ainda mítica, de um esclarecimento determinado e controlável proposto como eixo salvacionista e não-emancipatório. E finalmente com Mészáros (2005, 2006, 2007), observamos que o exercício da educação superior somente alcançará uma dimensão humanizadora, democrática e universal quando não se limitar a medidas paliativas, que se preocupam muito mais em esvaziar as vozes do que promover uma transformação social verdadeiramente qualitativa.

## Referências

- ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- ANTUNES, R. Para além do capital e de sua lógica destrutiva. **Revista Espaço Acadêmico**, ano II, nº 14, jul. 2002.
- BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra Brasília. **Ministério da Justiça**, 1996.
- CASANOVA, P. G. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2001.
- CHAUÍ, M. Neoliberalismo e universidade. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes: NEDIC, 2000.
- CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, L; WARDE, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.
- CUNHA, L. A. **A universidade reformanda: o golpe de 64 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. 302 p.
- \_\_\_\_\_. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro, 1989.
- \_\_\_\_\_. **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora; Niterói: EDUFF; Brasília: FLACSO, 1991, 495 p.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- KAUFMANN, R. F. M. Ações afirmativas à brasileira: necessidade ou mito? A implementação para negros como mecanismo concretizador de direitos fundamentais. Uma análise histórico-jurídico-comparativa do negro nos Estados Unidos da América e no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1455, 26 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10070>>. Acesso em: 07 jun. 2009.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

LIMA, P. G. **Tendências paradigmáticas na pesquisa educacional**. Artur Nogueira/SP: Amil, 2003.

\_\_\_\_\_. **Unha de gato em novelo de lã ou do financiamento da pesquisa científica e tecnológica no governo FHC: o dito e o feito no plano real (1994-2002)**. 2005. Tese de Doutorado – Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho/FCLAR, Araraquara/SP.

MARX, K. & ENGELS, F. **A ideologia alemã** (Feuerbach). 6. ed. Trad. de José Carlos Bruni & Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1987.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007. 400p.

\_\_\_\_\_. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MUZIO, G. A globalização como estágio de perfeição do paradigma moderno: uma estratégia possível para sobreviver à coerência do processo. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

PESCE, L. **As contradições da institucionalização da educação à distância, pelo Estado, nas políticas de formação de educadores: resistência e superação**. 2007. Tese (Pós-doutoramento) – FE/Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SANFELICE, J. L. Inclusão educacional no Brasil: limites e possibilidades. **Revista de Educação da PUC-CAMPINAS**, n. 21, p. 29-40, nov. 2006.

\_\_\_\_\_. **Movimento estudantil: a UNE na resistência ao golpe de 64**. São Paulo: Cortez Editora; Editora Autores Associados, 1986. 240 p.

SILVA, G. M. D. da. Ações afirmativas no Brasil e na África do Sul. In **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**, v. 18, n. 2. São Paulo, 2006.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. São Paulo: Autores Associados, 2002.

SILVEIRA, N. D. R. **Universidade brasileira: a intenção da extensão**. São Paulo: Loyola, 1987.

WEBER, M. The social psychology of the world religions. In: GERTH, H. & MILLS, C. (Eds.). **From Max Weber**. Nova York: Oxford University Press, 1946.

XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas (SP): Papirus, 1990.

## C A P Í T U L O V

### TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA FRONTEIRA ENTRE BRASIL E PARAGUAI: OS ANOS 2000

Giselle Cristina Martins Real

“O olho do homem serve de fotografia ao invisível, como o ouvido serve de eco ao silêncio.”

*(Machado de Assis)*

#### Introdução

A educação superior na fronteira geográfica entre Brasil e Paraguai tem apresentado sinais de transformação, notadamente a partir dos anos de 1990, quando se evidencia um processo de expansão e diversificação institucional, desencadeado, entre outros fatores, por novos modelos de avaliação, alterações nos formatos de financiamento e pressões por relações mais estreitas com o setor produtivo, o que implicou ainda a massificação da educação superior (GOMES, 2002; TRINDADE, 2004). Tal processo não ocorre apenas na fronteira entre Brasil e Paraguai. É observado também em contextos internacionais, podendo ser relacionado como uma das conseqüências da mundialização financeira sobre os sistemas educacionais (TRINDADE, 2004). A título de exemplificação, pode-se mencionar que o processo de massificação na educação superior é apontado por Neave (1988; 1998), para o leste europeu e por Lamarra (2004), em se tratando dos países latino-americanos.

No entanto, há algumas peculiaridades da educação superior no eixo geográfico entre Brasil e Paraguai que merecem ser destacadas, especialmente porque no período após os anos de 1990 houve a efetivação do Acordo do Mercado Comum do Sul – Mercosul, que exerceu influência no setor educacional, inclusive na educação superior.

Esse acordo foi efetivado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, cuja proposta principal era potencializar a interação comercial entre os seus membros (PILETTI; PRAXEDES, 1998), tendo como signatários, nesse momento, Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai. Atualmente, a Venezuela está em processo de adesão ao Mercosul, conforme dispõe o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela (MRE, 2006) e há Estados associados, que são: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A regulamentação dos Estados associados está prevista nas Decisões do Conselho do Mercado Comum n<sup>os</sup>. 14/1996 e 18/2004 (MRE, 2009).

Diante deste acordo, as intenções, protocolos e relações entre os países vêm se alterando e consolidando de forma a influenciar outros setores das políticas públicas, como é o caso da educação. Jorge Werthein, representante da UNESCO no Brasil e coordenador do Programa UNESCO/Mercosul, destaca a importância da educação no contexto do Mercosul, especialmente na construção de um novo plano civilizatório, assim como explicita a necessidade de estudos nessa área, conforme demonstra a transcrição a seguir:

O Mercosul já logrou alcançar resultados significativos no plano econômico. Importa simultaneamente promover avanços no plano cultural, científico e tecnológico, indispensáveis no plano civilizatório. Disto decorre a necessidade de apoiar estudos interpaíses com o objetivo de ampliar conhecimentos sobre diversos aspectos dos desafios que se colocam à integração regional. O desenvolvimento e a consolidação da comunidade cultural, educacional e científica do Mercosul converteram-se em necessidade da maior urgência (WERTHEIN, 1998, p. 7).

Para Werthein (2002, p.179), o sentido de um novo plano civilizatório pretendido pela UNESCO significaria:

Trabalhar na educação, na construção solidária de uma nova sociedade, mais igual e justa, onde o respeito aos direitos humanos e à diversidade se traduzam, concretamente, na vida de cada cidadão. Onde haja espaço para a pluralidade e a vida possa ser vivida sem violência.

A educação foi tema central de vários protocolos de intenções, possibilitando a constituição do Mercosul Educacional ou Setor Educacional do Mercosul (SEM). Entre os protocolos firmados na área educacional podem ser destacados os seguintes: MERCOSUL/CMC/DEC N° 4/94, que trata do protocolo de integración educativa y reconocimiento de certificados, títulos y estudios de nível primário y médio no técnico; MERCOSUL/CMC/DEC. N° 7/95, que trata de integração educativa e revalidação de diplomas, certificados, títulos e reconhecimento de estudos de nível médio técnico; e MERCOSUL/CMC/DEC. N° 9/96, que trata de integração educacional para a formação de recursos humanos no nível de pós-graduação entre os Estados partes do Mercosul. Esses protocolos, por sua vez, demandam a necessidade de regulamentação e convalidação dos títulos e diplomas, o que implica aprovação de normas e procedimentos em cada país-membro. No Brasil, pode-se mencionar a aprovação do Decreto n° 5.518, de 23 de agosto de 2005, que promulga o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados-Partes do Mercosul.

No entanto, há estudos que apontam a fragilidade na execução das ações elencadas no âmbito do SEM, caracterizando-as em um contexto voltado para o desenvolvimento econômico e distanciando-as da perspectiva da UNESCO acerca de melhoria do plano civilizatório. Nesse sentido é a afirmação de Goin (2008, p.117), ao declarar que:

Além de evidenciar esta concepção de educação – voltada ao desenvolvimento econômico – a pesquisa propiciou identificar

que as propostas e estratégias traçadas no marco dos Planos, ao estarem articuladas com esta concepção elencada, encontram-se um tanto fragilizadas, pois percebem-se poucas ações expressivas no campo educacional.

A autora identifica como poucas as ações expressivas realizadas no campo educacional e destaca as seguintes:

- Intercâmbio entre alunos, docentes e pesquisadores: a interação demarca ponto importante da globalização e da integração regional, porque possibilita troca de saberes e a ampliação do conhecimento em diversas áreas;
- Universidade do MERCOSUL: além de constituir um projeto de integração dos países latino-americanos e, em especial, participantes do MERCOSUL, institui um marco para o desenvolvimento da região por meio do intercâmbio de conhecimentos;
- Ensino dos idiomas oficiais do MERCOSUL: o projeto reforça a integração em cidade fronteiriças, com ênfase no ensino em língua estrangeira e não de língua estrangeira. Participam deste projeto, segundo dados do Ministério da Educação e da Cultura – MEC (Brasil) – 15 escolas em cidades-gêmeas na fronteira Brasil- Argentina; 8 são brasileiras e 7 argentinas;
- adequação dos currículos de História e Geografia: o ajuste, destinado a incentivar o estudo de História e Geografia nas linhas de fronteiras, ainda se revela tímido. Pouco significativa, a proposta demanda conteúdos mínimos a serem adotados pelos quatro países iniciais para a democratização de informações sobre o MERCOSUL;
- constituição do sistema de informações: a criação do SIC demonstra quão é necessária a democratização de informações, no sentido de evidenciar dados para orientar a construção de propostas e estratégias ao SEM que sejam condizentes com a especificidade dos sistemas educacionais da região (ibid., idem, p. 117-118).

Pode-se observar que entre as cinco ações apontadas pela autora, duas estão relacionadas à educação superior, sendo uma referente à criação da UNILA (Universidade Federal de Integração Latino-Americana) e outra sobre a mobilidade estudantil. O Projeto de Lei nº 2.878-B/2008, que dispõe sobre a criação da UNILA foi aprovado em 27/05/2009, pela Comissão de Finanças e Tributação. No que se refere à mobilidade estudantil, deve-se mencionar o Programa MARCA (Mobilidade Acadêmica Regional para Cursos Acreditados), que considera os cursos acreditados no contexto do Programa MEXA (Mecanismo Experimental de Avaliação).

Assim, segundo Perez, “A primeira etapa do projeto promoveu, no segundo semestre de 2006, a mobilidade de um pequeno número de estudantes entre cursos de agronomia” (apud CABRAL, 2007, p. 850). Ainda informa que há outro estudo que relativiza as ações desenvolvidas no contexto do SEM, ao mencionar que: “Trata-se, como se pode concluir, de ações incipientes, que demonstram, no contexto de uma integração de natureza prioritariamente econômica, uma proposta integrativa educacional, ainda no começo de sua caminhada – como, aliás, o próprio Mercosul” (Ibidem, p.851). No entanto, cumpre destacar que, além das cinco medidas apontadas por Goin (2008) há outras que vêm sendo efetivadas. Atualmente, está em processo de implementação o Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Caráter Universitário do Mercosul – ARCU-SUL, instituído pela Decisão nº 17/2008 do Conselho Mercado Comum, que tem como objetivo:

Avaliar de forma permanente a qualidade da educação superior no nível da graduação nos países membros do MERCOSUL e associados e o conseqüente avanço no processo de integração regional com vistas ao desenvolvimento educacional, econômico, social, político e cultural dos países da região (CONAES, 2009).

Destaca-se que antes da instituição do ARCU-SUL, houve a implantação do MEXA (Mecanismo Experimental de Avaliação) no período

de 2003 a 2006, com o propósito de “... promover o reconhecimento recíproco de títulos de graduação universitária nos países participantes”. De acordo com o MEC, “o objetivo da avaliação é o de estabelecer padrão de qualidade, com critérios acordados entre os países” (MEC, 2009).

Também como decorrência dessas ações, aponta-se a criação, em maio de 2003, da Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), com a finalidade de “promover entre os países iberoamericanos a cooperação e o intercâmbio em matéria de avaliação e acreditação da qualidade da educação superior, e contribuir assim com a garantia da qualidade da educação superior entre seus países” (RIACES, 2009). Fazem parte dessa rede dezoito países, sendo todos os países membros do Mercosul e seus associados, além de outros iberoamericanos, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, sendo representados por suas agências de avaliação. Ainda participam outros órgãos regionais e multinacionais, como a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI). Cumpre destacar que a VI Assembléia Geral da RIACES ocorreu no período de 15 a 17 de abril de 2009, em Assunción, no Paraguai, organizada pela ANEAES (Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior).

A partir dessas informações, nota-se que há ações de proximidade nas relações educacionais entre os países-partes do Mercosul. No entanto, é importante observar que essa proximidade vem se efetivando paulatinamente, e mais direcionada para a educação superior, particularmente na questão da avaliação e da creditação. É possível observar que o ponto comum entre os países que compõem o Mercosul Educacional em relação às políticas educacionais de educação superior está centrado na busca por ampliação do acesso com qualidade. A missão do SEM, inclusive, destaca a busca por uma educação de qualidade para todos, para o período em curso, 2006 a 2010, conforme demonstra a transcrição:

A missão do Mercosul Educacional consiste em formar um espaço educativo comum através da construção de políticas que articulem a educação com o processo de integração. Todas as atividades previstas no Plano de Ação 2006-2010 estimulam a mobilidade, o intercâmbio e a formação de uma identidade e cidadania regional. Buscam, ainda, alcançar uma educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis num processo de desenvolvimento social e respeito à diversidade cultural dos povos da região (INEP, 2006, p. 1).

A partir deste cenário é que o presente trabalho busca explicitar as transformações recentes por que tem passado a educação superior no eixo geográfico de fronteira entre Brasil e Paraguai, a partir da implementação das ações desencadeadas pelo SEM. Em outras palavras, a questão a que se buscou resolver com a pesquisa foi: se houve e, em caso positivo, quais foram as transformações ocorridas na educação superior no eixo geográfico entre Brasil e Paraguai, após a definição do Acordo do Mercosul?

Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica por meio de fontes primárias e secundárias, considerando livros, artigos, teses, dissertações e relatórios de pesquisa, bem como se procedeu à análise estatística, extraídas de documentos oficiais. Para este trabalho realizou-se pesquisa junto aos *sites* oficiais dos órgãos responsáveis pela produção de estatísticas, como o *site* do Ministério da Educação do Paraguay, o *site* da Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos; o *site* da Biblioteca Virtual do Paraguay; além dos *sites* dos órgãos brasileiros como o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP) e o *site* do Instituto de Estatística da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

A análise desenvolvida para este estudo levou em conta que os dados estatísticos por si só não respondem à realidade, mas que devem ser cotejados com o contexto e o debate social, onde estão implícitas as intenções e as diretrizes das políticas educacionais que geram as próprias

estatísticas reveladoras dos seus possíveis impactos. Teoricamente, essa abordagem está fundamentada em Fouquet (1995, p.135), que afirma:

Não se pode contar o que não é codificado, isto é, previamente definido pela sociedade: são, portanto, as leis, os acordos coletivos, as normas sociais que fornecem ao estatístico seus quadros de observação. As estatísticas se revelam, assim, tanto um reflexo como um componente do debate social.

Para a apresentação dos resultados divide-se o presente texto em três eixos que apontam para as transformações mais explícitas ocorridas nesse processo, ou seja, a expansão da educação superior; a expansão e mobilidade estudantil na educação superior: transformações a partir dos anos 2000 e a expansão e mobilidade estudantil no eixo geográfico Brasil e Paraguai: as transformações a partir dos anos 2000.

### **A expansão da educação superior: transformações a partir dos anos 2000**

Entre as principais transformações ocorridas na educação superior no eixo Brasil e Paraguai está a expansão a partir dos anos 2000, que pode ser facilmente identificada por meio de análises sobre os dados estatísticos produzidos oficialmente. Segundo dados da UNESCO, a educação superior tem apresentado índices de crescimento no mundo, inclusive nos países considerados em desenvolvimento, nos quais estão inclusos os países da América Latina. Em estudo recente, divulgado no Programa dos Indicadores Mundiais de Educação – WEI (World Education Indicators), a UNESCO apresenta dados dessa expansão. Para esse foram considerados os seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, China, Egito, Índia, Indonésia, Jamaica, Jordânia, Malásia, Paraguai, Peru, Filipinas, Federação Russa, Sri Lanka, Tailândia, Tunísia, Uruguai, Zimbábue, apresentando os seguintes dados:

Em 2005, o número total de estudantes que ingressou e concluiu a educação superior nos 19 países WEI foi superior ao total dos 30 países membros da OCDE. Cerca de 5,7 milhões de estudantes dos países WEI concluíram a educação terciária em comparação com 5,2 milhões nos países da OCDE (UNESCO, 2007, p. 1).

Essas informações sinalizam para o processo de expansão da educação superior, desencadeado entre os países considerados em desenvolvimento, que apontam para uma supremacia da educação superior nesses países em comparação com os países considerados desenvolvidos, componentes da OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Os países que compõem a OCDE são: Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

No entanto, a expansão da educação superior exige investimentos, que têm sido incompatíveis com as condições econômicas dos países considerados em desenvolvimento, nos quais se encontram os da América Latina. Nesse sentido, a expansão da educação superior nesses países tem ficado a cargo da iniciativa privada e, conseqüentemente, o ônus recai sobre os próprios estudantes. Observa-se que:

[...]. Lamentavelmente, maioria dos países do globo não tem condições de fornecer informações sobre o gasto privado com educação para nenhum dos níveis educacionais. Contudo, os dados disponíveis em sete dos países da WEI indicam que esses países dependem das contribuições dos domicílios domiciliares e do setor privado. O financiamento privado representa 46% do gasto total com educação, quase duas a média da OCDE que é de 24%. Esses percentuais variam de 84% no Chile e 56% na Indonésia a 26,5% na Argentina. A Índia é uma exceção dado que apenas 14% dos gastos na educação terciária são financiados com recursos privados. [...] (UNESCO, 2007, p. 4).

A expansão da educação superior promovida por meio da iniciativa privada tem sido identificada como massificação da educação superior (NEAVE, 1988; DIAS SOBRINHO, 2003), o que estaria levando à precarização da educação. Nesse sentido, Arocena (2004, p. 928) expõe que:

La expansión de la ES privada se inscribe en la tendencia general a la privatización del conocimiento; se acelera sobre todo en algunas zonas donde coexisten una gran demanda social por ese tipo de enseñanza con una relativa desatención gubernamental. El sector privado de la ES en América Latina es uno de los que mayor incremento tuvo en el mundo; cabe estimar que ya da cuenta de más del 40% de la matrícula total.

Esse dado permite inferir sobre a importância que a educação superior vem adquirindo nos países em desenvolvimento, inclusive nos países da América Latina, que induzem a implementação de políticas expansionistas, ainda que seja pelo viés da iniciativa privada. Observa-se que, à medida que os países vêm buscando o seu desenvolvimento, são elaboradas políticas voltadas para a educação superior. Esses dados corroboram os estudos recentes da área que apontam para uma forte relação entre a educação superior e a busca por desenvolvimento econômico, no âmbito do Mercosul (GOIN, 2008; CABRAL, 2007).

Desde a assinatura do tratado que criou o MERCOSUL, firmado em 26 de março de 1991, a cada ano novas medidas vêm sendo tomadas no sentido de articulação dos sistemas de ensino dos países que o firmaram. Para o ensino superior de graduação e pós-graduação, em 1995 foi firmado o primeiro protocolo de parceria e de intenções entre os países partes. Em 2005, o Brasil Editou o Decreto nº 5.518, de 23 de agosto, que promulgou o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul, a partir do protocolo de intenção firmado em 1999; além dos programas de avaliação como o MEXA e o ARCU-SUL. Tais acordos realizados no âmbito do Mercosul, que tratam da avaliação e de acreditação de títulos, têm influenciado o processo de mobilidade estudantil, uma vez que podem

contribuir para uma visão simplista do processo junto aos estudantes, que passam a inferir pela facilidade no processo de transferências de cursos e de convalidação de títulos de forma automática entre os países membros (ALVES; REAL, 2008). Nesse sentido, a expansão da educação superior tem acarretado uma outra transformação no eixo geográfico entre Brasil e Paraguai, que se refere à mobilidade estudantil na educação superior.

### **Expansão e mobilidade estudantil na educação superior: transformações a partir dos anos 2000**

A partir dos anos 2000, têm-se observado um movimento de migração de estudantes brasileiros para as instituições de educação superior paraguaias, no contexto do eixo geográfico Brasil e Paraguai, em cursos de Medicina (ALVES, REAL, 2008).

No contexto do SEM a educação superior tem assumido nuances de centralidade, conforme dispõe Velloso (1998), buscando maior integração, por meio da mobilidade estudantil:

[...]. Considerando a experiência européia, na qual a forte mobilidade de docentes e estudantes entre países, ao longo dos anos, foi fator de peso na integração do setor educacional, os protocolos [no Acordo do Mercosul] também trataram do intercâmbio de pesquisadores e estudantes entre países da sub-região.

No entanto, as políticas de mobilidade formalizadas nos protocolos de intenções estão encontrando dificuldades no processo de sua implementação, inclusive pela falta de tradição de mobilidade estudantil entre os países signatários do acordo, conforme disposto na Tabela 4. Também há que se destacar que o Brasil possui uma baixa taxa de escolarização na educação superior, conforme apontam os dados constantes na tabela 1, exposta a seguir:

Tabela 1 – Taxa de Escolarização Bruta na Educação Superior de países selecionados – 1999/2000

País	Taxa de Escolarização Bruta
Argentina	48
Bolívia	33
Brasil	15
Chile	38
Colômbia	22
Cuba	21
Paraguai	14
Uruguai	34
Estados Unidos	72
México	20
Portugal	47
Coréia do Sul	72
África do Sul	15

Fonte: Extraído de Pinto (2004, p. 729).

Segundo os dados constantes na tabela, a taxa de escolarização brasileira só supera a do Paraguai, o que permite inferir pela existência de uma demanda reprimida por educação superior ainda existente no Brasil, considerando que os dados disponibilizados são recentes, referindo-se ao ano de 2004. Esses dados também permitem afirmar que o Brasil possui uma realidade em termos de acesso à educação superior melhor do que a do Paraguai, uma vez que as suas taxas de matrícula são maiores do que as paraguaias. Essa realidade induz à seguinte questão: por que os brasileiros estão migrando para instituições de ensino superior paraguaias, uma vez que há uma política de expansão da educação superior em curso? Qual o impacto do Acordo do Mercosul neste processo? Sem pretensões de responder a tais questões neste trabalho, mas buscando contribuir para sua elucidação, pode-se sinalizar que o processo de expansão de instituições, vagas e cursos implementadas no Paraguai vem contribuindo para o movimento de migração de estudantes brasileiros.

Cumprе destacar que a expansão da educação superior brasileira, da forma como vem ocorrendo, considerando o processo de massificação apontado pela literatura da área mencionada, tem promovido resultados que geram questionamentos acerca da qualidade da educação superior que vem sendo desenvolvida. Nesse sentido, Cunha (2004, p.797) alerta que:

O resultado de tão grande expansão é a desvalorização dos diplomas de ensino superior de graduação, em termos materiais simbólicos, o que, ao invés de diminuir, aumenta a demanda dele e dos que se lhe seguem – mestrado e doutorado ou, na vertente paralela, os simulacros tropicais do MBA norte-americano.

A partir dos dados referenciados, é possível explicitar aspectos político-econômico-sociais que influenciam nas políticas expansionistas entre Brasil e Paraguai. Particularmente, há de se considerar o fato de que, nesse momento, a moeda brasileira, o real, é mais valorizada do que a moeda paraguaia, o guarani, o que, por sua vez, contribui para que a educação privada paraguaia se torne mais barata para os brasileiros. A título de ilustração, menciona-se que no conversor de moeda disponível no site da UOL um real equivale a 2.461,63 guaranis. Há de se mencionar ainda que o acesso às instituições privadas paraguayas é mais fácil do que o acesso às instituições brasileiras, uma vez que não há processo seletivo – vestibular (ALVES, REAL, 2008). Diante dos dados apresentados é possível observar a existência de nexos na relação entre a expansão de instituições de ensino superior, as políticas internacionais voltadas para a educação (formalizadas no Acordo do Mercosul) e o processo de migração de estudantes brasileiros para as instituições de ensino superior paraguayas. Esse movimento recente contradiz processo já consagrado na educação básica, em que se constata a vinda de crianças e jovens paraguayos para as escolas brasileiras (PEREIRA, 1997; 2002).

Pode-se observar que a publicação de dados estatísticos sobre a educação superior tem sido uma questão recente no contexto de Brasil e Paraguai. No Brasil, o INEP se constitui no órgão responsável pela elabo-

ração e divulgação de dados estatísticos. Embora tenha um órgão específico, ligado ao Ministério da Educação, os dados disponíveis no *site* do órgão trazem informações a partir do ano de 1995. No contexto paraguaio não foi possível encontrar dados estatísticos referentes à educação superior na página virtual do Ministério da Educação e Cultura do Paraguai. No contexto do Acordo do Mercosul está prevista como uma de suas estratégias a elaboração de dados estatísticos específicos. Nesse sentido, foi possível encontrar material impresso com dados relativos ao período de 1996 a 2000, mas esse material focaliza dados da educação básica (INEP, 2005).

A principal fonte de dados estatísticos acerca da educação superior, que contemple Brasil e Paraguai, constituiu-se no *site* do Instituto de Estatística da UNESCO. A ausência de dados estatísticos acerca da educação superior paraguaia corrobora as análises que apontam para uma efetivação paulatina das ações previstas no contexto do Mercosul Educacional.

O primeiro indicador analisado refere-se à taxa de ingresso na educação superior. O dado mais recente disponível é do ano de 2004, conforme apresenta a tabela 2.

Tabela 2 –Taxa de ingresso à educação superior, considerando os países selecionados – 2004.

País	MF	M	F	IPG
Argentina	43	36	50	1,37
Brasil	61	53	69	1,31
Chile	66	62	70	1,13
México	35	32	38	1,18
Paraguay	43	41	45	1,11
Peru	68	67	69	1,02

Fonte: UNESCO, 2007

Diante dos países selecionados é possível constatar que a Argentina é o que tem a melhor taxa de ingresso, seguido pelo Brasil. De acordo com o quadro, o Paraguai é o penúltimo país de atendimento ao ensino superior, superando apenas o Peru. Com isso é possível inferir que o Bra-

sil tem conseguido atender a um percentual maior de jovens na educação superior em relação ao atendimento realizado pelo Paraguai. Esse dado foi apontado pela UNESCO em 2006, quando informou que:

En América Latina y el Caribe, la matrícula en educación terciaria aumentó al 5% anual, alcanzando el máximo al final de los años '90. Estos cambios fueron impulsados por tendencias en Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, que representan más de dos tercios de los estudiantes de nivel superior de la región. En cuatro de los cinco países mencionados se produjo un crecimiento marcado en los últimos años de la década del '90, antes de empezar a disminuir. Durante ese período, la tasa bruta de matrícula terciaria mejoró de 17% a 28% (UNESCO, 2006, p. 22).

No entanto, ao se comparar dados de 1999 e de 2004, observa-se entre esses mesmos países que o Paraguai apresenta dados de crescimento superiores aos do Brasil, conforme é possível observar pela tabela 3, a seguir:

Tabela 3 – Taxa bruta de matrícula, considerando países selecionados, nos anos de 1999 e de 2004.

País	1999				2004			
	MF	M	F	IPG	MF	M	F	IPG
Argentina	49	37	60	1,63	61	49	73	1,49
Brasil	14	13	16	1,26	20	17	23	1,32
Chile	38	39	36	0,91	43	44	42	0,94
México	18	19	17	0,92	22	23	22	0,97
Paraguay	13	11	15	1,38	26	22	30	1,39
Peru	-	-	-	-	32	30	33	1,07

Fonte: UNESCO, 2007.

De acordo com a tabela, considerando a taxa de matrícula bruta, nos anos de 1999 e 2004, o Paraguai foi o segundo país em crescimento, superando inclusive o Brasil. Observa-se que todos os países considerados, com exceção da Argentina, apresentaram taxas de matrículas brutas

maiores em 2004, quando comparadas com as taxas de 1999. O Brasil foi o país que mais apresentou crescimento, seguido pelo México e pelo Chile. Isto permite inferir que Brasil e Paraguai, entre os países selecionados, foram os que mais apresentaram crescimento no número de matrículas brutas, ainda considerando as mesmas taxas.

Destaca-se que ao comparar os dados da taxa de ingresso, constantes na Tabela 2, com os dados da taxa de matrículas brutas, constantes na Tabela 3, observa-se que o Brasil é o país que menos apresentou discrepância e o Paraguai é o país que mais incidiu discrepância, o que demonstra incoerência no atendimento dos jovens à educação superior. Entre os principais problemas que repercutem nas discrepâncias nas taxas de crescimento de matrículas no Paraguai está a centralidade dada às instituições privadas nesse movimento. Segundo a UNESCO (2006):

En América Latina, Chile (74%), Brasil (68%), Paraguay (58%) y Colombia (55%) tienen instituciones privadas independientes que se encargan de más de la mitad de los estudiantes de nivel terciario. En México, Nicaragua y Perú por lo menos un tercio de los alumnos de educación superior se matriculan en instituciones privadas independientes. De hecho, en cualquiera de los países de la región, no más del 18% de estos estudiantes se inscribe en instituciones privadas dependientes del gobierno (UNESCO, 2006, p. 30).

Percebe-se que a população paraguaia, considerando o poder econômico, fica inviabilizada de efetivar a sua inserção na educação superior. O mesmo ocorre no Brasil, conforme explicita o supramencionado documento da UNESCO, quando informa que:

Las interacciones entre las autoridades públicas y los proveedores de servicios educativos privados representan un aspecto importante del gasto público en educación. El grado de prestaciones privadas de la educación terciaria varía muchísimo entre los países de ingresos medios [...]. En Brasil, Chile y Filipinas la mayoría de

estudiantes terciarios se matriculan en instituciones privadas; en India, Túnez y Uruguay, casi todos los estudiantes asisten a instituciones de enseñanza superior y a universidades públicas. Es interesante ver que el aumento de la participación en la educación terciaria que se dio en Brasil llevó a tener que recurrir más, en términos relativos, a los proveedores privados. El país experimentó lo contrario en la educación primaria, secundaria y post-secundaria (UNESCO, 2006, p.32).

A partir desses dados é possível compreender os motivos que alteram o movimento de migração na fronteira entre Brasil e Paraguai, quando se observa que os estudantes paraguaios migram para a educação básica brasileira, onde esta é essencialmente pública, enquanto que os estudantes da educação superior migram do Brasil para as instituições de ensino superior paraguaias, pois lá as instituições privadas operam com valores de mensalidade mais acessíveis considerando o poder econômico do brasileiro, uma vez que nos dois países as instituições privadas vêm se constituindo na principal forma de acesso ao ensino superior.

Outro aspecto de destaque na questão da mobilidade estudantil refere-se aos cinco destinos pelos quais os estudantes de cada país analisado optam ao buscar estudar fora de seu país de origem. Esses dados contribuem na compreensão do processo de migração de estudantes brasileiros para as instituições de ensino superior paraguaias, uma vez que apontam as opções mais recorrentes dos jovens, permitindo estabelecer nexos entre o processo migratório no contexto dos países que compõem o Mercosul. Esses dados estão disponíveis na Tabela 4:

Tabela 4 – Fluxos entre países de estudantes internacionais

País	Estudantes do país estudando no estrangeiro			Cinco principais destinos	Estudantes do estrangeiro no país	
	MF	Taxa de mobilidade	Taxa bruta de matrícula		Nº de estudantes	Taxa de fluxo
Argentina	8,485	0,4	0,3	EUA, França, Espanha, Alemanha, Reino Unido	3,261	- 0,3
Brasil	19,619	0,5	0,1	EUA, Alemanha, Portugal, França Reino Unido	1,260	-0,5
Chile	5,873	1,0	0,4	EUA, Argentina, Alemanha, França, Espanha	5,211	-0,1
México	21,661	1,0	0,2	EUA, Reino Unido, França, Alemanha, Espanha	1,892	-0,9
Paraguay	1,655	1,1	0,3	Cuba, Argentina, EUA, França, Chile	-	-
Peru	9,715	1,2	0,4	EUA, Alemanha, Chile, Itália, França	-	-

**Fonte:** UNESCO, 2007.

A partir desses dados, pode-se observar que não há tradição no Brasil e no Paraguai com relação à mobilidade de estudantes de educação superior. Os estudantes brasileiros optam por EUA, Alemanha, Portugal, França Reino Unido, enquanto que os estudantes paraguaios optam por Cuba, Argentina, EUA, França e Chile. Assim, pode-se entender que a opção que leva os estudantes brasileiros a procurarem as instituições paraguaias recai sobre as questões financeiras, quando o Paraguai passa a ofertar maiores possibilidades de acesso às instituições privadas, o que se constitui em um fenômeno recente.

## Expansão e mobilidade no eixo geográfico Brasil e Paraguai: as transformações a partir dos anos 2000

Em linhas gerais, o que se vem observando é a crescente expansão de instituições universitárias no contexto brasileiro e paraguaio. Particularmente, no que se refere ao eixo geográfico entre o estado de Mato Grosso do Sul – BR e do Departamento de Amambay – PY, é possível constatar que em Pedro Juan Caballero, até 1995, havia três instituições de ensino superior: uma Unidade da Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, uma Unidade da Universidad Nacional de Asunción e uma Unidade da Universidad Columbia de Paraguay. Atualmente, foram criadas mais cinco Unidades Universitárias, das seguintes instituições: Universidad del Pacífico, Universidad del Norte (UNINORTE), Universidad Tecnológica Intercontinental (UTIC), Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP) e Universidad Técnica de Comercialización e Desarrollo (UTCD) (FRANK; REAL, 2008).

Essa expansão aponta para um crescimento em torno de 62,5% do número de instituições presentes em Pedro Juan Caballero no período de 1995 a 2007. Esse dado é interessante na medida em que são observados índices sociais e geográficos da cidade. Pedro Juan Caballero conta com uma população em torno de 88.020 mil habitantes (DGEEC, 2003) e com oito instituições de ensino superior (FRANK; REAL, 2008). Esses números apontam para a relação de 11.002,5 habitantes por instituição de ensino superior, enquanto que nessa mesma região fronteiriça, no lado brasileiro, essa relação é significativamente superior.

Nessa faixa de fronteira, o Brasil possui duas cidades próximas a Pedro Juan Caballero, que se constituem em eixos universitários, sendo uma dessas Ponta Porã, que possui uma população em torno de 72.207 mil pessoas (IBGE, 2008) e conta com cinco instituições de ensino superior (INEP, 2009). A outra cidade é Dourados, que conta com uma população de 181.869 habitantes (IBGE, 2008) e possui cinco instituições de ensino superior (INEP, 2009), perfazendo uma relação de 14.441,4 habitantes por

instituição de ensino superior em Ponta Porã e de 36.373,8 em Dourados. Ponta Porã se constitui como cidade fronteira de Pedro Juan Caballero, e Dourados está a aproximadamente 130 km da faixa de fronteira.

Diante desse contexto é que vêm se evidenciando as transformações no processo de interação entre estudantes brasileiros e paraguaios no eixo geográfico na fronteira entre o estado de Mato Grosso do Sul e o Departamento de Amambay.

## Considerações finais

Nesse sentido, pode-se inferir que as ações desencadeadas pelo SEM têm influenciado indiretamente o processo de mobilidade estudantil, que vem ocorrendo à revelia das políticas pretendidas pelo Mercosul, uma vez que elas se efetivam sem o acompanhamento dos órgãos públicos e fora dos programas constituídos para essa finalidade, a mobilidade estudantil. Observa-se que as decisões e os programas constituídos no âmbito do SEM devem passar por processo de avaliação, a partir dos próprios dados estatísticos produzidos e dos resultados das pesquisas da área, uma vez que a influência das ações propostas vem ocorrendo de forma diversa das expectativas apontadas.

Pode-se concluir que o processo de mobilidade estudantil e de expansão da educação superior nos moldes como está concretizado no eixo geográfico entre Brasil e Paraguai não é o pretendido, pois a mobilidade ocorre apenas de um país para o outro, sem os mecanismos de reciprocidade e de colaboração pretendidos na missão do SEM, especialmente quando se observa que a mobilidade dos estudantes brasileiros está focada em apenas um curso, o de Medicina. Se mantido, esse processo de mobilidade unilateral deve gerar um conjunto de problemas para as instituições federais, que serão demandadas a processar a convalidação de títulos de forma crescente.

Diante de tal quadro, é possível apontar os nexos de ligação na relação entre as políticas que induziram a expansão da educação superior

com os aspectos econômicos que cercam o eixo geográfico entre Brasil e Paraguai, o que implica a necessidade de se desenvolver novas pesquisas que contribuam com as análises acerca dos impactos do Acordo do Mercosul nessa região de fronteira.

## Referências

ALVES, Juliana Teixeira; REAL, Giselle Cristina Martins. A educação superior no Acordo do Mercosul na visão dos estudantes brasileiros no Paraguai. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA PLATINA, 2, 2008, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: UFMS, 2008. 1 CD-ROM.

AROCENA, Rodrigo. Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo em América Latina. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 915 – 936m Especial, out. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.518, de 23 de agosto de 2005**. Promulga o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários para o Exercício de Atividades Acadêmicas nos Estados Partes do Mercosul. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5518.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2008.

CABRAL, Guilherme Perez. A integração educacional no âmbito do ensino superior no Mercosul. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, 16. 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. Disponível em: <[http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme\\_perez\\_cabral.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/guilherme_perez_cabral.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2009.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 2.878-B**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/539906.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2009.

CONAES. **Acreditação de cursos no Sistema Arcu-Sul**. Brasília: CONAES, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/convite\\_arquitetura\\_agronomia3.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/convite_arquitetura_agronomia3.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2009.

CUNHA, Luiz Antonio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n.88, p. 795-827, out. 2004.

Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEE). **Paraguay: Resultados Urbanos**. Assunción, 2003. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/ResultadosPreliminares/Total/amambay.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2008.

FOUQUET, Annie. As estatísticas no debate social. In: BESSON, Jean-Louis (Org.). **A ilusão das estatísticas**. São Paulo: Editora UNESP, 1995, p. 135-148.

FRANK, Letícia Keli do Nascimento. A expansão da educação superior no período de 1995 a 2005: uma análise estatística. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL AMÉRICA PLATINA, 2. 2008, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: UFMS, 2008. 1 CD-ROM.

GOIN, Mariléia. **O processo contraditório da educação no contexto do Mercosul: uma análise a partir dos planos educacionais**. 2008. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

GOMES, Alfredo Macedo. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 277-300, set. 2002.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Cidades**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 13 abr. 2008.

Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Conheça melhor os objetivos do Plano de Ação 2006-2010**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://ftp.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=238&Itemid=28&lang=es](http://ftp.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=238&Itemid=28&lang=es)>. Acesso em: 6 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. **Edudata Brasil**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 13 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Mercosul: estudo analítico-descritivo comparativo do setor educacional do Mercosul: (1996-2000)/ Setor educativo do Mercosul**. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Cadastro das Instituições de Educação Superior**. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: <[http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista\\_ies.asp](http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista_ies.asp)>. Acesso em: 16 jun. 2009.

LAMARRA, Norberto Fernández. **Hacia la convergência de los sistemas de educación superior en América Latina**. **Revista Ibero-Americana de Educación**, Madri, n. 35, mayo-ago. 2004. Disponível em: <<http://rieoei.org/rie35a02.htm>>. Acesso em: 15 set. 2008.

Ministério da Educação (MEC). **Selos de qualidade para cursos do Mercosul**. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8009&catid=212&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8009&catid=212&Itemid=86)>. Acesso em: 25 abr. 2009.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Protocolo de adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-adesao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-ao-mercosul/>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Quais são os Estados associados ao Mercosul? O que são os Estados associados?** Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2009. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/perguntas-mais-frequentes-sobre-integracao-regional-e-mercosul-1/sobre-integracao-regional-e-mercosul/>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe. **European Journal of Education**, Paris, v. 23, n.1/2, p. 7-23, 1988.

\_\_\_\_\_. The evaluative state reconsidered. **European Journal of Education**, Paris, v. 33, n. 3, 1998.

PEREIRA, Jacira Helena do Valle. **Migração de estudantes na fronteira do Brasil com o Paraguai**. 1997. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

\_\_\_\_\_. **Educação e fronteira**: processos identitários de migrantes de diferentes etnias. 2002. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo.

PILETTI, Nelson; PRAXEDES, Walter. Mercosul: competitividade e educação. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 219-233, 1998.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 25, n. 88, p. 727-756. Especial, out. 2004.

Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES). Buenos Aires, 2009. Disponível em: <<http://www.riaces.net/home.aspx>>. Acesso em: 14 abr. 2009.

TRINDADE, Hégio. A República em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 819-844, out. 2004.

UNESCO. **A educação Conta**: comparando o progresso em 19 países do programa WEI (Relatório). Montreal: Instituto de Estatística da UNESCO (UIS), set. 2007.

\_\_\_\_\_. **Compendio mundial de la educación 2006**: comparación de las estadísticas de educación el mundo. Montreal: Instituto de estadística de la UNESCO, 2006.

\_\_\_\_\_. Education Counts – Word Benchmarking Progress in 19 WEI Countries: World Education Indicators – 2007. Montreal: UNESCO, Institute for Statistics, 2007.

UOL. **Câmbio**. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio.jhtm>>. Acesso em: 20 ago. 2008.

VELLOSO, Jacques. Introdução. In: VELLOSO, Jacques (Org.). **O ensino superior e o Mercosul**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p. 9-16.

WERTHEIN, Jorge. Apresentação. In: VELOSO, Jacques; CUNHA, Luiz Antônio; VELHO, Lea (orgs.). **O ensino superior e o mercosul**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998, p. 7-8.

\_\_\_\_\_. **Construção e identidade: as idéias da UNESCO no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2002

## C A P Í T U L O VI

### FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: PERCURSOS E REFLEXÕES

Alaíde Maria Zabloski Baruffi

“O que vale na vida não é o ponto de partida  
e sim a caminhada.  
Caminhando e semeando, no fim terás o que colher.”  
(Cora Coralina)

#### Introdução

Desde a década de 1980, a temática da formação de professores tem sido interesse de especialistas da área de educação. A literatura é vasta. Despertou interesse de pesquisadores que construíram um estado do conhecimento nessa área, destaque para as pesquisas realizadas por Marli de André (1999, 2000, 2006).

O mapeamento das produções permite uma visualização das pesquisas, bem como direcionamento para novos estudos. Destarte, para o apoio da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e do Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores, na abertura de espaços críticos de debates, discussões entre diferentes setores ligados à educação e envolvidos com o assunto. Por formação de professores, partilhamos com Almeida (2006) da definição de Marcelo Garcia que a formulou como

O campo de conhecimentos, investigações e de propostas teóricas e práticas que, dentro da Didática e da Organização escolar, estuda

os processos mediante os quais os professores – em formação e em exercício – se implicam individualmente ou em equipe, em experiências de aprendizagens através das quais adquirem ou melhoram seus conhecimentos, destrezas e disposições, e que lhes permite intervir profissionalmente no desenvolvimento do ensino, do currículo e da escola, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação que recebem os alunos (1995, p. 183, apud ALMEIDA, 2006, p. 178).

Ao partilhar esta definição, percebemos seus limites e suas possibilidades para a prática pedagógica. De um lado, apenas uma formação que exige o domínio da ciência, da técnica e da arte da profissão docente, entendemos que seja tratar da competência profissional. De outro, é possível ver um caráter orgânico de formação. É possível ir além do componente técnico, pois a melhoria da qualidade da educação perpassa por diferentes dimensões: humana, política, social. Dimensões diretamente relacionadas no desenvolvimento da escola, do ensino, do currículo, da avaliação, dentre outros, relacionados ao social. Se for dada essa compreensão, será possível oferecer ao estudante uma escola que realize uma ação educativa capaz de prepará-lo para a compreensão e a transformação positiva da sociedade em que está inserido.

Muitos são os caminhos que podem ser escolhidos para debater a formação de professores. O nosso está sendo o caminho das políticas públicas, as quais mudam constantemente na medida em que são elaboradas e reelaboradas. A este respeito Palumbo (1989, p. 35) afirma que “[...] política é um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes.”

A última década do século XX foi um período de revisão das políticas públicas para a educação não só no Brasil, mas em diversos países, tendo em vista o processo de globalização das relações, principalmente econômicas e culturais. Progressos econômicos e científicos em uma sociedade com extraordinária diversidade preocupam os docentes envolvidos na educação, pois esta é tida como um dos caminhos para a transformação da humanidade que aí está. Buscamos uma sociedade com ideais

de paz, de liberdade e de justiça social. A busca por um mundo melhor perpassa pelo questionamento das políticas públicas existentes e, nesse sentido, questionar tais políticas educacionais, (re)elaborá-las, na perspectiva de uma escola democrática instiga os envolvidos neste contexto social.

No campo da educação, a ênfase nas políticas tem sido na descentralização de recursos no ensino da educação básica e na formação continuada de professores. Um dos desafios, hoje, está na transformação da cultura do fracasso presente nas escolas públicas brasileiras em uma cultura de sucesso. Essa transformação, além de outros, perpassa pelo caminho da formação continuada de professores. Reformas educacionais tornam a formação (inicial ou continuada) e o trabalho docente, tarefas complexas. Políticas de capacitação, projetos, programas e ações nacionais, estaduais, municipais e no âmbito das escolas têm sido desencadeadas nos últimos anos, resultado, em parte, da merecida atenção que tem sido dada pela literatura especializada da área da educação para a formação de professores.

Diante desse quadro, questionamos: Como são planejadas, implantadas e avaliadas as políticas públicas, os programas, os projetos de formação continuada para professores no Brasil, no Mato Grosso do Sul e especialmente em Dourados? O conceito de formação continuada ainda está por ser construído. Todavia, a literatura tem assegurado concepções que podem ser norteadoras de estudos. Valemo-nos da definição de formação continuada formulada por Cunha (2003, p.368), como:

Iniciativas de formação no período que acompanham o tempo profissional dos sujeitos. Apresenta formato e duração diferenciados, assumindo a perspectiva da formação como processo. Tanto pode ter origem na iniciativa dos interessados como pode inserir-se em programas institucionais. Neste último, os sistemas de ensino, universidades e escolas são as principais agências de tais tipos de formação.

Compreendemos que as iniciativas devem contribuir para a re-significação da prática pedagógica do profissional da educação, em qualquer área. É um espaço permanente de produção de novos conhecimentos, de

troca de diferentes saberes, capaz de proporcionar o repensar e refazer da prática do professor. Alarcão (1998) considera que:

[...] a formação continuada deverá proporcionar aos professores, o desenvolvimento de sua dimensão profissional na complexidade e na interpenetração das componentes que a constituem. Deverá ser uma formação que [...] capitalize a experiência profissional adquirida, valorize a reflexão formativa e a investigação conjunta em contexto de trabalho e reclame dos formadores a capacidade de serem mobilizadores de conhecimentos e capacidades conducentes à produção de novos saberes ou à conscientização do já tacitamente sabido (p. 120).

Acompanhando essa perspectiva, Nóvoa (1991) acrescenta que a formação continuada:

[...] deve estar articulada com o desempenho profissional dos professores, tomando as escolas como lugares de referência. Trata-se de um objetivo que só adquire credibilidade se os programas se estruturarem em torno de problemas e de projetos de ação e não em torno de conteúdos acadêmicos. [...] deve alicerçar-se numa “reflexão na prática e sobre a prática”, através de dinâmicas de investigação-ação e de investigação-formação, valorizando os saberes de que os professores são portadores (p. 30).

É o reconhecimento da escola como o *locus* singular da formação continuada. Este é o princípio da formação continuada. Proceder a uma integração entre o espaço do aprender e o lugar do fazer. Eliminar a fragmentação do pensamento, situando a aprendizagem no próprio espaço da prática profissional. Na dinâmica do processo ensino-aprendizagem, o professor reconstrói os conhecimentos, reelabora a teoria e, ao mesmo tempo, a partir da teoria, reconstrói a prática, em consonância com os princípios de uma pedagogia da autonomia, conforme sugerem Nóvoa (1995), Freire (1996), Perrenoud (2000), Contreras (2002), dentre outros.

Parece haver um consenso entre os autores quanto à idéia de que nenhuma formação inicial, mesmo a oferecida em nível superior, é su-

ficiente para o desenvolvimento profissional (CANDAU, 1996, 2001; MIZUKAMI, 1996; GAMBOA, 1996; SANTOS, 1998, CUNHA, 2003, dentre outros). Sobressai nesse consenso a necessidade de se pensar uma formação continuada que valorize a prática realizada pelos professores no dia-a-dia da escola, principalmente no cotidiano da sala de aula e o conhecimento que provém das pesquisas realizadas na universidade, de modo a articular teoria e prática na formação e na construção do conhecimento profissional do professor. Por outro lado, a legislação tem dispensado atenção à formação dos profissionais da educação.

A Constituição Federal (1988), no art. 206, inciso V, assegura a valorização dos profissionais de ensino, garantidos na forma da lei planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional, e o ingresso na carreira do magistério exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Garante aos profissionais de educação a valorização em suas dimensões profissionais, investindo na formação, para executar seu trabalho, visando à melhoria no ensino. Seguindo essa tendência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), no art.61, estabelece que:

A formação de profissionais da educação, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando, terá como fundamentos: I - a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço; II - aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

E no art. 67, que:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos do estatuto e dos planos de carreira do magistério público: I [...]; II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III [...]; IV [...]; V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho.

Segundo a LDB/1996, a formação dos professores precisa atender aos objetivos propostos para os diferentes níveis e modalidades de ensino, isto é, desde a Educação Infantil, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior. O aperfeiçoamento dos profissionais da educação deve ter continuidade para além da formação inicial, ou seja, deve investir na formação continuada. As experiências docentes devem ser valorizadas, pois são partes integrantes no contexto da organização social, política e econômica da sociedade, que atualmente apresenta novas demandas e novas exigências para a escola e, portanto, para a formação contínua do professor.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, é um documento que está em consonância com a Constituição Federal e a LDB/1996. Um dos seus objetivos é a valorização dos profissionais da educação, com atenção especial à formação inicial e a continuada, no processo de formação de professores, como segue:

Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação (PNE, 2001).

Ainda estabelece que:

A formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a busca de parceria com Universidades e Instituições de Ensino Superior (PNE, 2001).

O Plano Nacional de Educação dispõe que é de competência das secretarias municipais e estaduais de educação buscarem parcerias com as Universidades e Instituições Superiores de Ensino para assessoria na

formação continuada dos professores em exercício na profissão docente. Ou seja, os sistemas de ensino devem promover a valorização dos profissionais da educação garantindo assim a formação continuada do professor em exercício. A universidade é uma das instituições responsáveis pela formação continuada, uma vez que tem autonomia para oferecer cursos de diferentes modalidades (especialização, extensão, mestrado, doutorado, pós-doutorado). Também as secretarias de educação estadual e municipal devem proporcionar a formação continuada.

Com a intencionalidade de promoção dessa política, a Secretaria de Educação do Município de Dourados, MS, por meio da Resolução/SEMED nº. 278, de 12 de março de 2004, instituiu o Programa de Formação Continuada dos Profissionais de Educação da Rede Municipal de Ensino que, de acordo com o art. 14, visa à melhoria na qualidade de ensino, possibilitando a freqüência dos Profissionais do Magistério Público Municipal em cursos de formação, aperfeiçoamento, especialização, treinamento, e outras atividades de atualização profissional.

O Programa de Formação Continuada dos Profissionais de Educação da Rede Municipal de Ensino de Dourados, MS, apresenta como princípio norteador no art.1º “a formação continuada, processo permanente de reflexão sobre a prática pedagógica” e, no inciso I: “atender as necessidades específicas dos Centros de Educação Infantil Municipais – CEIM’S e das Unidades Escolares e contribuir para a qualificação e valorização profissional de todos os profissionais da educação”. O art. 2º tem por objetivo “a qualificação e valorização profissional dos trabalhadores em educação da rede municipal de ensino, visando à melhoria do ensino e a construção de uma educação pública democrática com qualidade social”.

A formação continuada no programa propõe congressos, cursos, encontros, oficinas, palestras, seminários, momentos coletivos na escola, planejamentos, e atividades que estejam vinculados ao Movimento de Reorientação Curricular – nome dado pela SEMED ao processo de reorientação curricular da Rede Municipal de Ensino, que iniciou em 2001, com a realização do Movimento Constituinte Escolar – e aos processos da Rede

Municipal de Ensino. A legislação educacional mostra a necessidade dos profissionais de ensino articularem ao conhecimento pedagógico a ampliação do âmbito político, econômico e social da educação. Nessa direção a proposta deste trabalho apresenta reflexões e discussões desenvolvidas por meio de pesquisas que orientamos e que, para efeitos didáticos organizamos em três eixos: o percurso; a formação continuada no cotidiano da escola pública e formação de professores: reflexões sobre um contexto.

## O percurso

O caminho escolhido para a pesquisa tem como objeto as políticas de formação de professores e a prática pedagógica escolar, oriunda das possíveis políticas, tanto para a educação básica como para a educação superior. O projeto de pesquisa “Políticas de Formação (Continuada) de Professores e a respectiva prática pedagógica” busca responder, dentre outras, a seguinte questão: As ações de formação continuada desenvolvidas pelas Secretarias de Educação constituem-se em ações significativas para a formação de professores? Para além de conhecer e identificar as ações, o projeto tem por objetivos gerais:

- a) Articular, no âmbito do Programa de Mestrado em Educação da UFGD – linha História, Política e Gestão da Educação, do Curso de Especialização *lato sensu* e do Curso de Graduação em Pedagogia, projetos de pesquisa que tenham por objeto as Políticas de Formação Docente e as práticas pedagógicas.
- b) Analisar as políticas públicas de formação continuada desenvolvidas pela Secretaria Estadual e pela Secretaria Municipal de Educação de Dourados no período 2001-2008.
- c) Conhecer e analisar os Projetos Políticos Pedagógicos das Instituições Escolares Pós-2001.

E como objetivos específicos:

- a) Analisar as Políticas de Formação Docente desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação de Dourados no período de 2001 a 2008.
- b) Descrever as práticas pedagógicas dos professores da rede municipal de ensino pós 2001.
- c) Apreender a concepção de formação continuada implícita na legislação e nos documentos encaminhados às escolas e/ou discutidos nos eventos.
- d) Descrever e compreender o processo de avaliação do ensino-aprendizagem, a partir das ações de formação continuada.

A opção metodológica para o desenvolvimento desta pesquisa se apóia na abordagem qualitativa, na modalidade de estudos de caso etnográfico e estudo comparativo. Em relação ao caminho procedimental utilizaremos a análise de conteúdo realizada a partir de fontes primárias e secundárias; a pesquisa bibliográfica, de caráter mais amplo, contribuirá para o aporte teórico e analítico, corroborados pela construção de instrumento de pesquisa pautado em entrevista e observação. O foco empírico da investigação envolve um total de três instituições escolares, localizadas no município de Dourados.

Assim como outros professores que também pesquisam a formação docente, o interesse por essa linha de investigação é contribuir com o processo de avaliação e retroalimentação das políticas de formação continuada para educação básica, no contexto da busca por melhoria da qualidade do ensino e “[...] o reconhecimento do importante papel que pode ter o professor nessa qualidade desejada” (ANDRÉ, 1995, p. 7).

O projeto ora apresentado resultou, até o momento, em três trabalhos monográficos de conclusão de curso de graduação, um ainda em andamento; dois trabalhos monográficos de especialização concluídos; e duas dissertações de mestrado, em andamento. Apresentamos a seguir aqui duas das pesquisas oriundas desse projeto.

## A formação continuada no cotidiano da escola pública

A primeira pesquisa resultou na monografia de conclusão de curso de especialização em Educação, “Políticas Públicas de Formação Continuada de Professores: da teoria à prática”, que buscou responder a seguinte pergunta: “As ações de formação continuada oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação de Dourados no denominado Movimento de Reorientação Curricular, representam modificações qualitativas na prática pedagógica dos professores do 1º e 2º anos do BIA (Bloco Inicial de Formação) do Ensino Fundamental ou estes preservam o modelo pedagógico que adotaram a partir de sua formação inicial?”

Em termos gerais, pretendeu compreender como estão sendo absorvidas as informações obtidas pelos professores dos 1º e 2º anos do Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) do ensino fundamental, nos cursos de formação continuada oferecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Dourados, MS. Em termos específicos, pretendeu: (a) investigar os conceitos de formação continuada, presentes na literatura e na legislação federal e municipal; (b) identificar as ações desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação no período de 2001 a 2007 para os professores dos 1º e 2º anos do BIA do Ensino Fundamental; e (c) verificar se as práticas pedagógicas dos professores dos 1º e 2º anos iniciais do BIA do Ensino Fundamental de uma escola municipal urbana apresentaram modificações qualitativas.

A coleta de dados aconteceu através da pesquisa empírica, “qualitativa” (LÜDKE e ANDRÉ, 1986, p. 11), tendo como fontes primárias o levantamento de referenciais bibliográficos e a legislação sobre a formação continuada (Constituição Federal, Plano Nacional de Educação, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e documentos oficiais (leis, resoluções da Secretaria Municipal de Educação de Dourados – MS), fontes secundárias, a pesquisa de campo, em que foram feitas entrevistas

com sete professores que atuam nos 1º e 2º anos do BIA. A realização dos estudos teóricos para compreender o conceito “formação continuada” indicou uma vasta bibliografia sobre a temática. Em seguida, passou-se à análise dos dados empíricos da investigação, oportunidade em que se compreendeu que:

- a) As informações foram apreendidas através da participação das professoras nos cursos de formação continuada oferecidos pela SEMED.
- b) Todas as professoras entrevistadas participaram dos cursos de formação continuada oferecidos pela SEMED.
- c) Os motivos que levaram as professoras a freqüentarem os cursos de formação continuada da SEMED foram a busca por conhecimento, informações, aperfeiçoamento, aprimoramento, mudanças e experiências, para o desenvolvimento das práticas.
- d) As aprendizagens obtidas pelas professoras sobre o currículo se voltam para a realidade do aluno e a valorização do que o mesmo já sabe, para, a partir daí desenvolver o conhecimento sistematizado.
- e) Para as professoras, o planejamento deve ser flexível, avaliado, fazendo retomadas quando necessário ou quando não atingido os objetivos propostos.
- f) Em relação às metodologias de ensino, ficou evidenciada a retomada de conteúdos, a valorização de experiências, apresentação de novas maneiras de agir em relação aos conteúdos propostos, aquisição de conhecimentos para um relacionamento mais humanizado entre conteúdo/professor/aluno e uma metodologia enfocada na realidade que o aluno traz.
- g) Que a avaliação da aprendizagem deve ser constante e contínua, fazendo o registro de produtividade dos alunos através de fichas e relatórios. A avaliação aí é vista como um desafio, ainda é um tema a ser debatido nos cursos de formação continuada.

As modificações incorporadas nas práticas pedagógicas dos professores do Bloco Inicial de Alfabetização foram:

- a) Utilização da estratégia do diálogo e do desenvolvimento de trabalhos coletivos com os alunos.
- b) Um novo olhar para a avaliação; a partir dos estudos sobre avaliação compreendem que a avaliação não pode ser utilizada para medir conhecimentos e atribuir notas, e sim para avaliar a produção do conhecimento, ela tem de ser um processo contínuo e não um produto final. Passou a ser processual, contínua e formativa.
- c) Reflexão sobre o planejamento, planejar de forma a observar a realidade da turma, respeitando o nível de aprendizagem em que se encontram os estudantes.
- d) Utilização do lúdico nas aulas.
- e) Utilização de diversos materiais e/ou recursos didático-pedagógicos, no ato de ensinar.
- f) Rompimento com o cotidiano, repensar sobre seu papel enquanto professora e proposição de atividades significativas para os alunos.

É importante destacar a busca, por parte da Secretaria Municipal de Educação de Dourados, de parcerias com as Universidades Federal da Grande Dourados (UFGD), Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e universidades de outros estados brasileiros para discussão de temas relacionados à formação continuada proposta na rede municipal de ensino de Dourados, a partir do ano 2001, porém o que se tem conseguido são participações pontuais dos profissionais dessas instituições de ensino.

Por parte das professoras entrevistadas, foi percebido um compromisso pessoal com a sua formação e com a sua profissionalização. Pois se olharmos as suas condições de trabalho – dois períodos, fazendo os cursos à noite e aos sábados – a realidade da escola, a falta de estrutura (biblioteca, laboratórios, tempo, espaço), só mesmo uma responsabilidade

por parte dos professores, ora investigados, faz com que modificações em suas práticas se realizem através das teorias apreendidas nos cursos.

É preciso lembrar que se faz necessário contar o tempo e destacar que os resultados, ora apresentados, são efeitos de um esforço de mais de 7 anos de ambas as partes. Além disso, registrar que os dados, até aqui coletados, são importantes para a pesquisa, mas, ainda, é pouco para informar sobre a realidade do ensino numa perspectiva de qualidade.

Outra apreensão da investigação foi que da parte da SEMED/Dourados, no que se refere às políticas de formação continuada, há a credulidade de que os avanços foram significativos para a escola, ora pensada, porque encontrou eco da parte dos professores. Porém outras políticas, como da valorização salarial, valorização da formação continuada em nível de especialização, cursos de extensão, mestrado e doutorado, estão a desejar.

Uma política de formação continuada de professores em que se busca a reestruturação curricular, visando à melhoria da qualidade do ensino e à valorização profissional, representados através de uma norma de qualificação e de atualização sistemática dos profissionais da educação/ensino, ainda carece de um projeto de formação continuada, através de financiamentos e parcerias com as instituições formadoras de profissionais. De modo geral, essa pesquisa possibilitou perceber que a partir de enfoques teóricos bem definidos é possível a compreensão do fazer pedagógico e ultrapassar explicações do senso comum.

### Formação de professores: reflexões sobre um contexto

A segunda investigação resultou na monografia de conclusão do curso de graduação Pedagogia da estudante Tathiane Fanti Bonato de Araújo, intitulada “**Formação de Professores: reflexões sobre um contexto**”. O trabalho buscou responder à seguinte questão: “*A prática pedagógica dos professores do 3º ao 5º ano do Ensino Fundamental, que participaram entre*

*2001 e 2008 dos cursos de formação continuada oferecidos pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Dourados, apresenta modificações qualitativas ou estes preservam o modelo pedagógico que adotaram a partir de sua formação inicial?”.*

Duas hipóteses foram consideradas: a) a formação continuada oferecida pela SEMED, realizada através de cursos, palestras, encontros e seminários, constitui-se como ações significativas para a formação de professores e a melhoria da qualidade da educação no município; e b) a prática pedagógica dos professores apresenta modificações qualitativas, após as ações de formação continuada da SEMED.

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar em que medida os cursos de formação continuada e em serviço, oferecidos pela SEMED, entre 2001 e 2008, propiciaram mudanças qualitativas na prática pedagógica em sala de aula. Por objetivos específicos foram elencados os seguintes: a) refletir sobre a formação enquanto caminho para a superação da cultura do fracasso escolar; b) analisar como o professor vê as propostas de modificação da prática pedagógica expostas nos cursos de formação continuada; c) constatar se o professor incorpora ou não as propostas de mudanças, e por quê; e d) conhecer e descrever as modificações de atitude por parte do professor no que diz respeito à sua prática pedagógica (participação no planejamento, regência de classe, avaliação da aprendizagem, etc.).

Para responder os questionamentos colocados, adotamos como recurso metodológico a pesquisa qualitativa, por propiciar ao pesquisador, no dizer de André (2003, p. 29) “... aproximar-se de pessoas, situações, locais, eventos, mantendo com eles um contato direto e prolongado”. Uma vez que, segundo Lüdke e André (1986, p. 11), “... a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento”.

As etapas desenvolvidas neste estudo envolveram três momentos interligados:

- a) Pesquisa bibliográfica que consistiu em analisar a bibliografia que trata da formação profissional do professor abrangendo a

formação inicial e continuada, tendo como material de estudo fontes secundárias: livros, artigos, pesquisas, etc.

b) Pesquisa documental por meio de levantamento da legislação nacional e municipal que versavam sobre a formação de professores, a saber: Parecer CNE/CP 09/2001 referente às Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores da Educação Básica em nível superior, curso de licenciatura, graduação plena; Parecer CNE/CP 28/2001 referente à Carga Horária dos Cursos de Formação de Professores da Educação Básica em nível superior, curso de licenciatura, graduação plena; Resolução CNE/CP 01/2006 que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura; a LDB 9394/96. E a legislação municipal: Instrução Normativa n. 2/2004, que trata das atividades extra-classe, das aulas programadas, das atividades pedagógicas, da hora atividade e da reserva técnica; Resolução n. 278/2004, que instituiu o Programa de Formação Continuada dos Profissionais de Educação da Rede Municipal de Ensino de Dourados – MS; documento do Histórico do Movimento de Reorientação Curricular; Minuta do Plano Municipal de Educação; Relatórios elaborados pela SEMED; Projeto Político Pedagógico e o Regimento Escolar da escola *locus* da pesquisa.

c) Pesquisa de campo, cujo *locus* escolhido foi uma escola da periferia de Dourados e os sujeitos da pesquisa, os professores lotados nesta e que lecionavam nos 3º, 4º e 5º anos do Ensino Fundamental, possibilitada através dos recursos metodológicos: observação, questionário (com questões abertas e fechadas) e análise dos planejamentos dos professores, do material didático e da prática pedagógica.

Os resultados apontaram, em primeiro lugar, o perfil profissional de 7 professores dos 3º, 4º e 5º anos do ensino fundamental desta escola:

idade, local de residência, onde e quando cursaram e concluíram a graduação e quando ingressaram na rede municipal de ensino. Os sujeitos pesquisados não eram jovens; formaram-se após a LDB nº 9.394/1996; eram funcionários do município há menos de dez anos e estão lotados na unidade escolar pesquisada há um ou dois anos no máximo, o que revela uma rotatividade grande de professores na escola.

No que tange à participação dos professores nos cursos de formação continuada oferecidos pela SEMED entre 2001 e 2008, o resultado apresentou um *score* de apenas 30%, levando em consideração que a presença nos mesmos constituía-se como obrigatória.

Se por um lado, pudemos constatar que os professores compreenderam tópicos de alguns conceitos – avaliação como processo contínuo; planejamento como instrumento norteador da prática pedagógica; currículo como tudo o que se faz na escola e que esteja relacionado com a educação e não simplesmente a uma lista de conteúdos –; por outro, não conseguiram articular os conhecimentos apreendidos à sua prática cotidiana. Nesse caminho, quando confrontadas as respostas e os relatos dos professores sobre sua prática e os conceitos trabalhados pela SEMED/Dourados, cujo objetivo fora a adoção do ideário da tendência pedagógica libertadora e da educação popular, na perspectiva de Paulo Freire, como orientadores da prática pedagógica nas escolas municipais, foi observado um distanciamento do mesmo, por sua não compreensão ou incorporação na práxis pedagógica.

Apesar das inúmeras ações de formação continuada realizadas pela SEMED, constatamos que há uma discrepância entre estas e os resultados observados na prática pedagógica do professor, pois a teoria que embasou a política de reestruturação da rede municipal e as ações de formação continuada dos professores e dos profissionais da educação não se constituem em uma práxis educacional, o que foi muito enfatizado nas falas dos professores quando diziam: *“na teoria é uma coisa, na prática é outra”*, ou ainda, *“não adianta trazer idéias de fora, tem que levar em conta a nossa realidade”*; *“não é porque deu certo em outra cidade/estado que vai dar certo aqui”*.

Observamos que os professores reconhecem e avaliam positivamente as ações de formação continuada da Secretaria, pois “antigamente”, conforme depoimentos (entenda-se antes do movimento de reorientação curricular e das ações de formação continuada), o professor não pensava a sua prática, sendo apenas um executor de ordens, cuja função era reproduzir todo o conteúdo do livro didático; não ouvia os alunos; não trabalhava em conjunto; não aceitava opinião sobre sua forma de trabalho, etc.

O estudo revela ainda que as ações de formação “continuada” realizadas pela SEMED/Dourados caracterizaram-se como medidas pontuais, sem a continuidade e a profundidade necessárias para atingir a meta de reestruturação do sistema escolar, bem como os objetivos de sanar os problemas de aprendizagem, indisciplina, evasão, reprovação, dentre outros, elencados pelos professores na ocasião da Constituinte Escolar, quando foi mapeada a condição em que se encontrava o sistema educacional municipal. Sendo assim, a escola e seus atores continuam agindo de forma burocrática, conservando as arraigadas características da educação tradicional.

## Considerações finais

As pesquisas oriundas do projeto que destacamos introdutoriamente foram objeto de discussão, primeiro no “Grupo Reflexão e Memória – Estudos e Pesquisas em Educação”, (GRM) inaugurado em 2000 na UFMS e depois consubstanciado no Grupo Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE) por ocasião do surgimento da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), especificamente na Faculdade de Educação. Seu principal fio condutor centra-se em desenvolver estudos e pesquisas sobre a relação entre Estado e educação, contemplando as seguintes dimensões: política, institucional, organizacional e administrativa. Dedicamos especial atenção à política e gestão da educação, às relações intergovernamentais, interinstitucionais e intrassistemas na efetivação do direito à

educação, na promoção, no monitoramento e na avaliação da qualidade da educação básica e da superior.

Tomando como amostragem as pesquisas desenvolvidas sobre a formação continuada de professores, dentre outras, o grupo vem desenvolvendo projetos de pesquisa sobre Políticas Públicas em diferentes áreas – avaliação da educação básica, políticas de formação de professores, avaliação da educação superior, gestão educacional – com a finalidade de articular as ações de seus componentes em linhas de pesquisa, extensão e ensino; fomentar estudos, pesquisas, debates e trabalhos sobre a educação no Brasil, no estado de Mato Grosso do Sul e nos municípios da região da Grande Dourados; difundir o conhecimento científico e a informação na área educacional; propiciar formação em pesquisa a alunos e egressos da graduação e da pós-graduação em educação e áreas afins; estimular as atividades de iniciação científica, monitoria de ensino e extensão e de estágios curriculares supervisionados não-obrigatórios; promover atividades de extensão; contribuir para articular a Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados com sistemas e instituições de ensino locais e regionais; contribuir para a memória da educação local, regional e estadual.

Neste ínterim de dialogicidade entre muitas vozes o projeto de pesquisa “Políticas de Formação (Continuada) de Professores e a Respectiva Prática Pedagógica”, por meio de seus estudos tem buscado contribuir diretamente na operacionalização dessas finalidades. Retomando Cora Coralina, neste estudo colhemos experiências e vivências de pesquisa, realizadas por docentes, que levam a mudanças das práticas pedagógicas e afetam diretamente a qualidade do trabalho realizado com os professores envolvidos com a escola básica.

Colhemos, ainda, a certeza de que há vários pontos a serem desdobrados, dos quais dois merecem atenção. O primeiro refere-se ao campo de apreensão conceitual das instituições acerca da formação continuada e a sua consecução ou não por meio de análise crítica sobre os programas

elaborados através das políticas públicas de educação e o outro é de que a formação continuada deve ser problematizada a partir da compreensão de sua continuidade e permanência no âmbito da escola.

Educar-se para educar, em contínua e profética atualização, antecipando-se às questões centrais que envolvem o conhecimento humano e a integração do homem na sociedade, produzindo conhecimentos sem reproduzir os arranjos das desigualdades sociais, instruir sem oprimir, libertar com e para a autonomia. A profissão docente e os saberes que servem de base a este ofício refletem a dinâmica do ser humano, contraditório e incompleto. Requer compreensão, conhecimento teórico-prático, análise e proposição. Em síntese, requer o olhar atento do professor, do pesquisador, do cientista.

Fechamos a reflexão com o trecho do “Parecer sobre a Reforma do Ensino Primário. Do Magistério Primário” de Rui Barbosa, que, ao seu tempo, produziu políticas públicas e não desconsiderou o professor:

Além dessas aptidões de espírito, em que consiste a preparação mental do professor, há inclinações do coração, propriedades da alma, qualidades morais, em suma, de que depende a bondade e a eficácia de todo o ensino. Essa simpatia intelectual, entre o entendimento do mestre e o do aluno, que a habilidade prática em manejar os métodos estabelece, será insuficiente, estará nimiamente longe de chegar a resultados satisfatórios, se a não envolver um profundo sentimento de humanidade, que o afeiçoe intensamente a todos os discípulos, não descurando os mais fracos, para se entregar à ufania de desvelar, nos mais bem prendados, os talentos prontos e brilhantes; se o mestre não for entusiasta da sua profissão, de modo que a não exerça como tarefa servil, imposta por necessidades materiais, sem compensações superiores; se não possuir, enfim, o dom de inocular na índole dos alunos o amor da verdade do belo e do bem. (Obras Completas de Rui Barbosa. v. 10, t.3, 1883, p. 208 - Trecho do “Parecer sobre a Reforma do Ensino Primário. Do Magistério Primário”).

## Referências

ALARCÃO, I. Formação continuada como instrumento de profissionalização docente. In: VEIGA, I. P. A. **Caminhos da profissionalização do magistério**. Campinas: Papirus, 1998, p. 99-122.

ALMEIDA, M. I. de. Apontamentos a respeito da formação de professores. IN: BARBOSA, R. L.L. Formação de educadores: artes e técnicas. Ciências e políticas. São Paulo: UNESP, 2006.

ANDRÉ, M. E. D. A. de. **Etnografia da prática escolar**. São Paulo: Papirus, 2003.

AZEVEDO, J. E. M. L. de; AGUIAR, M. A. A produção do conhecimento sobre a política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. **Educação e Sociedade**, v. 22, n. 77. Campinas, dez. 2001.

BRASIL. Parecer CNE/CP nº 9, de 8 de maio de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jan. 2002. Seção 1, p. 31. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CP nº 28, de 2 de outubro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jan. 2002. Seção 1, p. 31. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006. In: FRAUCHES, C. da C. (Org.). **Diretrizes Curriculares para os Cursos de Graduação**. Brasília: ABMES Editora, 2008. p. 463-485.

CANDAUI, V. M. **Magistério: construção cotidiana**. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

DEMO, P. Professor e seu direito de estudar. In: SHIGUNOV NETO, A.; MACIEL, L. S. B. (Orgs.). **Reflexões sobre a formação de professores**. Campinas: Papirus, 2002.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, H. C. L. de. Novas políticas de formação: da concepção negada à concepção consentida. In: BARBOSA, R. L. L. (Org.). **Trajetórias e perspectivas da formação de educadores**. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 89-115.

GHEDIN, E. Implicações das reformas no ensino para a formação de professores. In: BARBOSA, R. L. L. (Org.). **Trajetórias e perspectivas da formação de educadores**. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 397-417.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5 ed. rev. e amp. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LÜDKE, M; A. M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCELO GARCIA, C. **Formação del professorado para el cambio educativo**. Barcelona: EUB, 1995.

NOVOA, A. Concepções e práticas da formação contínua de professores. In: NÓVOA, A. (Org.). **Formação contínua de professores**: realidade e perspectivas. Aveiro. Universidade de Aveiro, 1991.

PALMA FILHO, J. C. A política nacional de formação de professores. In: BARBOSA, R. L. L. (Org.). **Trajetórias e perspectivas da formação de educadores**. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 145-167.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: **Política de capacitação dos profissionais da educação**. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América – Government in Action. 2. ed. Tradução Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994, cap. 1, p. 8-29).

PERRENOUD, P. **Novas competências para ensinar**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

RIBEIRO, V. M.; RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

RIBEIRO, R. Dez princípios sobre professores e formação de professores. In: BARBOSA, R. L. L. (Org.). **Trajetórias e perspectivas da formação de educadores**. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 117-126.

SANTOS, L. L. de C. P. Dimensões pedagógicas e políticas da formação contínua. In: VEIGA, I. P. A. **Caminhos da profissionalização do magistério**. Campinas: Papirus, 1998, p. 123-136.



## C A P Í T U L O VII

### HISTÓRIA DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO ESTADO DE SÃO PAULO (1846-1964): ALGUNS APONTAMENTOS

Alessandra Cristina Furtado

“Buscar na linha fria do horizonte a árvore, a praia, a flor, a ave, a fonte - Os beijos merecidos da Verdade.” (Fernando Pessoa)

#### Introdução

Este texto tem a finalidade de apresentar um breve quadro sobre a história da formação de professores no estado de São Paulo, no período compreendido entre 1846 a 1964. O recorte temporal justifica-se pela relevância pontuada em pelo menos dois âmbitos. Por um lado, o ano de 1846, por sinalizar o momento de instalação da primeira Escola Normal no estado de São Paulo. Por outro lado, o ano de 1964, por marcar a implantação da Primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a de nº. 4.024/61, na educação escolar no estado, o que veio promover mudanças na organização do Ensino Normal.

A idéia de elaborar um texto com um breve quadro da história da formação de professores no estado de São Paulo, no espaço temporal delimitado, solicitou da pesquisadora uma recorrência às reformas educacionais instituídas nessa modalidade de ensino. No Período Imperial, as reformas marcaram de forma decisiva a configuração do ensino normal em São Paulo e permitiram que o curso destinado à formação de professores

primários ganhasse um caráter mais profissional, o que, em medidas compassadas, foi possibilitando outras intervenções na orientação curricular para o magistério ao longo da história da educação brasileira.

Observamos tais intervenções com o “entusiasmo pedagógico” nos anos iniciais da primeira república do Brasil (1889-1930), adentrando os pressupostos escolanovistas a partir da década de 1930 com o seu “otimismo pedagógico” e alcançando regulamentações direcionadas ao Ensino Normal na Constituição Federal de 1946. Ao seu turno, essas orientações primaram para a construção de um currículo distinto, levando em conta também a realidade dos meios de produção do Brasil na década de 1950, culminando, a *posteriori*, em alterações na estrutura e funcionamento do Ensino Normal pontuadas pela 1ª LDBEN 4.024/61.

O desdobramento histórico de nosso objeto solicitou sua organização didática em cinco momentos articulados, a saber: a) “Dos primórdios da escola normal à primeira república: a busca por sua consolidação e organização”; b) “Os anos de 1930: a Escola Normal entre o processo de equiparação e os preceitos escolanovistas”; c) “Da primeira regulamentação do governo federal no Ensino Normal à constituição de 1946”; d) “Da consolidação das leis do ensino no estado de São Paulo (1947) as reformas educacionais da década de 1950” e e) “A lei 4.024/61 e os novos redirecionamentos para o Ensino Normal”, que serão pontuadamente considerados a seguir.

### **Dos primórdios da Escola Normal à primeira república: a busca por sua consolidação e organização**

A formação de professores institucionalizou-se com a criação das escolas normais a partir do século XIX. Na verdade, essas escolas marcaram uma profunda mudança no contexto educacional, sobretudo, no que diz respeito ao pessoal docente primário, pois sob “a sua ação, os mestres miseráveis e pouco instruídos do início do século XIX vão, em algumas décadas, ceder lugar a profissionais formados e preparados para a

atividade docente” (NÓVOA, 1991, p. 125). Desse modo, as escolas normais conseguiram substituir definitivamente o “velho” mestre-escola pelo “novo” professor do ensino primário.

No Brasil, os primeiros decretos de criação de escolas normais remontam às décadas de 30 e 40 do século XIX, como consequência das reformas previstas pelo Ato Adicional de 1834. Como se sabe, o referido Ato transferiu para os governos das províncias do Império a responsabilidade pela organização de seus sistemas de ensino (primário e secundário) e de formação de professores. Nessa época, a falta de professores devidamente habilitados era um dos fatores que impedia o desenvolvimento do ensino elementar. Em tais circunstâncias, a primeira iniciativa de criação de uma instituição de formação docente partiu da Província do Rio de Janeiro, em 1835, com a fundação da Escola Normal de Niterói. Experiências iguais a essa foram seguidas por várias províncias, como a de São Paulo, cuja primeira escola normal foi fundada em 1846.

No início, essas escolas normais funcionaram de forma precária, pois abriam e fechavam suas portas em função de decisões políticas. A organização era rudimentar, com um corpo docente composto por um ou dois professores para todas as disciplinas e um currículo mais voltado para aquilo que se deveria ensinar no primário, já que não consistia em um aprofundamento de estudos para a formação profissional, além de ser destinado apenas ao sexo masculino (BAUAB, 1972). Nessas condições, as escolas normais foram pouco procuradas pelos alunos. Na verdade, a ausência de interesse pelo Curso Normal não esteve vinculada apenas às deficiências da organização didática da instituição, mas também à falta de atrativos financeiros da profissão docente.

Assim, os cursos de formação de professores primários não conseguiam se alicerçar no já precário sistema escolar. A situação veio a mudar somente quando as moças passaram a procurar esse tipo de ensino e a Escola Normal se tornou uma das únicas possibilidades de continuidade dos estudos a uma parcela do contingente de mulheres das zonas urbanas. A entrada das moças nas escolas normais acabou por desencadear, a par-

tir do final do século XIX, um processo de feminização do magistério e serviu para dar contornos mais definidos à profissão docente, na medida em que esse ingresso representou um caminho para as mulheres que precisavam trabalhar, como também para aquelas que desejavam estudar um pouco mais (LOURO, 1985, 2000; SOUSA, 2000).

Na Província de São Paulo, a mulher só teve real participação no curso de formação docente com a instalação, em 1875, de uma seção feminina anexa ao Seminário das Educandas e com a reabertura da Escola Normal de São Paulo, em 1880, que permitiu o ingresso das moças por meio da criação das aulas mistas e introduziu o regime de co-educação (DEMARTINI e ANTUNES, 1993). De fato, o recrutamento feminino para o magistério primário apresentou-se como uma solução para o problema da mão-de-obra no ensino elementar, mesmo porque a organização didática da escola Normal em São Paulo, com a Reforma de Leôncio de Carvalho, em 1879, e o Regulamento de 1887, não passou por alterações tão significativas, sendo o currículo dominado pelas disciplinas de cultura geral e pouco voltado à formação profissional dos professores. Dessa forma, o Ensino Normal paulista chegou, ao final do Império, representado por uma única instituição e por um curso de caráter profissional rudimentar.

Com a instalação do regime republicano, em 1889, desencadeou-se no estado de São Paulo um movimento a favor da ampliação da rede escolar que acabou por favorecer a organização da educação pública no setor do ensino primário e normal. Dois fatores contribuíram para esse movimento: de um lado, o interesse dos legisladores pela causa do ensino, já que conheciam bem toda a problemática educacional então existente; de outro, a expansão da lavoura cafeeira (TANURI, 1979). Assim, as primeiras reformas republicanas buscaram favorecer o desenvolvimento do ensino primário e normal, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto do qualitativo.

Apesar dos obstáculos encontrados pelos legisladores devido à escassez de recursos, as escolas normais cresceram em níveis diferenciados.

A escola da Capital transformou-se em uma instituição modelo e as demais foram lentamente criadas para preparar um número de professores que atendessem à demanda dos alunos do ensino elementar, por conta de melhores condições sócio-econômicas que também possibilitavam maior desenvolvimento educacional. Mesmo com os entraves encontrados pelo Ensino Normal nos primeiros anos da República, alguns avanços ocorreram, uma vez que as escolas normais começaram a se firmar como estabelecimentos responsáveis pela formação de professores primários (CAMPOS, 1987).

As reformas das primeiras décadas republicanas promoveram mudanças na organização curricular da escola Normal, devido à ampliação do plano de estudos, com a inserção de novas disciplinas como a Psicologia Experimental, a Pedagogia e Educação Cívica, Métodos e Processos de Ensino, Crítica Pedagógica e exercícios de ensino e com o prolongamento do curso de três para quatro anos, conforme ficou previsto pela Lei n. 169, de 7 de agosto de 1893. Mesmo esse período tendo sido pródigo em reformas e inovações na Escola Normal paulista, nos anos vinte essa modalidade de ensino ainda carecia de um caráter profissional mais específico e de um maior número de estabelecimentos de formação docente.

Relativamente ao ensino elementar, as transformações ocorridas na escola primária nos anos de 1920 influenciaram de forma decisiva a organização do Ensino Normal no período. O grande problema da instrução pública paulista, desde 1918, era encontrar uma fórmula que viesse a resolver o problema do analfabetismo. Nesse esforço de dar instrução primária a todos, de acordo com a pregação nacionalista da época, a reforma paulista de 1920 foi um exemplo singular, “ao transformar a idade escolar dos sete para os nove anos, reduzir o período de escolarização primária, obrigatória e gratuita para dois anos e condensar os programas de ensino” (NAGLE, 1974, p.214).

Nesse contexto de expansão e reforma da escola primária surgiram novas exigências ligadas ao problema da formação do professorado, que acabaram por estimular uma ampla discussão em torno da escola Normal,

tornando necessária a reformulação dos seus padrões. A “velha” escola Normal, com sua organização curricular voltada para os conteúdos de cultura geral, não era mais capaz de atender às novas exigências propostas pela escolarização, de modo que as reformas instituídas nesse período para tal modalidade foram estruturadas para dotar o curso de um caráter essencialmente profissional.

A Reforma Sampaio Dória, consubstanciada pela Lei de n. 1.750, de 8 de dezembro de 1920, uniformizou as instituições de formação docente, eliminando a divisão entre as escolas normais primárias e as escolas normais secundárias, estabelecida pelo decreto de 1911; além disso, elevou o nível de estudo do Curso Normal, com a inclusão das disciplinas de Prática Pedagógica e a Didática (regência de classe). De acordo com a Lei de n.º. 1.750, de 8 de dezembro de 1920, as disciplinas do curso Normal foram distribuídas da seguinte forma no curso Normal: *1º ano*: Português, Latim, Francês, Matemática, Geografia e Cosmografia, História do Brasil, Desenho, Música, Ginástica; *2º ano* – Português, Latim, Francês, Matemática, Corografia do Brasil, Física, Desenho, Música, Prática Pedagógica; *3º ano* – Português, Latim, Química, Anatomia e Fisiologia Humanas e Biologia, Psicologia, Desenho, Música, Ginástica, Prática Pedagógica; *4º ano* – Literatura Vernácula, Higiene, História Geral, Pedagogia, Didática (regência de classe), Desenho, Música, Ginástica.

Diferentemente dessa reforma, a Lei de n. 2.095, de 24 de dezembro de 1925, ampliou a duração do curso de quatro para cinco anos e deu ênfase às matérias de cultura geral, mas manteve no currículo as disciplinas relacionadas à educação, como a Pedagogia e a Didática. Conforme o Decreto n.º. 4.101, de 14 de dezembro de 1926, que regulamentou a Lei n. 2.095, de 24 de dezembro de 1925, as matérias estão distribuídas pelas séries do curso Normal da seguinte forma: *1º ano* – Português e Caligrafia, Francês, Inglês, Cosmografia e Geografia geral, Aritmética, Desenho, Música, Ginástica Educativa. *2º ano* – Português e Caligrafia, Latim, Francês, Inglês, Geografia da América e do Brasil, Álgebra e Geometria Plana, De-

senho, Música, Ginástica Educativa. 3º ano – Português, Latim, História da Civilização, Geometria Trigonometria Retilínea, Física, Biologia Animal e Vegetal, Desenho, Música, Trabalhos Manuais, Ginástica. 4º ano – Literatura, História da América, Química, Anatomia, Fisiologia Humanas, Psicologia Pedagógica, Didática, Desenho, Música, Trabalhos Manuais. 5º ano – História da Língua e da Literatura, Pedagogia, Didática, Desenho, Música, Trabalhos Manuais.

A Lei a de 2.269, de 31 de dezembro de 1927, sob alguns aspectos se distanciou das determinações das Leis de 1920 e 1925, ao instituir a simplificação do currículo das escolas normais, com duração de três anos, à exceção da Escola Normal da Praça da República, que conservou sua organização anterior; ampliou o curso das escolas complementares para três anos e equiparou as normais livres (municipais e particulares) que viessem a ser criadas, às escolas normais oficiais de três anos. No plano de estudos, as disciplinas de cultura geral continuaram predominando e os conteúdos ligados à educação permaneceram inalterados, constando das mesmas matérias que estavam no currículo de 1925, no caso a Pedagogia e a Didática – de acordo com a Lei de nº. 2.269, de 1927, o currículo das escolas normais de três anos compreendeu as seguintes disciplinas: Português e Caligrafia, Francês, Geografia, História da Civilização, História do Brasil, Educação Cívica, Aritmética, Álgebra, Geometria, Física, Química, História Natural, Higiene, Psicologia, Pedagogia, Didática, Música, Desenho, Ginástica e Trabalhos Manuais.

Como a duração do curso da Escola Normal da Praça da República não foi alterada, ele permaneceu com a mesma estrutura curricular determinada na reforma de 1925. De um modo geral, pode-se dizer que a formação docente proporcionada por essa reforma permaneceu ainda com um reduzido caráter profissional. Tal lei foi justificada pelo governador Júlio Prestes como uma medida adotada para solucionar a carência de professores primários e, sobretudo, para expandir o ensino primário na zona rural (MASCARO, 1956; PERES, 1966; TANURI, 1979, 2000; AL-

MEIDA, 1993). Essa reforma veio atender as inúmeras solicitações feitas principalmente por parte de muitos municípios, desde o início do século XX, em nome do direito de se criar uma escola Normal.

A reforma de 1927 permitiu que a iniciativa particular e os municípios abrissem cursos normais na condição de escolas normais livres, com possibilidade de serem equiparadas às oficiais de mesma natureza, situação esta que durante muito tempo os legisladores paulistas resistiram em adotar por temerem o crescimento da rede de escolas normais privadas em ritmo acelerado, apesar de ser uma prática comum em outros estados brasileiros como Minas Gerais e Bahia, desde o início do século XX. Essa reforma possibilitou um rápido desenvolvimento quantitativo de escolas normais livres, tanto na capital quanto no interior, absorvendo um número cada vez maior da população constituída principalmente pelo elemento feminino, contribuindo assim para resolver o problema da carência de professores para o exercício do magistério nas diferentes regiões do Estado (TANURI, 1979). Por outro lado, provocou um crescimento desordenado dessas instituições, carentes de qualquer planejamento, o que, na análise de Carlos Mascaro (1956), nenhuma administração posterior conseguiu remediar.

Nesse sentido, convém destacar que algumas regulamentações foram implantadas com o intuito de conter essa situação, principalmente em torno das concessões determinadas para a equiparação na Lei de 1927, que concedeu o direito das escolas normais livres se igualarem às oficiais, se fossem observadas as seguintes condições:

- Terem sido fundadas e serem mantidas por nacionais, com corpo docente também de nacionais;
- Serem seus os cursos e programas organizados de acordo com o regime adotado nas escolas normais oficiais;
- Possuírem um patrimônio mínimo de duzentos contos de réis;
- Estarem situadas em municípios que não possuíssem escola Normal oficial exceto no caso de escolas com regime de internato; apenas uma escola livre no regime de externato seria equiparada em cada município.

- Ser o professor de Pedagogia e Didática de nomeação do Governo, com os mesmos vencimentos de seus pares das escolas normais oficiais. (Artigo 20, da Lei nº. 2.269, de 1927).

Sem muitas exigências, a lei de 1927 concedeu o direito à equiparação a todas as escolas normais livres que a requereram. Tal situação acabou gerando preocupações ao poder público, devido às condições de funcionamento de alguns estabelecimentos equiparados (PERES, 1966). Isso conduziu à tomada de novas medidas, como se pode observar no Decreto 4.600, de 30 de maio de 1929, que promoveu a regulamentação da Lei de 1927 e adotou maiores exigências como:

Investigar no lugar as condições de escola e de obediência à orientação didática emanada da Diretoria geral. Além do inspetor responsável pela fiscalização de cada escola Normal livre, cujas funções ficavam explicitadas no Decreto, instituíram inspetores especiais para orientar o ensino da Música, Desenho, Ginástica e Trabalhos Manuais, bem como um inspetor geral que visitasse freqüentemente as escolas (TANURI, 1979, p. 211).

Desse modo, o governo instituiu novos requisitos no processo de equiparação, tornando-o mais rígido, principalmente em relação às visitas de inspeção nas instituições, que passaram a ser mais sistemáticas. Convém assinalar que as preocupações e as discussões em torno de tal fato se estenderam até a década de 1930, constituindo-se em objeto de críticas no período, conforme será tratado mais adiante neste capítulo, durante as gestões de Lourenço Filho e Fernando de Azevedo.

### **Os anos de 1930: a escola Normal entre o processo de equiparação e os preceitos escolanovistas**

Na década de 30, no que diz respeito ao Ensino Normal, a Reforma de Lourenço Filho ampliou a duração do curso para quatro anos

e tornou possível o ingresso na escola somente mediante “a verificação da idade, saúde, inteligência e personalidade do candidato” (ALMEIDA, 1993, p. 61). O currículo, por sua vez, foi constituído por quatorze disciplinas, incluídas duas de natureza pedagógica. De acordo com a Reforma de Lourenço Filho, as disciplinas ficaram distribuídas pelas séries do curso Normal da seguinte forma: *1º ano* – Português e Literatura, Francês, Inglês, Matemática, Física e Química, Geografia e Cosmografia, Trabalhos Manuais e Desenho Aplicado, Música. *2º ano* – Português e Literatura, Francês, Inglês, Matemática, Física e Química, Biologia, Higiene e Puericultura, Geografia e Cosmografia, História Geral e do Brasil, Música. *3º ano* – Português e Literatura, Inglês, Biologia, Higiene e Puericultura, História Geral e do Brasil, Psicologia e Pedagogia, Organização Escolar e Didática, Trabalhos Manuais e Desenho Aplicado, Desenho Pedagógico e Música. *4º ano* – Inglês, Biologia, Higiene e Puericultura, História Geral e do Brasil, Psicologia e Pedagogia, Organização Escolar e Didática, Desenho Pedagógico e Música.

A Pedagogia, que permaneceu junto à Psicologia, contou com quatro aulas no 3º ano e quatro aulas no 4º ano do curso. A Organização Escolar, que apareceu pela primeira vez no plano de estudos vinculados à Didática, constou de quatro aulas no 3º e cinco aulas no 4º ano. Nesse período, as instituições de formação de professores primários introduziram em seu regimento interno orientações determinando que os alunos realizassem estágios de vinte dias em grupos escolares, com a regência de classes. Além disso, o curso de Aperfeiçoamento Pedagógico de dois anos foi criado para os concluintes dos cursos Normal (ALMEIDA, 1993).

Voltando à questão da equiparação, no Decreto nº. 4.794, de 17 de dezembro de 1930, Lourenço Filho estabeleceu normas mais rígidas do que as determinações anteriores: suspendeu o direito de todas as escolas normais livres se igualarem às oficiais; determinou que os estabelecimentos deveriam funcionar em prédios dotados de perfeitas condições higiênicas e pedagógicas, tais como: mobiliário adequado, gabinete de ciências

fisiconaturais, bibliotecas especializadas e materiais didáticos indispensáveis; as instituições deveriam se incumbir das despesas dos exames de admissão e dos cursos que seriam prestados perante bancas nomeadas pelo governo; as escolas deveriam ter um total de alunos que correspondesse, no mínimo, a 15 alunos por sala e cada estabelecimento teria que depositar a cada ano no Tesouro do Estado, para que fosse autorizada a abertura das aulas, a importância de Rs 14. 400\$000 (quatorze contos e quatrocentos mil reis), para o pagamento do professor fiscal, que no caso era um docente de Psicologia e Pedagogia, nomeado pelo governo perante concurso.

Lourenço Filho se manteve diante dessa questão de modo crítico e ativo, deixando evidente já em sua primeira iniciativa o interesse em combater as escolas normais livres, mostrando-se preocupado também com a fiscalização dessas instituições em termos de estrutura física e higiênica e de obediência aos programas de ensino. Além disso, voltou-se para outros aspectos da estrutura e funcionamento das escolas, tais como a exigência de manutenção e ampliação dos materiais didáticos e salas de laboratórios a serem organizados e utilizados nos cursos de formação. Nas suas disposições deixava claro que se ocupava de uma instrução que deveria acompanhar as correntes pedagógicas mais avançadas, ou seja, aquelas direcionadas aos princípios da Escola Nova.

Embora a Reforma de Lourenço Filho assinalasse transformações significativas na escola Normal, a influência do escolanovismo não se concretizou até a sua gestão. É bem verdade que o movimento renovador concentrou seus esforços na revisão dos padrões tradicionais de ensino e programas rígidos para torná-los mais flexíveis, adaptados ao desenvolvimento e à individualidade das crianças; preocupou-se com um ensino ativo baseado na “observação” e na “experimentação”, em oposição ao ensino “verbalista” da escola tradicional (VIDAL, 1994, 1995 e 2000). Essa concepção foi essencial no processo de transformação da organização curricular do curso de formação de professores primários desencadeado pelo Decreto 5.884, de 21 de abril de 1933 (Código de Educação).

De acordo com Ricardo Ribeiro (1996), os ideais escolanovistas impregnaram o Decreto-Lei nº. 5.884 que, no entender de seu autor, Fernando de Azevedo, representou um avanço para a educação paulista, que tinha estado à margem das influências das novas idéias que se irradiavam dos meios científicos, e passou para o terreno das realizações práticas e das iniciativas no campo educacional. No referido Decreto, a ênfase nas questões relativas à remodelação do Ensino Normal ficou evidente nos dispositivos consagrados. As diretrizes então estabelecidas transformaram a Escola Normal da Capital em Instituto de Educação, composto de quatro estabelecimentos: escolas de professores, secundária, primária e jardim-de-infância.

O Decreto instituiu que a Escola de Professores desse Instituto ministrasse cursos de formação de docentes primários e secundários, bem como de especialização para diretores e inspetores, e que todas as demais escolas normais do estado, inclusive “as livres”, oferecessem apenas o curso de formação profissional do professor, de dois anos. No que tange à duração e à exigência para ingresso na escola Normal determinou que o ensino fosse constituído de um curso de formação profissional de duas séries, desde que fosse finalizado o secundário fundamental, organizado de acordo com a legislação federal.

A principal mudança instituída por este Decreto esteve vinculada ao plano de estudos do curso de formação de professor primário que, por sua vez, foi composto por dez disciplinas centradas na preparação pedagógica do docente e organizado em três seções: Educação; Biologia Aplicada à Educação e Sociologia. De acordo com o Decreto 5.884, de 21 de abril de 1933, o currículo do curso de formação de professor primário foi distribuído em três seções: *Educação (1ª seção)* ou Seção 1ª Educação: Psicologia, Pedagogia, Prática de Ensino, História da Educação; *Biologia Aplicada à Educação (2ª seção)*: Fisiologia e Higiene da Criança, Estudo do Crescimento da Criança, Higiene da Escola; *Sociologia (3ª seção)*: Fundamentos da Sociologia, Sociologia Educacional, Investigações Sociais em Nosso

Meio. Desse modo, o currículo se distanciou das matérias de cultura geral e se deslocou dos “conteúdos” a serem ensinados para os métodos e processos de ensino, valorizando as chamadas “Ciências da Educação”, especialmente as contribuições da Psicologia e da Biologia (TANURI, 2000).

As determinações estabelecidas pelo Código de Educação de 1933 dão evidências de que esse Decreto consagrou os princípios do escolanovismo no Curso Normal e remodelou a formação de professor primário, imprimindo-lhe um caráter acentuadamente profissional, condição que até então não havia se efetivado nas reformas anteriores, apesar das tentativas de remodelação terem se tornado mais acentuadas desde a Reforma de Sampaio Dória, em 1920. Na análise de Ricardo Ribeiro (1996), neste período o ideário escolanovista encontrou em boa parte das Escolas Normais um ambiente bastante favorável para sua disseminação.

Uma breve retomada do problema da equiparação das escolas normais livres se faz necessária pois, enquanto esteve à frente da Diretoria Geral do Departamento de Educação do Estado de São Paulo (nova denominação da Instrução Pública), Fernando de Azevedo adotou medidas tanto no Decreto 5.846, de 21 de abril de 1933, quanto no Código de Educação. De modo análogo a Lourenço Filho, Fernando de Azevedo não se preocupou apenas com os aspectos relativos à fiscalização das escolas normais em termos das condições físicas e higiênicas e da obediência aos programas de ensino, mas também entendeu ser fundamental a manutenção e ampliação dos materiais didáticos e salas-laboratórios para uso dos alunos nos cursos de formação, uma marca bastante clara da influência de certos aspectos pedagógicos difundidos pelos preceitos da Escola Nova.

Na realidade, Fernando de Azevedo se mostrou mais rígido que Lourenço Filho, ao estabelecer que nenhuma escola Normal pudesse ser equiparada além das já existentes e das que estivessem em regime de fiscalização prévia. Tal iniciativa, mesmo que por um breve período de tempo, acabou por controlar o crescimento acelerado das instituições de formação de professores primários de denominação “livre”.

A implantação do Código de Educação em 1933 fez com que o magistério primário em São Paulo ganhasse um caráter mais profissional e também científico, devido às novas exigências estabelecidas para a qualificação docente, motivada pela efetivação dos princípios do escolanovismo em torno da organização curricular e das práticas de formação que, de um modo geral, foram incorporadas pelas contribuições das chamadas “Ciências da Educação”, dos aportes da Biologia e Higiene e dos subsídios da Prática de Ensino.

### **Da primeira regulamentação do governo federal no Ensino Normal à Constituição de 1946**

Com a instalação do Estado Novo, em 1937, as questões ligadas à educação escolar tomaram um novo redirecionamento no país, pois, em sua Carta Outorgada, Getúlio Vargas retirou dos estados o direito de organizarem os seus próprios sistemas de ensino, condição que até então estava consubstanciada na Constituição de 1934. O propósito de Vargas com a implantação de uma política educacional centralizadora era regulamentar, em âmbito federal, a organização e o funcionamento de todas as modalidades de ensino no país, mediante as chamadas “Leis Orgânicas do Ensino”, decretos-leis federais promulgados de 1942 a 1946. Foi nesse período que o Ensino Normal sofreu a primeira regulamentação do governo federal, com a finalidade de prover a formação do pessoal docente necessário às escolas primárias; habilitar administradores escolares destinados às mesmas escolas, desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas relativas à educação da infância (ROMANELLI, 2001). Contudo, a Lei não introduziu grandes inovações no Curso Normal e não se constituiu em uma proposta original, mas aproveitou apenas um padrão de ensino que já vinha sendo adotado em vários estados brasileiros (TANURI, 2000; PERES, 1988).

As diretrizes então estabelecidas pela Lei Orgânica do Ensino Normal, de 1946, instituíram a divisão do curso em dois ciclos: o primeiro seria responsável pela formação de “regentes” do ensino primário (quatro anos) e funcionaria em Escolas Normais Regionais; o segundo estaria incumbido da formação do professor primário (dois anos) e seria ministrado nas Escolas Normais e nos Institutos de Educação. Entretanto, ao estabelecer tal divisão no Ensino Normal, a Lei Orgânica acabou mantendo uma dualidade entre os cursos de formação de professores primários, justificada pelas necessidades surgidas em razão das diferenças econômicas e culturais das várias regiões do país.

O Curso de Formação de Regentes do Ensino Primário, segundo consta no plano de estudos, foi organizado com quinze disciplinas, dentre as quais apenas duas eram matérias pedagógicas. Conforme o Decreto-Lei nº. 8.530, de 2/1/1946, o currículo do primeiro ciclo do curso Normal era formado pelas seguintes disciplinas: *1º ano* – Português, Matemática, Geografia Geral, Ciências Naturais, Educação Física, Recreação e Jogos, Desenho e Caligrafia, Canto Orfeônico, Trabalhos Manuais e Atividades Econômicas da região. *2º ano* – Português, Matemática, Geografia do Brasil, Ciências Naturais, Educação Física, Recreação e Jogos, Desenho e Caligrafia, Canto Orfeônico, Trabalhos Manuais e Atividades Econômicas da Região. *3º ano* – Português, Matemática, História Geral, Anatomia e Fisiologia Humanas, Educação Física, Recreação e Jogos, Desenho e Caligrafia, Canto Orfeônico, Trabalhos Manuais e Atividades Econômicas da Região. *4º ano* - Português, História do Brasil, Noções de Higiene, Educação Física, Recreação e Jogos, Desenho e Caligrafia, Canto Orfeônico, Psicologia e Pedagogia e Didática e Prática de Ensino.

A Pedagogia, vinculada à Psicologia, e a Didática, unida à Prática de Ensino, eram ambas ministradas somente no último ano. Assim sendo, o currículo do curso de primeiro ciclo deu ênfase aos conteúdos de cultura geral e restringiu a formação profissional a duas disciplinas de caráter pedagógico, “incorrendo nas mesmas falhas que motivaram críticas às es-

colas normais” (TANURI, 2000, p. 76), ou seja, revivendo uma situação de duas décadas atrás. O mesmo não aconteceu com o curso de segundo ciclo, que compôs o seu currículo com um total de quinze disciplinas, dentre as quais manteve alguns conteúdos de cultura geral; contemplou todas as matérias de “fundamentos da educação”, que ganharam relevo no plano de estudos das escolas normais na década de 1930, devido à influência do movimento escolanovista; e ainda acrescentou a Metodologia do Ensino Primário e a Prática de Ensino. De acordo com o Decreto-Lei nº. 8.530, de 2/1/1946, o currículo do segundo ciclo do curso Normal era formado pelas seguintes disciplinas: *1º ano* – Português, Matemática, Física e Química, Anatomia e Fisiologia Humanas, Música e Canto Orfeônico, Desenho e Artes Aplicadas, Educação Física, Recreação e Jogos. *2º ano* – Música, e Canto Orfeônico, Desenho e Artes Aplicadas, Educação Física, Recreação e Jogos, Biologia Educacional, Higiene e Educação Sanitária, Metodologia do Ensino Primário. *3º ano* – Música e Canto Orfeônico, Desenho e Artes Aplicadas, Educação Física, Recreação e Jogos, Psicologia Educacional, Higiene e Puericultura, Metodologia do Ensino Primário, Sociologia Educacional, História e Filosofia da educação, Prática de Ensino.

Nesse caso, o interesse por matérias relativas à prática pedagógica e a preparação profissional dos alunos foi ampliado no currículo. Cabe assinalar aqui que, poucos meses depois de aprovada a Lei Orgânica do Ensino Normal, promulgou-se a Constituição de 1946, que acabou por restabelecer a orientação descentralista e liberal da Carta de 1934, atribuindo novamente aos estados e ao Distrito Federal, o direito de organizarem os seus respectivos sistemas de ensino, desde que obedecessem às diretrizes e bases fixadas pela União. Em tais circunstâncias, a maioria dos estados brasileiros manteve a referida Lei como padrão para a reorganização de seus cursos de formação de professores primários, com as exceções apenas de São Paulo e Bahia, que optaram por constituir suas próprias normas que, na realidade, não eram tão diferentes do modelo estabelecido pela Lei Orgânica (TANURI, 2000).

## Da consolidação das leis do ensino no estado de São Paulo (1947) as reformas educacionais da década de 1950

Em São Paulo, o Decreto nº. 17.698 de 26 de novembro de 1947, aprovou a Consolidação das Leis de Ensino. Em relação ao Ensino Normal, o referido decreto determinou que todas as instituições especializadas oferecessem um curso de formação profissional de dois anos e um curso pré-Normal, com duração de um ano, exceção apenas do Instituto de Educação “Caetano de Campos”, que se destinou a formar professores pré-primários e primários em um curso Normal de duração de três anos – o curso Pré-Normal foi criado pelo Decreto-Lei nº. 14002 de 25 de março de 1944, para substituir o 5º ano do ginásio, que havia sido extinto pela reforma do ensino médio em 1942. Desse modo, o pré-Normal teve a finalidade de estabelecer a transição entre o ginásio e o Normal, ampliando os conhecimentos básicos necessários ao estudo das disciplinas específicas e preparando o aluno para o curso de formação profissional.

Em seu artigo sobre “A formação do professor da 1ª a 4ª série do 1º grau, a partir de 1930”, Tírsa Regazzini Peres (1988) assinala que o pré-Normal instituído no Decreto de 1944 havia sido reivindicado logo depois da implantação do *Código de Educação de 1933* pois, entre os anos de 1935 e 1936, já se tinha pensado nas vantagens de uma ampliação da cultura geral na formação de professores e, neste aspecto, o Ensino Normal paulista antecipou certas determinações estabelecidas pela Lei Orgânica de 1946. Na referida *Consolidação das Leis do Ensino*, em sua organização curricular, o plano de estudos do pré-Normal foi composto por nove matérias de cultura geral. De acordo com o Decreto-Lei n. 14002 de 25 de março de 1944, o currículo do Curso Pré-Normal foi constituído das seguintes disciplinas: Português, História da Civilização Brasileira, Matemática e Noções Estatísticas, Ciências, Física e Naturais, Anatomia e Fisiologia Humana e Noções de Higiene, Música e Canto Orfeônico, Desenho, Trabalhos Manuais e Educação Física.

Embora o curso tivesse o propósito de preparar para o ingresso no curso Normal, não abrangue qualquer conteúdo de formação pedagógica. O currículo do curso de formação profissional foi distribuído em quatro seções: Educação, Biologia Educacional, Sociologia e Artes. Conforme o Decreto-Lei nº. 17.698 de 26 de novembro de 1947, o currículo do Curso de Formação Profissional do Professor foi distribuído em quatro seções: *Educação (1ª seção)* – Psicologia, Pedagogia, Prática Pedagógica, História da Educação; *Biologia Educacional 2ª seção*) – Biologia Educacional e Crescimento da Criança, Higiene e Educação *Sociologia (3ª seção)* – Fundamentos da Sociologia, Sociologia Educacional, Investigações Sociais em Nosso Meio; *Artes (4ª seção)* – Música, Desenho Pedagógico, Artes Industriais e Domésticas.

Nesse caso, foram mantidas as três seções estabelecidas pelo *Código de Educação de 1933* e acrescidas às partes referentes a Artes. As disciplinas incluídas nas seções acima citadas estiveram em sua grande maioria voltadas para as questões relativas à formação pedagógica e fundamentadas nas Ciências da Educação, com exceção apenas das matérias de Música e Artes Industriais e Domésticas. O mesmo não aconteceu com a organização curricular do curso da Escola Normal do Instituto “Caetano de Campos”, onde foram ministradas vinte e cinco matérias: dentre as disciplinas pedagógicas, estava a História da Educação, ministrada no primeiro e terceiro anos; a Pedagogia, ministrada apenas no segundo ano; a Psicologia Educacional, ministrada no terceiro ano; a Sociologia Educacional, ministrada no terceiro ano; a Pedagogia, vinculada à Filosofia da Educação, ministrada no terceiro ano e também a Metodologia, unida à Prática de Ensino Primário, ministrada no segundo e terceiro anos.

De acordo com o Decreto-Lei nº. 17.698 de 26 de novembro de 1947, o currículo da Escola Normal do Instituto de Educação “Caetano de Campos” foi composto pelas seguintes disciplinas: *1º ano*: Português, História da Civilização Brasileira, Matemática, Física e Química, Anatomia e Fisiologia Humanas, História da Educação, Desenho, Artes Aplicadas, Música e Canto Orfeônico, Educação Física, Recreação e Jogos. *2º ano*

– Português - Literatura Didática, Psicologia Geral, Sociologia geral, Pedagogia, Metodologia e Prática do Ensino Primário, Higiene e Educação Secundária, Desenho Pedagógico, Música e Canto Orfeônico, Educação Física, Recreação e Jogos. 3º ano – Psicologia Educacional, Sociologia educacional, Pedagogia e Filosofia da Educação, História da Educação, Higiene e Puericultura, Metodologia e Prática do Ensino Primário, Português – Literatura Infantil, Desenho Pedagógico, Artes Aplicadas, Música e Canto Orfeônico, Educação Física, Recreação e Jogos - Esta última foi introduzida pela primeira vez no Ensino Normal com a Lei Orgânica de 1946.

Além da Escola Normal, o Instituto Caetano de Campos ofereceu um curso de aperfeiçoamento de um ano para os professores já diplomados. No currículo foram valorizadas as disciplinas ligadas às Ciências da Educação, sobretudo as contribuições da Psicologia, Biologia e Sociologia e as matérias de caráter pedagógico, com ênfase na Metodologia e Prática do Ensino Primário, que contou com cinco aulas semanais. No que diz respeito ainda às questões relativas à Prática de Ensino no referido Decreto, sua relevância pode ser atestada com a criação de cursos primários anexos às escolas normais, para a educação da infância e para a formação profissional do professor no que tange “à observação, experimentação, prática de métodos e processos de ensino” (Artigo 487). De modo geral, pode-se dizer que os cursos especializados na formação de professores primários, de acordo com as deliberações do Decreto de 1947, adequaram a sua organização tanto nas determinações estabelecidas pelo Código da Educação de 1933 quanto nas diretrizes da Lei Orgânica do Ensino Normal de 1946, ao incluírem em sua estrutura curricular as disciplinas que constavam em ambas as Leis. Entre essas disciplinas pode-se destacar a Biologia Educacional, a Sociologia Educacional, a Metodologia e Prática do Ensino Primário, a Higiene e Educação e a Pedagogia e Filosofia da Educação.

É importante salientar somente em 1950 o Decreto nº. 19525-A, de 27 de junho de 1950, determinou que o Curso Normal em São Paulo garantisse o acesso ao ensino superior e o equiparou aos outros cursos de

nível médio; contudo, descaracterizou-o como curso marcadamente profissionalizante para o magistério primário (ALMEIDA, 1993). Também estabeleceu que as escolas oferecessem um Curso de Formação Profissional, de dois anos; um Curso Pré-Normal, de um ano; e um Curso Primário, de quatro anos. No Curso de Formação Profissional, por sua vez, o currículo não passou por nenhuma alteração, permanecendo organizado com as mesmas quatro seções: Educação, Biologia Educacional, Sociologia e Artes, tal como tinha sido determinado pelo Decreto de 1947.

Outro ponto a ser destacado na história da profissão docente em São Paulo, a partir do ano de 1950, foi a autorização do funcionamento de *escolas normais noturnas*, medida que há muito tempo não era adotada no ensino paulista, desde o fechamento do curso noturno da Escola Normal da Praça, no início do século XX. Essa iniciativa foi justificada com base no fato de que a instituição noturna poderia vir a se constituir em um meio de ampliação do contingente masculino para o magistério primário que, desde o final do século XIX se manteve predominantemente formado pelas mulheres. Em seu texto sobre o “Ensino Normal no Estado de São Paulo” (1956), Mascaro observou que esse argumento não foi totalmente verdadeiro, embora os dados levantados por ele permitissem evidenciar tais propósitos, conforme se procura apresentar na tabela a seguir:

**Tabela 1: Matrícula em Estabelecimentos de Ensino Normal Noturno (1954)**

Estabelecimentos	Capital			Interior		
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Estaduais	122	251	373	496	437	933
Livres	364	378	742	1.257	1.081	2.338
Municipais	-	-	-	227	272	499

**Fonte:** Adaptada de Mascaro (1956, p. 44)

De acordo com os dados mencionados no ano de 1954, as escolas normais estaduais e livres da capital matricularam 1.115 alunos, dentre os quais 486 homens e 629 mulheres, com um percentual de 56,41% do elemento feminino e 43,59% do masculino. Já os estabelecimentos de formação de professores primários pertencentes ao Estado, aos Municípios

e à a iniciativa privada do interior matricularam 3.703 alunos, dentre os quais 1.913 homens e 1.790 mulheres, com um percentual de 51,66% do elemento masculino e 48,34% do feminino.

Pode-se observar uma busca maior pelo curso Normal por parte dos homens nas instituições de formação docente do interior paulista. Entretanto, no entender de Mascaro (1956), a ampliação da procura pelas instituições especializadas na formação docente por parte da população masculina não esteve associada apenas à busca de uma função no magistério primário por meio do ingresso na escola noturna, mas também pelas oportunidades que foram abertas com a equivalência do curso Normal aos outros cursos de nível médio e a possibilidade de ingresso no ensino superior. No mesmo período, no estado de São Paulo houve uma proliferação de escolas normais, principalmente se comparada com o crescimento da rede de Ensino Normal desencadeado após a Reforma de 1927. Nessa perspectiva, o livro de Mascaro (1956) é particularmente importante quando apresenta as instituições de formação de professores primários instaladas entre 1928 e 1954.

Tabela 2: Relação das Escolas Normais Oficiais e Livres do estado de São Paulo, entre 1928 e 1954.

Anos	Capital			Interior		
	Oficiais	Livres	Total	Oficiais	Livres	Total
1928	-	1	1	-	12	12
1929	-	-	-	-	2	2
1930	-	-	-	-	2	2
1931	-	-	-	-	1	1
1932	-	-	-	-	1	1
1933	-	-	-	-	1	1
1934	-	1	1	-	-	1
1938	-	-	-	1	1	2
1939	-	4	4	5	2	7
1940	-	1	1	-	-	1
1941	-	-	-	3	-	3
1944	-	-	-	-	10	10
1945	-	2	2	7	5	12
1946	-	1	1	7	-	7
1947	-	3	3	14	3	17

1948	-	-	-	8	5	13
1949	-	3	3	-	5	5
1950	2	1	3	20	6	26
1951	-	1	1	2	9	11
1952	1	7	7	4	12	16
1953	-	6	6	6	10	16
1954	3	13	16	8	14	22

**Fonte:** Mascaro (1956, p 26-28)

Conforme os dados levantados por Mascaro (1956), foi interessante verificar o aumento do número de estabelecimentos de formação de professores primários em São Paulo entre 1950 e 1954, onde, em apenas quatro anos, foram abertos 124 estabelecimentos, entre escolas normais oficiais e livres criadas tanto na capital quanto no interior. O mesmo não pode ser observado entre 1928 e 1949, quando, em mais de duas décadas, foram criadas 112 escolas normais. Embora o ano de 1928 assinalasse uma fase de mudança e desenvolvimento do Ensino Normal paulista, as informações de Mascaro (1956) permitem entrever que o crescimento das escolas normais ocorreu de forma mais intensa nos anos de 1950, quando então o governo paulista, entre as suas medidas adotadas com relação ao Ensino Normal, incentivou sobretudo a criação de escolas normais oficiais em todo o estado de São Paulo.

De 1951 a 1956, pouca coisa mudou em relação à organização curricular do Curso Normal. De acordo com a Lei nº. 49, de 5 de dezembro de 1954, a disciplina Metodologia fundiu-se com a Prática de Ensino no currículo, passando a ser estudada durante a primeira série do curso, com três aulas e, no período noturno, com duas aulas semanais. A referida Lei também determinou que a Pedagogia fosse vinculada à Psicologia Geral e Educacional, formando uma única disciplina a ser ministrada na 2ª série do curso, com 4 aulas semanais, e na terceira série, com 3 aulas por semana. No curso noturno, o estudo dessa matéria ficou distribuído entre a 2ª e a 3ª séries, com um número menor de aulas para cada período (SILVA,

2005). Ainda com referência ao Ensino Normal noturno, o Decreto nº. 26.526 de 5 de outubro de 1956 acrescentou um ano à duração do curso. Essa ampliação promoveu apenas alteração na carga horária das disciplinas, que passaram a funcionar com um maior número de aulas, pois o currículo permaneceu inalterado (ALMEIDA, 1993).

Diferentemente do que se verificou em relação ao período entre 1951 e 1956, a Reforma instituída em 1957 trouxe mudanças significativas à organização curricular das escolas normais. A Lei nº. 3.739, de 22 de janeiro de 1957, extinguiu o Curso Pré-Normal e determinou que a formação de professores primários passasse a ser realizada em três anos de Curso Normal no período diurno e em quatro anos no noturno. O ingresso na escola passou a ser possível por meio de diploma de conclusão de curso do Curso Ginásial e aprovação em exames vestibulares, os quais verificavam “a maturidade, aptidão para o exercício do magistério e a cultura geral mínima do candidato” (GATTI e ROVAI, 1971, p. 7).

Evidentemente, as diretrizes estabelecidas em torno da organização curricular de certo modo se distanciaram das determinações do Decreto de 1947, ao instituírem o mesmo plano de estudos para o curso de formação de docentes primários da Escola Normal e do Instituto Caetano de Campos e, ainda, por definir que o mesmo não fosse mais dividido por seções. O currículo dos cursos diurno e noturno, por sua vez, foi composto de 15 disciplinas, dentre as quais 8 estavam ligadas aos conhecimentos de natureza pedagógica. De acordo com a Lei nº. 3.739 de 22 de janeiro de 1957, o currículo da Escola Normal foi constituído de as seguintes disciplinas: Pedagogia e Psicologia Geral e Educacional, Filosofia e História da Educação, Metodologia e Prática do Ensino Primário, Anatomia e Fisiologia Humanas, Higiene e Biologia Educacional, Sociologia Geral e Educacional, Desenho Pedagógico, Português, Linguagem e Literatura Infantil, Matemática e Estatística Aplicada à Educação; Ciências Físicas e Naturais, História da Civilização Brasileira, Música e Canto Orfeônico, Educação Física, Recreação e Jogos, Trabalhos Manuais e Economia Doméstica, Educação Social e Cívica.

Assim, a Pedagogia ficou vinculada à Psicologia Geral e Educacional; a Filosofia foi unida, pela primeira vez, à História da Educação; a Metodologia ficou integrada à Prática de Ensino Primário; a Higiene passou a ser lecionada junto com a Biologia Educacional; a Sociologia Geral foi acoplada à Sociologia Educacional. Havia, ainda o Desenho Pedagógico e a Educação Social e Cívica, que foi introduzida pela primeira vez no plano de estudos do Curso Normal. Convém assinalar também que a Lei nº. 3.739, de 22 de janeiro de 1957, foi revogada pela Lei nº. 5.304, de 15 de abril de 1959. Entretanto, foi possível notar que a normatização estabelecida por esses decretos no que tange à organização curricular não promoveu alterações no plano de estudos do Curso Normal, que permaneceu estruturado com as mesmas 15 disciplinas propostas pelas diretrizes de 1957.

### **A lei 4.024/61 e os novos redirecionamentos para o Ensino Normal**

Com a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a de nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o Ensino Normal não passou por grandes mudanças em sua estrutura. Na verdade, essa lei não trouxe soluções inovadoras, mas conservou as grandes linhas da organização estabelecida pelo Decreto 8.530, de 2 de janeiro de 1946, em termos de duração dos estudos ou de divisão em ciclos. As diretrizes instituídas determinaram que a formação de professores primários passasse a ser realizada em instituições de dois níveis, quais sejam, na “Escola Normal de Grau Ginásial”, com quatro séries anuais, ou na “Escola Normal de Grau Colegial”, com três séries anuais. A primeira ficou encarregada de habilitar os denominados regentes do ensino primário e a segunda se incumbiu de formar o professor primário

De acordo com as determinações da Lei, nota-se que as poucas inovações aconteceram por conta da equivalência legal de todas as modalidades

des de ensino médio, da descentralização administrativa e da flexibilidade curricular, o que possibilitou o rompimento da uniformidade curricular das escolas normais, com o objetivo de adequar os planos de estudo do curso às condições locais e regionais (GATTI e ROVAI, 1971; ALMEIDA, 1993; TANURI, 2000).

De todo modo, a situação descrita acima permitiu que o currículo fosse estruturado em quatro seções: *Disciplinas Obrigatórias*, *Disciplinas Complementares*, *Disciplinas Optativas e Práticas Educativas*. De acordo com a LDB de n.º. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, o currículo do Curso Normal foi organizado em 4 seções, com as seguintes disciplinas: *Disciplinas Obrigatórias* – indicadas pelo Conselho Federal de Educação: Português, Matemática, Ciências Físicas e Biológicas, História e Geografia; *Disciplinas Complementares* – indicadas pelo Sistema Estadual de Ensino: Metodologia e Prática de Ensino, Psicologia da Educação, Sociologia da Educação e Biologia Educacional; *Disciplinas Optativas* – indicadas pelo estabelecimento de ensino: Filosofia e História da Educação e Desenho Pedagógico; Práticas Educativas: Educação Física, Música e Canto Orfeônico, mais duas práticas a serem escolhidas dentre: 1. Artes Aplicadas, Economia Doméstica, Técnicas Audiovisuais Aplicadas à Educação, Artes Plásticas; 2. Artes Aplicadas, Técnicas Comerciais, Técnicas Agrícolas.

Na primeira ficaram os conteúdos de cultura geral. Na segunda seção, além de três matérias de fundamentos da Educação (Psicologia, Sociologia e Biologia Educacional), alojou-se a disciplina de Metodologia, integrada à Prática de Ensino. Na terceira, uma matéria de embasamento da educação, no caso a Filosofia, vinculada à História da Educação, que apareceu pela primeira vez no plano de estudos do Curso Normal como disciplina optativa, além de uma outra, Desenho Pedagógico. A última seção foi constituída pelas disciplinas de Educação Física, Música e Canto Orfeônico, que eram obrigatórias, e por mais dois conteúdos, que seriam escolhidos pelas instituições a partir de uma lista composta de matérias que já tinham feito parte do currículo da escola Normal, como Artes

Aplicadas (A disciplina de Artes Aplicadas foi introduzida no currículo proposto pela Lei Orgânica do Ensino Normal de 1946) e Economia Doméstica (A Economia Doméstica foi incluída pela primeira vez no plano de estudos do Curso Normal pela Lei n. 3.739 de 22 de janeiro de 1957) e outras novas, tais como a Técnicas Audiovisuais Aplicadas à Educação, Técnicas Comerciais e Técnicas Agrícolas.

Assim como nas deliberações instituídas em torno da organização curricular do Curso Normal pela Lei Orgânica de 1946, que até então eram seguidas pela maioria dos Estados brasileiros, à exceção de São Paulo e Bahia, o plano de estudos estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 valorizou também uma formação docente integrada por disciplinas de cultura geral e de preparação pedagógica. Embora São Paulo não adotasse as regulamentações da Lei Orgânica, as determinações em relação à organização curricular do Ensino Normal, desde a Consolidação das Leis do Ensino de 1947 até a Lei nº. 5.304, de 15 de abril de 1959, evidenciaram uma formação composta por conteúdos ligados à educação e à cultura geral, o que demonstrava sua proximidade das novas orientações curriculares contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961. Em São Paulo, a Secretaria da Educação regulamentou as determinações da Lei de 1961 no Ensino Normal somente em 1964.

O curso permaneceu com duração de três anos. A admissão na escola Normal só foi possível mediante o certificado de conclusão do ginásial ou equivalente, pois o curso de preparação de regentes do ensino primário não foi adotado (GATTI e ROVAI, 1971). Os estados de Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara e o Distrito Federal tomaram as mesmas medidas. Entretanto, a maioria dos estados conservou o sistema dual de ensino, com escolas normais de nível ginásial, com quatro séries no mínimo, e as de nível colegial, com três séries no mínimo (TANURI, 2000).

A referida Regulamentação, no que tange à organização curricular, adotou o mesmo plano de estudos estabelecido pela Lei 4.024, de 1961,

estruturado em seções *Disciplinas Obrigatórias, Disciplinas Complementares, Disciplinas Optativas e Práticas Educativas*. De um modo geral, pode-se dizer que as deliberações do Regulamento de 1964 estiveram voltadas principalmente para as alterações curriculares. Contudo, novas reformas foram estabelecidas em torno do Ensino Normal paulista depois da Regulamentação de 1964, focalizando os aspectos internos da escola, no sentido de “modernizar práticas” por meio da utilização de novas tecnologias, mais especificamente, pela utilização de recursos audiovisuais para tornar o trabalho pedagógico “eficiente e produtivo”, com vistas à preparação para o trabalho e para o desenvolvimento econômico, sob a lógica da modernização, no período dos governos militares denominado “desenvolvimentista”.

Nesse sentido, a delimitação temporal aqui estabelecida justifica-se na medida em que há uma nítida descaracterização profissional dessas escolas, que passaram a se ocupar mais dos métodos de ensino do que com as bases que lhe davam suporte. Assim, foi possível notar que entre 1846 e 1964 o Ensino Normal em São Paulo passou por reformas, que instituíram alterações na duração do curso e principalmente na organização curricular, estabelecendo novos direcionamentos nas práticas de formação docente das escolas normais, sendo que muitas dessas transformações ocorreram entre os anos de 1920 e 1930.

## Fontes Documentais Consultadas

*Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo (1944-1960)*

*Código de Educação do Estado de São Paulo de 1933*

*Consolidação das Leis do Ensino do Estado de São Paulo de 1947*

*Decreto-Lei Federal n. 8777, de 22 de janeiro de 1946*

NÓBREGA, Vandick. Londres. *Enciclopédia da Legislação do Ensino (1952-1954)*.

Rio de Janeiro: s.n. 2v.

*Reforma do Ensino Normal Paulista de 1957*

## Referências

ALMEIDA, Jane. **Mulher e educação: a paixão pelo possível**. São Paulo: UNESP, 1998.

\_\_\_\_\_. A escola normal: estudos dos currículos (1846 a 1990). Destaque para a Prática de Ensino. **Boletim do Departamento de Didática**, ano XI, n.9, 1993.

BAUB, Maria Aparecida. **O ensino normal na província de São Paulo: 1846-1889**. 2. v. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. São José do Rio Preto, 1972.

CAMPOS, Arlêta Nóbrega Zelante Maryssel. **A escola normal paulista: acertos e desacertos**. 1987. 123 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DEMARTINI, Zeila; ANTUNES, Fátima. Magistério primário: profissão feminina, carreira masculina. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 86, p. 5-14, ago. 1993.

GATTI, Bernadete Gatti; ROVAI, Evangelina. Alguns aspectos da legislação sobre a formação do professor primário (1957 1975) no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 20, p. 7-12, 1997.

LOURO, Guacira Lopes. A mulher na sala de aula. In: DEL PRIORE, Mary. **História das Mulheres no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Contexto, São Paulo.

\_\_\_\_\_. Magistério do 1º grau: um trabalho de mulher. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 14, n.2, p. 31-39, jul./dez., 1989.

MASCARO, Carlos Corrêa. **O ensino normal no estado de São Paulo: subsídios para estudo da sua reforma**. São Paulo: Seção de Publicação da Universidade de São Paulo, 1956.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU, 1974.

NÓVOA, António. Para o estudo sócio-histórico da gênese e desenvolvimento da profissão docente. **Teoria e Educação**, n. 4, 1991, p. 109-139.

PERES, Tírsa Regazzini. A formação do professor de 1 à 4 série do 1º grau a partir de 1930. **Idéias/Fundação para o Desenvolvimento da Educação**, São Paulo, n. 1, p. 29-34, 1988.

RIBEIRO, Ricardo. **Professoras de outrora: escola primária paulista**. 1996. 200f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

ROMANELLI, Otaíza. **História da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

SOUSA, Cynthia Pereira. **Práticas de Leitura, Memórias de Formação e Relações de Gênero: alguns estudos**. 2000. 182 f. Tese (Livre-Docência em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

TANURI, Leonor. História da Formação de Professores. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 14, p. 61-88, maio/jun./jul./ago., 2000.

TANURI, Leonor. **Ensino normal no estado de São Paulo**. São Paulo: Publicação da Faculdade de Educação Estudos e Documentos, 1979.

\_\_\_\_\_. Contribuição para o estudo da escola Normal no Brasil. **Pesquisa e Planejamento**, São Paulo, v.13, dez. 1970.

VIDAL, Diana Gonçalves. Escola nova e processo educativo. In: LOPES, Eliane Marta; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynhtia Greive. **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

\_\_\_\_\_. **O exercício disciplinado do olhar: livros, leituras e práticas de formação no Instituto de Educação do Distrito Federal (1932-1937)**. 1995. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo.

\_\_\_\_\_. Cinema, laboratórios, ciências físicas e escola nova. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 89, p. 24-28, maio, 1994.



## C A P Í T U L O VIII

### CULTURA ESCOLAR E CURRÍCULO: MANUAIS DIDÁTICOS NA ESCOLA NORMAL DA CORTE, BRASIL (1880-1889)

Ana Paula Gomes Mancini  
Marta Coelho Castro Troquez

“Se as coisas são inatingíveis, oral Não é motivo  
para não querê-las.” (Mario Quintana)

#### Introdução

A preocupação com a pesquisa sobre o saber escolar tem encontrado apoio na investigação histórica de sua constituição. Neste sentido, entendemos que os estudos em História da Educação são muito promissores para se resgatar e registrar a história da constituição dos saberes escolares, bem como das instituições escolares.

Por meio da pesquisa histórica, pode-se fazer uma incursão no passado e apreender o cotidiano das escolas, mesmo que o recorte cronológico da pesquisa se refira a períodos de tempo mais recuados. Isto pode ser possível pela investigação e análise crítica de documentos e/ou vestígios deixados pelos atores escolares (gestores, professores, alunos, agentes estatais...) ou sujeitos que ajudaram a fazer a história destas instituições. Estes documentos se constituem em fontes preciosas para a pesquisa, tais como: registros de frequência, livros didáticos, planos de aulas, avaliações escritas, atas, memoriais, bilhetes, ofícios, dentre outros. Nesta perspec-

tiva, todo tipo de material remanescente que possa testemunhar sobre o cotidiano escolar (oficial ou não) toma o lugar de fontes para o trabalho.

Para este trabalho, procurou-se empreender uma atividade historiográfica no levantamento, seleção, classificação e análise de documentos diversos produzidos no final do século XIX referentes ao ensino no Brasil, especificamente quanto ao ensino na Escola Normal da Corte entre os anos de 1880 a 1889. Estes anos compreendem o período de implantação e auge do funcionamento desta escola, bem como os últimos anos do Governo Imperial no país. O trabalho empreendeu um esforço no intuito de delinear como a escolha e/ou imposição dos livros de leitura e manuais didáticos destinados à formação de professores ajudaram a compor a cultura escolar vivenciada na instituição em questão.

## Notas sobre cultura escolar

Estudiosos da história da educação, sobretudo aqueles que analisam a cultura escolar, vêm apontando como questão fundamental o fato de a escola ter uma cultura própria. Os estudos têm demonstrado a grande contribuição das pesquisas sobre cultura escolar no sentido de construir conhecimentos que possam colaborar com os estudos da história das instituições escolares voltando a atenção para seus atores, seus valores e suas práticas – e daí apreender a “vida interna” e/ou o “mundo social” da escola, e especialmente, contribuir para os estudos dos currículos escolares. Neste entendimento, os livros de leitura e os manuais didáticos, enquanto seleção de conteúdos a ensinar, ajudam a compor a cultura escolar. A compreensão de cultura escolar que orienta este trabalho apóia-se, principalmente, nos estudos de Juliá (2001), Vinão Frago (1995; 2001), Chervel (1990) e Forquin (1992). A cultura escolar pode ser entendida como:

[...] um conjunto de normas que definem conhecimentos a ensinar e condutas a inculcar, e um conjunto de práticas que permitem a transmissão desses conhecimentos e a incorporação desses

comportamentos; normas e práticas coordenadas a finalidades que podem variar segundo as épocas (finalidades religiosas, sociopolíticas ou simplesmente de socialização [...]) (JULIÁ, 2001, p.10).

A partir deste entendimento, é possível observar os conhecimentos, normas e valores que uma determinada sociedade deseja inculcar por meio de suas práticas educativas, bem como observar como estes conhecimentos, normas e valores são apreendidos e vivenciados nos diferentes contextos e/ou instituições sociais. Nesse sentido, observa-se que a escola tem capacidade de produzir uma cultura própria, com certas especificidades, determinadas por agentes que atuam diretamente na escola. Chervel (1990) assinala que a cultura escolar pode ser destacada por duas características específicas: a capacidade de traduzir os resultados esperados pelos programas oficiais e legislações educacionais e, sobretudo, a de revelar, independente do sistema escolar, “efeitos imprevisíveis”.

Para analisar a cultura escolar é preciso atentar para alguns elementos que compõem e que fazem parte do cotidiano escolar: tanto os registros oficiais, como as atas, os relatórios, os cadernos escolares, os planos de ensino, os memoriais de professores, os boletins, as provas de alunos, quanto os materiais didáticos, dentre outros, constituem-se formas peculiares de se estudar a cultura escolar. Assim, estudar a cultura escolar implica em estarmos atentos para os objetos que compõem a escola, suas práticas e as diversas formas de suas manifestações.

É imprescindível que conheçamos alguns aspectos do cotidiano das escolas para compreendermos a cultura escolar. É nesse aspecto que cabe destacar a concepção de Forquin (1992, p. 33-34), que a entende como:

[...] uma cultura segunda com relação à cultura de criação ou de invenção, uma cultura derivada e transposta, subordinada inteiramente a uma função de mediação didática e determinada pelos imperativos que decorrem desta função, como se vê através destes produtos e destes instrumentos característicos constituídos pelos programas e instruções oficiais, manuais e materiais didáticos,

temas de deveres e de exercícios, controles, notas, classificações e outras formas propriamente escolares de recompensas e de sanções.

Tal compreensão remete à concepção de cultura escolar como uma cultura específica e subordinada às questões das práticas escolares. É nesse sentido que os estudos sobre os manuais didáticos se inserem nas reflexões acerca da cultura escolar. Tais manuais são fontes primárias preciosas para o pesquisador da história da educação, pois seus conteúdos contêm conhecimentos e valores que, de alguma forma, foram “escolhidos” como determinantes da formação que se desejava inculcar. Nesta direção, buscamos investigar quais eram os manuais destinados à formação de professores na Escola Normal da Corte e compreender como foram selecionados, bem como mapear os conteúdos que os professores deveriam ensinar nesta escola.

Cumprir destacar que os conteúdos e/ou leituras selecionados para uma determinada disciplina escolar acabam anunciando que alguns saberes são necessários para a formação de professores, enquanto outros podem ficar de fora. É centrada nessa lógica que a escola faz suas escolhas e que os efeitos não previstos na organização sistematizada da escola aparecem. *A transposição didática ou rotinização acadêmica* (FORQUIN, 1992, p. 35) não permitiam a reflexão sobre questões relacionadas às práticas cotidianas da escola, o que, conseqüentemente, levou Forquin (1992) a indagar sobre a possibilidade de a escola se configurar como produtora de uma cultura específica.

Para Vinão Frago (2001) não existiria uma única cultura escolar, podendo esta variar de acordo com cada instituição. Desta forma, “... desde una perspectiva histórica parece más fructífero e interesante hablar, en plural, de culturas escolares (VINÃO FRAGO, 2001, p. 33)”. Para este autor, a cultura escolar é um *conjunto de aspectos institucionalizados* que incluem *práticas e condutas, modos de vida, hábitos e ritos*, os quais compõem o cotidiano do *fazer escolar*: “... la cultura escolar es toda La vida escolar: hechos e

ideais, mentes y cuerpos, objetos y conductas, modos de pensar, decir y hacer” (VINÃO FRAGO, 1995, p. 69).

A despeito de diferentes abordagens que possam ser apresentadas, uma questão deve estar sempre presente quando o objeto de estudo é a escola: o fato de a escola possuir uma cultura específica que pode ser caracterizada por fazeres e práticas que lhe são próprios e que compõem o cenário escolar com suas inúmeras particularidades, pois é nesse espaço que são construídas, historicamente, práticas que definiram os conhecimentos que deveriam ser ensinados e as normas e valores que se constituíram como definidoras de comportamentos desejados.

## Os manuais didáticos na pesquisa

Os manuais didáticos, produtos da cultura de uma determinada época e/ou contexto social, são, ao mesmo tempo, componentes e geradores de cultura escolar. Nessa perspectiva, podem ser caracterizados como “testemunhos de conteúdos de naturezas diversas no que tange a valores morais, éticos, sociais, cívicos e patrióticos” (CORRÊA, 2000, p.11-12).

Nos limites deste trabalho, buscou-se apreender o que era exigido para a formação dos professores, em termos de conteúdos pedagógicos e de conteúdos de cultura geral, e, assim, delinear como eram selecionados os materiais de ensino/instrumentos pedagógicos e quais conteúdos compunham os manuais didáticos. Desta forma, foi possível observar como se dava a seleção dos conteúdos que compunham o currículo da Escola Normal da Corte nos anos de 1980.

Para a realização da pesquisa, foi de fundamental importância a utilização de fontes primárias produzidas no final do século XIX, tais como: listas de alunos, comunicados, ofícios, atas, listas de material didático-pedagógico/livros usados na época, dentre outros.

No universo dos estudos referentes à história das instituições escolares, é possível evidenciar que os livros de leitura e os manuais didáticos

se apresentam como fontes preciosas para investigação e caracterização da cultura escolar. O manual didático, além de suporte e material do ensino, pode ser definido como “[...] um objeto cultural, dada a grande variedade de conotações presente em seu conteúdo” (VALDEMARIN & SOUZA, 2000, p.9). Desta forma, configuram-se num amplo campo de pesquisas e possibilitam múltiplas leituras e análises circunstanciadas do cotidiano escolar. Segundo Fernandes (2004, p.3), para entender o livro didático “[...] é necessário considerar diferentes campos de estudo e privilegiar uma diversidade de fontes” (FERNANDES, 2004, p.533).

Do ponto de vista da formação ensejada, o livro didático pode ser visto muitas vezes como uma representação de parte dos conteúdos do currículo escolar, por ser este portador dos conhecimentos, idéias e valores que se traduzem em comportamentos a serem apropriados por professores e alunos nas instituições escolares.

Partindo do confronto entre as fontes analisadas e a bibliografia produzida a partir de estudos referentes à história e à historiografia da educação brasileira, foi possível observar que os manuais/livros didáticos faziam parte de um projeto de formação do professorado no século XIX, os quais traziam em seu escopo, além de conteúdos de ensino, conteúdos simbólicos. Cumpre destacar que, ao mesmo tempo em que os manuais continham papel explicativo sobre determinados conteúdos, atividades e procedimentos de ensino que deveriam ser realizados pelos estudantes e reproduzidos em sua carreira de magistério; traziam também conteúdos simbólicos que repercutiam os valores e as normas que deveriam fazer parte da formação do futuro professor. Assim, os manuais didáticos serviram como guia para professores e alunos.

Hoje, a pesquisa em História de Instituições Escolares permite avançar na direção do desvelamento do material e do simbólico que compõem a cultura escolar. É importante assinalar que as investigações neste artigo assumem uma perspectiva historiográfica, mais especificamente da história das instituições escolares.

Espera-se que a utilização dos manuais didáticos, na perspectiva aqui adotada, possa contribuir para avanços nas pesquisas sobre institui-

ções escolares e sobre a cultura escolar. Nesse sentido, este artigo permite refletir, em alguns aspectos, sobre a importância do manual didático como fonte de pesquisas em história da educação.

Para emprendermos um estudo sobre os manuais didáticos na Escola Normal da Corte nos anos de 1880, torna-se necessário entendermos o contexto (sócio-histórico-cultural e político) em que se deu a formação de professores nesta escola.

## A formação de professores na Escola Normal da Corte

Para o desenvolvimento deste tópico, analisamos documentos constantes do acervo do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, local onde funcionou a Escola Normal da Corte. Em um desses documentos há o registro de uma descrição minuciosa sobre todas as compras e despesas efetuadas na Escola Normal e, dentre elas, notas de compras de livros adquiridos para uso didático.

A Escola Normal da Corte, instalada na cidade do Rio de Janeiro em 1880, originou-se em um contexto social e um momento histórico em que as teorias educacionais a ela aplicadas se apresentavam enquanto modelo teórico viável na justificação do complicado jogo de interesses que se estabelecia. O momento foi caracterizado pela campanha universal em prol da democratização do ensino, levada a efeito pelos países desenvolvidos no final do século XIX.

Inspirado por ideais positivistas difundidos na época (a prática positivista caracterizava-se, além de uma postura científica frente aos fenômenos sociais e naturais, pela seguinte trilogia: o amor por princípio, a ordem por base e o progresso da humanidade como fim), o Governo Imperial objetivava realizar o progresso e civilizar a Nação. Para tal, era necessário escolarizar a população, principalmente as pessoas consideradas pelos dirigentes como a “camada inferior da sociedade”. Buscava-se uma instrução pública, gratuita, leiga e de qualidade.

O ensino primário deveria moralizar e fazer de seus membros cidadãos, pois os homens públicos partilhavam o ideal do século de que a educação era símbolo de civilização e de progresso. Significava a solução para os problemas sociais. Porém, para que as escolas primárias exercessem o seu papel era necessária a formação do magistério.

O professor era visto como o responsável pela transmissão dos valores da sociedade e pela formação da futura geração. Desse modo, a subsistência dos mestres estava assegurada. Contudo, aproveitava-se da visão de vocação do professor para mantê-lo sob o controle do Estado. O professor deveria ter qualidades essenciais: trabalhador, abnegado, formador de jovens consciências, afastado das brigas políticas, a serviço do poder oficial. Esse era o professor que deveria ser formado na Escola Normal da Corte.

Verifica-se que, naquele momento histórico, ocorreu crescente intervenção do Estado na esfera da instrução pública. Os relatórios dos Ministros do Império que atuaram no período pesquisado demonstram que o objetivo era garantir a frequência da população livre à escola e normatizar a formação dos futuros professores, os quais eram, freqüentemente, considerados “incapazes” pelos Inspetores de Instrução Primária e Secundária do Município da Corte.

Juntamente com a representação oficial que desqualificava o conhecimento e a prática dos professores, intensificou-se a idéia de que era preciso formar um novo profissional em moldes científicos, uma vez que a maioria deles não possuía formação escolar específica e exercia o magistério na condição de professores substitutos ou adjuntos. Portanto, para as autoridades, era preciso garantir um outro conjunto de saberes de natureza científica.

Foram várias as estratégias utilizadas pelo Governo Imperial e pelas elites locais com a finalidade de superar o estado de coisas vigente. O momento foi marcado pela produção de discursos, nos quais a necessidade de organização da instrução pública e da formação de professores era dada como questão vital. Professores e membros da sociedade consideravam

que a formação de professores era o meio para que a Corte se desenvolvesse e progredisse – Escola Normal. Carta de Mariana Carolina Santos ao diretor da Escola Normal da Corte, desejando animar as compatriotas que se entregam aos estudos do curso da Escola Normal da Corte e enviando o prêmio denominado Barão Homem de Mello; e a obra de Camille Flammarion – *Lês estiles et les Curiosites da Ciol* – a fim de ser aplicado à 2ª aluna com maior número de exames prestados desde novembro de 1882 a março de 1883. (Fonte: Livro de Correspondências Oficiais da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro).

Todavia, a idéia de uma formação rápida e pouco adensada se impôs: os professores que conseguiam aprovação nas disciplinas das duas primeiras séries da Escola Normal eram liberados para ministrar aulas nas escolas primárias das freguesias da Corte. É preciso lembrar que nessas séries estavam concentradas as disciplinas de cunho humanístico. Um professor não precisava conhecer além das matérias que eram ensinadas às crianças.

Para além dos problemas mais prementes, relativos à formação do povo e da conservação de uma hierarquia social, parecia ser necessário estabelecer critérios diferenciados na adoção dos conteúdos escolares. As disciplinas específicas para formação de professores se resumiam a: Pedagogia, a Didática, a Metodologia e a Prática de Ensino. Essas disciplinas deveriam oferecer condições teóricas e práticas para a formação específica de professores para o ensino primário no município da Corte.

Ao assumir o discurso da educação pública, gratuita e de qualidade, o Estado, juntamente com o discurso sobre a necessidade de investimento na formação de professores, apresentava também a preocupação em organizar e verificar constantemente como estava ocorrendo essa formação. O fato implicava em que os professores da Escola Normal ensinassem apenas os conteúdos aprovados pelo governo Imperial – Inspetoria Geral da Instrução primária e secundária do Município da Corte, Rio de Janeiro, 3 de maio de 1886. Ofício do Inspetor Emigdio Adolfo Victorio da Costa ao Diretor da Escola Normal da Corte, Dr. João Pedro de Aquino, *que re-*

*meta com urgência a relação dos alunos e alunas da Escola, mas também as aprovações obtidas por aqueles e aquelas que pertencem ao quadro dos professores adjuntos.* (Fonte: Livro de Correspondências Oficiais da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento manuscrito).

Desta forma, a liberdade de ensino estava cerceada. Tal situação evidencia uma complexa e sutil contradição, ou seja, a “convivência” entre os ideais burgueses modernos, que defendiam a “igualdade” e a “liberdade”, e o cerceamento caracterizado pela imposição de determinados manuais didáticos e de conteúdos a ensinar.

No caso específico dos professores da Escola Normal da Corte, a instrução se direcionou no sentido da modernização, demonstrada pelo incentivo para que os professores estudassem fora do país. No relatório de Afonso Carlos Moreira, professor substituto interino da Escola Normal da Corte, em 11 de fevereiro de 1882, encontramos diversos relatos de professores, a quem o Governo Imperial incumbia de estudar na Europa, nos países considerados culturalmente mais avançados. Esses professores tinham como missão investigar e trazer para o Brasil o maior número de informações possível acerca da organização das Escolas Normais e Instituições análogas naqueles países – Escola Normal. Livro de Correspondências Oficiais da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento manuscrito. – Nesta perspectiva, os países onde a educação era considerada mais adiantada deveriam servir de modelos ao Brasil.

Além da “orientação” para seguir os modelos existentes nos países considerados mais evoluídos, havia os regulamentos da Escola Normal que determinavam a organização didática e pedagógica do estabelecimento.

No caso, os Diretores da Instrução e os Inspectores Gerais representavam os ideais de realização do progresso e da ordem da instrução pública na Corte. Sob o comando do Ministro do Império, eles executavam tarefas junto aos diretores das escolas primárias, na tentativa de fazer da instrução pública um fator de modernidade. Para alcançar seus objetivos,

esses agentes acreditavam ser necessário estabelecer um controle sobre as ações educacionais. Entre suas atribuições pode ser destacada a elaboração de mapas de frequência de professores e alunos, relatórios e termos de inspeção e visita, como segue:

Ministério dos Negócios do Império, Rio de Janeiro, 4 de abril de 1887. Ofício do diretor Barão de Mamoré ao Diretor da Escola Normal solicitando que seja enviado o programa organizado para servir nessa Escola durante o atual ano letivo; Inspetoria Geral da Instrução primária e secundária do Município da Corte, Rio de Janeiro, 4 de abril de 1887; Ofício do Inspetor Emigdio Adolfo Victorio da Costa ao Diretor da Escola Normal da Corte urgindo que se proceda a revisão dos quadros dos professores adjuntos no corrente ano e a relação dos alunos e alunas dessa Escola e das condições que foram submetidos os exames da Escola; Segunda Diretoria da Secretaria do Império, Rio de Janeiro, Cumprimenta o Diretor da Escola Normal o Diretor interino da 2ª Diretoria dos Negócios do Império e roga-lhe urgente que lhe sirva mandar remeter, com urgência, a mesma Diretoria, alguns exemplares dos programas e regulamentos dessa escola, em 6 de agosto de 1885 (Fonte: Livro de Correspondências Oficiais da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento Manuscrito).

Em se tratando de livros destinados à formação de professores primários que foram organizados e distribuídos em escolas do século XIX, podemos observar, em seu conjunto, elementos variados da cultura social mais ampla da época. A Escola Normal da Corte utilizava obras clássicas, junto com os livros didáticos, como material específico para ser trabalhado em sala de aula. As obras clássicas restringiam-se a matérias de formação geral.

## Os manuais didáticos

O marco inicial do estudo específico de matérias destinadas ao ensino foram os manuais didáticos. O termo manual representou um tipo

de texto que deveria ser usado para direcionar o conteúdo trabalhado em uma escola. Para tanto, os manuais apresentavam as atribuições do professor, as atividades do aluno, o cotidiano da Escola Normal, o funcionamento das aulas, os métodos didáticos e a organização dos conteúdos. Tais conteúdos eram organizados de forma clara e acessível, a fim de sugerir procedimentos e atividades que deveriam ser reproduzidos pelos estudantes em sua vida profissional. Era uma forma de direcionar o trabalho docente; os professores sistematizavam suas aulas baseados nos conteúdos especificados nos índices dos manuais. A própria palavra manual traz o significado de instrução para desenvolver algum tipo de atividade ou de livro que traga o conteúdo essencial de determinada matéria.

O conhecimento pedagógico selecionado e estruturado para a formação dos professores na Corte no século XIX apresentava-se com características de um saber pré-fabricado e estampado nos livros didáticos; característico da escolarização das massas. Isto estava mais para a adaptação de um modelo cultural, cuja liberdade de ensino não era permitida, do que propriamente para uma tentativa de melhorar a formação de mestres.

De certa forma, este fato era reflexo do contexto sócio-político e cultural que se delineava no país naquele momento, ou seja, sob a influência de ideais positivistas, vivia-se um período de modernização das idéias. Neste contexto, os manuais didáticos representavam a possibilidade de objetivação, simplificação do trabalho docente, da organização do trabalho didático do mesmo modo que, nas manufaturas iniciais, o tear mecânico ou qualquer outro artefato moderno representou.

Se anteriormente o conhecimento era reservado a um número reduzido da nobreza e, para tal, fazia-se necessário um professor sábio; quando a escola se propôs a atender a todos, qualquer pessoa podia ensinar. Os livros didáticos passaram a ser leitura obrigatória entre as pessoas que não tiveram acesso a graus mais elevados de instrução e para ingressar na carreira do magistério limitavam seus estudos aos primeiros anos da Escola Normal.

Os livros adotados na Escola Normal da Corte muitas vezes eram escolhidos pela direção da escola seguindo a orientação do governo im-

perial. Ao professor cabia apenas utilizá-los. Segundo o projeto imperial, os compêndios didáticos deveriam ser aqueles indicados pelas autoridades educacionais, considerados adequados ao perfil do “novo” professor, isto é, um professor despojado da sapiência característica dos antigos professores régios. Neste sentido, a liberdade de ensino passou a ser cerceada pela implementação de novos materiais didáticos.

O Regulamento da Escola Normal indicava a necessidade de trabalhar apenas com livros e não com apostilas. Tanto que, sempre que possível, procuravam chamar atenção para a importância dos livros e da bibliografia de cada matéria ensinada aos alunos. Nesse sentido, um exemplo desta busca pelo aprimoramento na formação dos professores pode ser visualizado na visita descrita abaixo por Primitivo Moacyr:

Os alunos do 3º ano visitarão o Museu e a Biblioteca a fim de estudar, sob a direção do professor de pedagogia, o que se refere à construção de casas escolares; bem assim para ter conhecimento das obras sobre educação, metodologia, pedagogia, história da pedagogia, organização material pedagógica das diferentes espécies de escolas primárias, e de quaisquer outros subsídios adequados à instrução do professor e prática de ensino (MOACYR, 1938, p. 332).

Os documentos produzidos na época indicam que houve a adoção de livros ou manuais de autores estrangeiros, principalmente franceses. Os manuais didáticos de autores brasileiros eram, em grande medida, produtos dos registros e de planos de aulas de professores sistematizados e transformados em livros para este fim. Desta forma, apresentavam os resultados da organização do trabalho dos professores.

Os manuais didáticos, que serviam como modelo de um projeto de formação do professorado, continham textos que explicitavam em seu conteúdo questões específicas ao ensino. Esses livros traziam em seu conjunto elementos diferenciados que ajudaram a compor a cultura escolar da época.

Nas notas de compras de material didático, podem ser encontradas listas de livros adquiridos para a biblioteca da Escola Normal da Corte.

Muitos livros eram de procedência estrangeira, com predomínio de autores franceses, mas é preciso observar que havia a adoção de obras de autoria de professores da Escola Normal. No livro *Terceira Via de Compras da Escola Normal* há uma grande listagem de livros franceses adquiridos nas livrarias da Corte, como na famosa Livraria Garnier (Escola Normal. Livro – 3ª Via de Compras da Escola Normal - 1880- 1885 - Locais de Compras. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento Manuscrito).

O livreiro e editor Baptiste Louis Garnier, vindo de Paris em 1844, e seu irmão Hippolyte Garnier tiveram papel significativo na vida intelectual da Corte mediante publicação de autores nacionais ou impressão de livros de autores brasileiros em tipografias parisienses. O formato francês do livro brasileiro foi introduzido por Garnier, bem como os preços de capa fixos. Apesar do nome da livraria Garnier sobressair como um dos principais locais para a compra do material a ser usado na Escola Normal da Corte, havia outras livrarias e papelarias nas quais os demais livros eram adquiridos (2ª Diretoria - Ministério dos Negócios do Império, Rio de Janeiro, 27 de julho de 1887; Ofício ao Diretor da Escola Normal da Corte, que remete para uso dessa Repartição 100 passes da Companhia Vila Isabel, 100 da do Jardim Botânico, 100 da S. Cristóvão e 100 da Carris Urbanos. Balduino Coelho. Fonte: Livro de Correspondências Oficiais da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento Manuscrito).

Nos livros enumerados na lista de compras da Escola Normal, no que tange às modalidades de apropriação das leituras de professores, verificamos inicialmente a influência dos livros de autores franceses ou traduzidos, a saber:

- Jourdain: *Instruction Publique*;
- Humbeeck, *Instruction Primaire*;
- Froebel: *Lê Bonheur de l'enfance*;
- Defodon: *Ecoles Primaires*;
- Cirré: *Pedagogie Pratique*;

- Clavel: *Enseignement dès colleges en France*;
- Collineau: *La Gymnastiqu*; *Achille: Methodologie*;
- Benard: *Philosophie dans l' education*;
- Bersot: *Questions d' enseignement*;
- Bennivernni: *Pedagogie*,
- Bourdet: *Educacion Positive*;
- Beurdeley: *Ecole Nouvelle*;
- Blanche: *L' Enfant*,
- Braun: *Cours d' Education*;
- Chalamet: *Ecole maternelle*;
- Dupanloup: *Education Intelectuelle*;
- Deltour: *Histoire de l'education*;
- Egger: *La tradiction et les reformes*;
- Engel: *Progyminaise dès bischsiller*;
- Froebel: *Histoire d'um jardin d' enfant e Dons d' um Jardin d' enfant*;
- Hippeau: *Instruction et education*; *Instruction publique em Italie*; *Instruction publique aus Etats-unis*; *Instruction publique em Russie*; *Instruction publique dans les Etats du Nord*; *Instruction publique em France* e vários outros títulos - Escola Normal. (Fonte: Livro – 3ª Via de Contas da Escola Normal – 1880 – 1885 – Locais de Compra. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento manuscrito).

É possível observar que muitos desses livros são manuais didáticos destinados ao ensino de disciplinas específicas para a formação de professores, como: Didática, Pedagogia, Prática de Ensino, História da Educação e Metodologia de Ensino.

O Ministro do Império José Bento da Cunha e Figueiredo, em 10 de abril de 1883 remeteu à Escola um exemplar do livro *Lições da Infância*, de Manuel Paulino de Assumpção, e o *Atlas Elementar*, organizado por João Estanislau da Silva Lisboa. Há uma lista de livros remetidos à Escola Normal, datada de 23 de abril de 1883, pelo Inspetor Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte, na qual constam os seguintes títulos:

- *Carta consagrada aos jovens escolásticos*, por um religioso da ordem de São Francisco;
- *Silabário nacional*, de Antonio de Araújo Ferreira Jacobina;
- *Primeiro e Segundo Livro de leitura*, de Sandolino Rocha;
- *Método simultâneo de leitura e escrita*. Lisboa. *Coleção de trabalhos para escrita*, por Joaquim de Souza Mascarenhas Junior;
- *Noções da vida prática*, de Felix Ferreira;
- *Seleção nacional*, de Januário dos Santos Sabino Junior;
- *Corografia do Brasil* (Lisboa. Biblioteca do Povo);
- *Gramática elementar portuguesa*, de Antonio Estevão da Costa e Cunha;
- *Aritmética*, de Augusto Candido Xavier Cosey;
- *Desenhos de assuntos da História Sagrada; Tratado elementar de música*, traduzido por J.J de Póvoas Pinheiro;
- *Compêndio da arte da música*, de Francisco Santini;
- *Pedagogia da Aritmética*, tradução de João de Simas Enéas;
- *Quelques essais en langue française*, de Joaquim José Teixeira.

Além dos “manuais” franceses e de escritores brasileiros, os professores recebiam também coleções dos *Anais* da Câmara do Senado e exemplares de Sinopse dos trabalhos pendentes de deliberação do Senado, da Secretaria do Paço do Senado.

No dia 19 de abril de 1884, a Segunda Diretoria da Secretaria do Império enviou 300 exemplares das instruções que deviam ser provisoriamente observadas nos exercícios práticos de Pedagogia. Em 24 de agosto de 1884, o diretor da Escola Normal solicitou à Inspetoria Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte o envio “com urgência de uma Gramática Geral de Seis Línguas, uma dita Latina e uma História Universal, todas obras do professor Dr. Guilherme Teodoro Schiefler” – Ofício do Inspector Geral João Pedro Belfort Vieira solicita ao diretor da escola Normal da Corte que declare com urgência se está pendente de parecer dessa escola uma gramática geral de seis línguas, uma dita latina, e uma história universal expressamente escrita para uso dos alunos dessa

mesma Escola, obras do finado professor Dr. Henrique Theodoro Schiefler. Agosto de 1884 (Fonte: Livro da Sessão da Congregação nos anos de 1883 – 1884 da Escola Normal. Localização : Instituto de Educação da Cidade do Rio de Janeiro. Documento Manuscrito).

Em 7 de abril de 1887, o Ministro do Império Barão do Mamoré avisou o diretor da Escola Normal da Corte que não podia enviar a *Selecta de Aulete*, livro de ensino de Português, e enviou para adotar-se na 2ª série, em substituição, o livro *Seleção Literária de alguns dos principais escritores da língua portuguesa do século XVI ao XIX*, organizado por Fausto Carlos Barreto e Vicente de Souza. Em ofício de mesma data, enviado pela 2ª Diretoria da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, o diretor interino Balduino José Coelho remeteu ao diretor da Escola Normal 200 exemplares da obra *Primeiras lições de coisas*, de N. A. Calkins, traduzido e adaptado por Rui Barbosa, e mais 30 exemplares do livro *Camoniana Brasileira*, do conselheiro Barão de Paranapiacaba – 2ª Diretoria da Secretaria de Estado dos Negócios do Império. Rio de Janeiro, 7 de junho de 1887; o Diretor Interino Balduino José Coelho remete ao diretor da Escola Normal duzentos exemplares da obra “Primeiras lições de coisas” pelo Conselheiro Ruy Barboza e mais trinta exemplares de “Camoniana Brasileira” do Conselheiro Barão de Paranapiacaba. (Fonte: Livro de Correspondências Oficiais da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro).

Em ofício da 2ª Diretoria do Ministério dos Negócios do Império, o Ministro Barão de Mamoré aprovou o uso de um trabalho organizado pelos professores Fausto Carlos Barreto e Vicente de Souza, denominado *Seleção literária de alguns dos principais escritores da língua portuguesa do século XVI ao XIX*. A autorização do ministro parece ter sido motivada pelo fato de encontrar-se esgotada a *Selecta de Aulete* (3ª Parte), compreendida no programa organizado para servir à Escola Normal da Corte, durante o ano letivo de 1887, nas aulas de Português da 2ª série.

A partir da análise das fontes documentais da época, confirma-se a presença do Estado na escolha dos manuais e, conseqüentemente, na condução do processo educativo da Escola Normal da Corte. Assim, ca-

bia aos professores da escola apenas seguir os manuais adquiridos pelo Império.

Merecem destaque os títulos de livros e autores mencionados pelos professores em seus programas de ensino (Escola Normal. Fonte: Livro de Programas e Pontos da Escola Normal da Corte. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento manuscrito):

#### *Língua Portuguesa*

- Curso de Literatura Brasileira, de Mello Moraes Júnior. 2ª Edição;
- Gramática Portuguesa, de Júlio Ribeiro;
- Lições Práticas de Ortografia, de João da Matta Araújo.

#### *Aritmética*

- Tratado Elementar de Aritmética (4ª edição, 1881), de Serrasqueiro – José Adelino Serrasqueiro foi professor do Liceu Central de Coimbra. Bacharel formado em Filosofia pela Universidade de Coimbra, sócio efetivo do Instituto da mesma cidade, professor de Matemática no Liceu Central de Coimbra. A evolução didática trazida por Serrasqueiro, como está em Bertrand, é a colocação de um conjunto de exercícios para alunos ao final de cada item de conteúdo apresentado. Cf. Valente, Wagner Rodrigues Valente. *Uma história da matemática escolar no Brasil (1730-1930)*. Tese de Doutorado. FEUSP-SP, 1997. Nos Planos de aula dos professores da Escola Normal da Corte, algumas indicações bibliográficas indicam apenas o sobrenome do autor, nos parecendo que seus livros eram já bem conhecidos pelos professores. Fonte: Planos de aula dos professores da Escola Normal da Corte. Localização: Arquivo Nacional do Rio de Janeiro. Documento manuscrito.

#### *Caligrafia*

- Álbum Caligráfico, de P. M. Pacheco.

#### *Desenho Linear (2ª série)*

- Curso Elementar de Desenho Linear, de P. M. Pacheco.

*Álgebra e Geometria (2ª série)*

- Tratado de Álgebra Elementar, de Serrasqueiro (1878);
- Elementos de geometria e trigonometria retilínea (5ª edição, 1881).

*História e Geografia (Corografia) 1ª, 2ª, 3ª e 4ª séries*

- Noções Elementares de Corografia do Brasil, de Bacharel Alfredo Moreira Pinto;
- Lições de Corografia do Brasil, de Dr. Joaquim Manuel de Macedo;
- Atlas do Império do Brasil, por Ângelo Agostini e Paulo Robin(1882);
- Lições de História do Brasil, por Dr. Joaquim Manuel Macedo;
- História do Brasil, por General J. I. de Abreu e Lima.

*Música, 2ª série*

- Gramática Musical, de Miguel Cardoso;
- Escala de Strong, de Francisco Mello de Souza;
- Solfejos para Escolas Primárias, de Garandé.

*Educação, Pedagogia, Didática, Metodologia*

- Elementos de Pedagogia, de José Maria da Graça Affreixo e Henrique Freire;
- Curso Teórico e Prático de Pedagogia (versão Portuguesa), de Michel Charbonenau.

*Várias cadeiras*

- Lógica, d' Louis Liard- Escola Normal. Fonte: Livro de Programas e Pontos da Escola Normal da Corte. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Documento Manuscrito. Os programas da Escola podem ser encontrados também no Arquivo Nacional. Nesse local encontram-se impressos e separados por cores diferentes. São pequenos livros onde conta o nome da matéria e os conteúdos que o professor deveria adotar;

- Direito Natural, de Ferrer (Idem, Ibidem);
- Cosmografia e Geografia, de Moreira Pinto e Pompeu;
- Atlas Gotta;
- Atlas do Império do Brasil, de Ângelo Agostini e Paulo Robin;
- Aritmética: Condorcet e Ottoni.

*Livro recomendado para leitura*

- A Educação de Herbert Spencer.

*Instrução Religiosa*

- Curso de Religião, do Padre F. H. Schaoupe;
- História Bíblica, de D. Antônio de Macedo Costa (Bispo do Pará);
- Cathecismo, de D. Antônio Joaquim de Mello (Idem, Ibidem).

Por algum tempo, a leitura de livros de Delaunay e Auguste Comte foram recomendados para consultas referentes à matéria de Astronomia; Ganot, para Física; Naquet, para Química; Delafosse, para Minerologia, e Langlebert, para Geologia. É interessante observar que, por outro lado, no ano de 1887, em programa datado de 5 de março, encontramos observações sobre os autores Ottoni (Matemática), Laffite e Auguste Comte, considerando-os inadequados. Os professores que insistissem em mantê-los seriam considerados inconseqüentes – Escola Normal. Livro de Programas de Pontos da Escola Normal da Corte. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro.

No ano de 1889, foi indicado o *Dicionário Geográfico do Brasil*, do Bacharel Alfredo Moreira Pinto. Outros títulos e autores recomendados encontram-se registrados nos ofícios enviados para a Escola Normal e, por vezes, nas atas das reuniões da Congregação.

O fato de recomendar ou considerar inadequados determinados autores evidencia o caráter cerceador do Estado na condução do processo de formação de professores na escola Normal da Corte e em outras instituições de ensino no país nos últimos anos do governo imperial.

Assim, no ofício datado de 6 de agosto de 1889, o professor Manuel Paulino de Assumpção, residente em Minas Gerais, mandou ao Sr. Barão

de Loreto, 60 exemplares de seu *Método Intuitivo para aprender a ler e soletrar*, que havia sido recentemente publicado em sua 3ª edição sob o título *Lições à Infância*, os quais deveriam ser distribuídos às escolas públicas de Goiás, Mato Grosso e Amazonas (Arquivo Nacional (Rio de Janeiro). Localização: Acervo Série Educação com a sigla IE<sup>5</sup> 30. Documento Manuscrito).

Os alunos eram estimulados a adquirir o hábito de leitura. Como é possível observar nas atividades cotidianas da Escola Normal, a leitura de livros era atividade considerada imprescindível para a formação de professores e deveria formar o hábito dos futuros professores.

Os *livros de leitura* tiveram papel importante na formação dos professores, pois através deles eram transmitidos e reforçados os novos (e velhos) conteúdos morais e cívicos, fazendo com que várias gerações partilhassem textos que construía a idéia de pátria, geralmente moderna e civilizada. Cabe ressaltar que os manuais didáticos se constituíram no principal material de leitura destinado aos alunos da Escola Normal da Corte.

A literatura infantil, indicada como leitura suplementar, por sua vez, abordava contos populares, tradução e adaptação de obras estrangeiras, poesia edificante e contos morais.

A preocupação com o estabelecimento de bibliotecas foi uma constante nos anos de 1880. No dia 28 de junho de 1882, o diretor Benjamin Constant solicitou ao Ministro do Império Rodolfo Epifânio de Sousa Dantas, *autorização de funcionamento de salas para a fundação de uma biblioteca*. O diretor solicitou também que fosse montado um pequeno gabinete de Física e Química e que comprassem máquinas e aparelhos para o gabinete:

Ofício do diretor Benjamin Constant Botelho de Magalhães roga a vossa excelência Rodolfo Epifânio de Souza Dantas que se digne autorizar que as salas que se verificar nas diversas consignações votadas para esta escola no exercício corrente, seja aplicado para a fundação de uma biblioteca e para a compra de máquinas, aparelhos e mais objetos necessários a um pequeno gabinete de física e química, matérias estas que já devem ser lecionadas no ano próximo vindouro. Brevemente remeteu a Vossa Excelência a relação desses objetos, acompanhada do respectivo orçamento.

Fonte: Livro de Correspondências da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro.

No ano de 1888 foi fundado na Escola Normal o “Grêmio Normalista 13 de maio”, composto por professores, alunos e empregados. O objetivo era comemorar o dia 13 de maio e todos os dias de festa nacional, promover o bem-estar dos associados, concorrer para o pagamento dos títulos de professores do 1º grau e de 2º grau aos alunos que tivessem escassez de recursos, *estabelecer uma biblioteca* composta de livros necessários ao ensino das diversas séries e a consultas, ampliando-a todas as vezes que os cofres sociais permitissem e promover festas no dia da entrega dos diplomas dos alunos (Fonte: Arquivo Nacional. Localização: Pacote IE<sup>5</sup> 35. Ano: 1888. Documento Manuscrito).

As *aulas práticas* também faziam parte da formação dos futuros professores: acreditava-se que a melhor maneira de aprender era praticar nas escolas primárias anexas e em laboratórios. Na verdade, havia uma total ligação entre as escolas primárias e a Escola Normal da Corte, já que nelas ocorriam as aulas práticas. Essas escolas eram designadas pelo Ministro do Império para servir como escolas anexas à Escola Normal. O que se observa nos planos de aula dos professores é que conhecer o conteúdo das escolas primárias era imprescindível para o desenvolvimento das aulas práticas.

Os conteúdos ministrados aos alunos da Escola deveriam ser iguais àqueles ministrados nas escolas primárias da Corte. Estes eram indicados pelos Inspectores da Instrução Primária e Secundária e pelos Diretores da Instrução Pública com autorização do governo Imperial (Ministério dos Negócios do Império, diretor Barão de Mamoré, Rio de Janeiro, 6 de maio de 1887; Ofício ao Diretor da Escola Normal da Corte, “autorizando-o a providenciar afim de que, nas aulas de Português, Aritmética, Geometria, Corografia e História do Brasil dessa Escola se instituassem como lições que sirvam de norma ao magistério primário”. Fonte: Livro de Correspondências Oficiais da Escola Normal. Localização: Instituto de Educação do Rio de Janeiro).

## Considerações finais

O estudo aqui empreendido deu conta de mostrar como eram selecionados os livros e manuais didáticos e quais conteúdos eram privilegiados para a formação imediata de professores, necessária para atender à demanda da escolarização pública e em massa que o momento impunha. Não foi possível uma incursão profunda no cotidiano dos alunos e professores da escola, porém, pudemos perceber que a cultura escolar vivenciada naquela escola era permeada pela idéia de obediência ao Estado Imperial no que diz respeito ao currículo escolar e, conseqüentemente, aos livros de leitura e manuais didáticos a serem utilizados.

Nos anos de funcionamento da Escola Normal foi comum professores discutirem a necessidade de oferecer aos alunos uma formação científica para atingir os objetivos propostos pelo governo imperial: realizar o progresso material e civilizar a Nação.

A necessidade de escolarização da população, principalmente das pessoas consideradas pelos dirigentes como a “camada inferior da sociedade”, foi intensamente discutida nas reuniões da Congregação da Escola, nas Conferências Pedagógicas, nos Congressos de Instrução e no dia-a-dia dessa instituição de ensino, como condição de sucesso da instrução primária na Corte Imperial.

A despeito do sistema autoritário de ensino que se impunha aos professores da Escola Normal da Corte pelo governo imperial, na condução de todo o processo educativo através de seus agentes estatais, por meio das fontes pudemos perceber que os mestres e os diretores da Escola Normal da Corte encontraram estratégias para evidenciar que não eram meros “fantoques” no processo, ou seja, que não estavam alheios à situação imposta. Deixaram registradas suas angústias e aflições em relação ao sistema de ensino vigente e as suas dificuldades na atuação profissional. Nos documentos analisados, os discursos dos mestres eram representativos de ações, apontavam para uma busca séria e interminável pela melhoria da instrução; apontavam as necessidades emergentes da Escola e a necessidade de reformas; reivindicavam atenção e ação das autoridades

públicas; abordavam seus problemas na sala de aula e também o comportamento dos alunos.

A análise da instituição escolar responsável pela formação do mestre e disseminação de saberes escolares no final do século XIX, entendida enquanto instância de seleção e consagração intelectual, proporcionou a recuperação da estrutura dos saberes específicos para a formação de um mestre naquele momento histórico. Nesse sentido é que consideramos importante destacar os saberes escolares que eram enfatizados nas disciplinas e apresentavam o caráter humanístico dos saberes escolares disseminados da Escola Normal da Corte.

Refletindo sobre as práticas de instrução pública na Corte Imperial, a partir do momento que se vislumbrou os saberes escolares como possibilidade de representação dos ideais de uma sociedade, como explicar que a formação destinada aos professores primários pudesse sequer atingir um nível satisfatório de práticas condizentes com suas idealizações?

Cabe assinalar aqui que, ao mesmo tempo em que a Escola Normal da Corte objetivava ser um modelo diferenciado na formação de professores, era também influenciada pelas idéias modernizadoras vivenciadas pela sociedade e sobretudo pelas ações do Estado de construção de um ensino de massas. Ou seja, uma instituição destinada a todos, pública, obrigatória, gratuita e leiga.

## Referências

CHERVEL, André. História das disciplinas escolares: reflexões sobre um campo de pesquisa. **Teoria & Educação**, Porto Alegre, v. 2, p. 177-229, 1990.

CORREA, Rosa Lydia Teixeira. O livro escolar como fonte de pesquisa na história da educação. **Cadernos Cedes**, n. 52, 2000, p. 11-24.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. *et. al.* A cultura escolar como categoria de análise e como campo de investigação na história da educação brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 139-159, jan./abr. 2004.

FERNANDES, Antonia Terra de. Livros didáticos em dimensões materiais e simbólicas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 531-545, set./dez. 2004.

FORQUIN, Jean-Claude. Saberes escolares, imperativos didáticos e dinâmicas sociais. **Teoria & Educação**, Porto Alegre, n. 5, p. 28-49, 1992.

JULIÁ, Dominique. A cultura escolar como objeto histórico. **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas, n. 1, p. 9-45, 2001.

MOACYR, Primitivo. **A instrução e o Império**: subsídios para a história da educação no Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 1938.

VALDEMARIN, V. T.; SOUZA, R. F. (Org.). **Cadernos Cedex**, v. 52, 2000. 122 p.

VINÃO FRAGO, Antonio. Historia de la educación e historia cultural: posibilidades, problemas, cuestiones. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 0, p. 63-82, set/dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Fracasan las reformas educativas? *In*: SOCIEDADE BRASILEIRA DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO (Org.). **Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2001. P. 21-52.



## **SOBRE OS AUTORES**

### **Alaide Maria Zabloski Baruffi**

Professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul de 1992 a 2006, possui graduação em Pedagogia pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (1984), mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1993) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2000). Atualmente é professora associada da Universidade Federal da Grande Dourados. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Formação de Professores para a Educação Básica e Ensino Superior, atuando principalmente nos seguintes temas: formação de professores, educação, ensino superior e currículo. Professora do Programa Mestrado em Educação da UFGD, disciplina Docência no Ensino Superior. Pertence ao Grupo de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação. Pesquisadora Adjunta no Projeto de Pesquisa: Bons Resultados do IDEB: estudo exploratório de fatores explicativos (USP,UFGD e UEC).

### **Alessandra Cristina Furtado**

Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2007). Possui mestrado em História pela Faculdade de História, Direito e Serviço Social. UNESP/Franca (2001) e graduação em História (Licenciatura e Bacharelado) pela Faculdade de História, Direito e Serviço Social da UNESP/ Franca (1998). Atualmente é professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados e membro da comissão editorial do Caderno de Pedagogia, Revista Monta-

gem, Revista Fundamentos em Administração, Letras e Pedagogia e Revista Primeiros Passos.

**Ana Paula Gomes Mancini**

Doutora em Educação pela Universidade Estadual Julio de Mesquita Filho, campus de Marília/UNESP. É professora da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Atua como Coordenadora de Ensino de Graduação e estuda cultura escolar e os saberes escolarizados. Publicações: MANCINI, A.P.G. *et al.* A Educação na Idade Média. (In: SOUZA, N.M.M. (Org.). *História da Educação*. 146 ed. Indianópolis - SP: AVERCAMP, 2006. p. 12-25); MANCINI, A.P.G. *et al.* Entre História e Memória: normalistas do Instituto Educacional Dourados – MS:1959-1969 (*Fronteiras*, v. 1, n. 1, 2007).

**Dirce Nei Teixeira de Freitas**

Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, onde atua no Programa de Pós-Graduação em Educação e curso de Pedagogia. Coordena o grupo de estudos e pesquisa “Estado, Política e Gestão da Educação” (GEPGE). Graduada em pedagogia pela FUCMAT, é mestre em educação pela UFMS e doutora em educação pela USP (2005). Estuda, pesquisa e publica sobre políticas, gestão e avaliação da educação básica. Publicou no ano de 2007 o livro “A avaliação da educação básica no Brasil”, pela Editora Autores Associados e organizou o livro “Educação básica: discursos e práticas político-normativas e interpretativas”, publicado no ano de 2008 pela Editora da UFGD. Tem larga experiência na docência e gestão da educação básica. Atuou em órgãos técnicos do sistema público educacional estadual e municipal no estado de Mato Grosso do Sul.

### **Elisângela Alves da Silva Scaff**

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2007). Possui graduação em Pedagogia (1994), especialização (1996) e mestrado em Educação (1999), pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Atualmente é professora adjunta e Pró-Reitora de Ensino da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e docente do Programa de Pós-Graduação – Mestrado – em Educação, da Universidade Federal da Grande Dourados. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política e Gestão da Educação Básica, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, gestão educacional e planejamento educacional.

### **Giselle Cristina Martins Real**

Professora adjunta da Universidade Federal da Grande Dourados. Possui doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2007), mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2000), graduação em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1988) e em Direito pelo Centro Universitário da Grande Dourados (1989). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando principalmente com os temas avaliação e educação superior.

### **Maria Alice de Miranda Aranda**

Doutora em Educação (2009) pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Possui mestrado em Educação (2004), especialização em Gestão/Administração Educacional (2001) e graduação em Pedagogia (1991). Atuou na docência e gestão em escolas públicas de educação básica e em órgãos do sistema municipal de ensino: SEMED e COMED do Mato Grosso do Sul. Tem experiência na área de gestão/administração educacional e formação de professores/gestores. Atualmente é professora

adjunta da Faculdade de Educação (FAED) da Universidade Federal da Grande Dourados. Estuda, ensina, pesquisa e publica nos seguintes temas: gestão da escola, projeto político pedagógico, gestão dos sistemas de ensino, constituinte escolar, políticas públicas de educação, democracia, participação e cidadania.

### **Marta Coelho Castro Troquez**

Mestre em História pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), linha de pesquisa: *Escola, Cultura e Disciplinas Escolares*. Atua como Técnica em Assuntos Educacionais na Universidade Federal da Grande Dourados, onde participa de projetos de pesquisa na área da Educação. Publicações: TROQUEZ, Marta Coelho Castro *et al.* Criança e adolescente Indígena: a realidade de Dourados no contexto escolar (*In: NASCIMENTO, A.C. et al. (Orgs.). Projeto Kaiowá e Guaraní em Mato Grosso do Sul: A realidade na visão dos índios. Campo Grande: UCDB, 2005*); TROQUEZ, M.C.C. Educação escolar indígena em Dourados (MS): as instituições e os professores índios (*In: XXIV Simpósio Nacional de História - História e Multidisciplinaridade: Territórios e Deslocamentos. Anais... São Leopoldo: Unisinos, 2007*); TROQUEZ, M.C.C. Atores sociais no entre-lugar: a especificidade dos professores índios da Reserva Indígena de Dourados. (*In: VIII Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste. Anais... Cuiabá: UFMT, 2006*).

### **Paulo Gomes Lima**

Professor Adjunto da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (FAED/UFGD). Membro dos grupos de Pesquisa FAED/CNPQ Estado, Política e Gestão da Educação (GEP-GE). Possui pós-doutoramento pela Universidade Estadual de Campinas, na área de concentração Filosofia e História da Educação. Doutorado em

Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2005) – FCLAR/UNESP, mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2001) e graduação em Pedagogia pela Universidade de Santo Amaro (1994). Exerce atividades no magistério superior com ênfase em políticas educacionais, filosofia e história da educação geral e brasileira, universidade e políticas públicas para a educação superior, pesquisa científica e epistemologia educacional. Atualmente desenvolve pesquisa sobre a universalização, humanização e democratização de acesso à Universidade no Brasil.

