



CADERNOS
DE
PESQUISA





FC Fundação **FC** Carlos Chagas

A Fundação Carlos Chagas é uma instituição privada sem fins lucrativos, criada em 1964 e dedicada à seleção de recursos humanos e à pesquisa na área de educação. Seu Departamento de Pesquisas Educacionais, fundado em 1971, desenvolve um amplo espectro de investigações interdisciplinares, voltadas para a relação da educação com os problemas e perspectivas sociais do país.

Cadernos de Pesquisa

Revista de estudos e pesquisas em educação, publicada desde 1971, tem como objetivo divulgar a produção acadêmica sobre educação, gênero e raça, propiciando a troca de informações e o debate sobre as principais questões e temas emergentes da área. Tem edição quadrimestral e aceita colaboração segundo as normas constantes à página final. A revista não se responsabiliza pelos conceitos emitidos em matéria assinada a que dê publicação. Direitos autorais reservados: reprodução integral de artigos apenas com autorização específica; citação parcial permitida com referência completa à fonte.



DIRETORIA

Rubens Murillo Marques
Diretor Presidente
Ronaldo Marques Bekman
Diretor Vice-Presidente
Glória Maria Santos Pereira Lima
Diretora Secretária-Geral
Catharina Maria Wilma Brandi
Diretora Secretária
Carlos Eugênio de Carvalho Ferreira
Diretor Tesoureiro-Geral
Ricardo Iglesias
Diretor Tesoureiro

REDAÇÃO: Fundação Carlos Chagas
Av. Prof. Francisco Morato, 1.565
CEP: 05513-900 – São Paulo – SP – Brasil
Tel.: (11) 3721-4511
Fax: (11) 3721-1059
Site: <http://www.fcc.org.br>
E-mail: cadpesq@fcc.org.br

CADERNOS DE PESQUISA

Editora Responsável
Elba Siqueira de Sá Barretto

Editoras Executivas
Albertina de Oliveira Costa
Claudia Davis

Assistente Editorial
Áurea Maria Corsi

Secretária de Edições
Vera Eliana Rodrigues

Comissão Editorial
Alda Junqueira Alves Marin (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, Brasil)
Dermeval Saviani (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
José Sérgio F. de Carvalho (Universidade de São Paulo, Brasil)
Maria Clotilde Rossetti-Ferreira (Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, Brasil)
Maria Malta Campos (Fundação Carlos Chagas, São Paulo, Brasil)
Marli André (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil)
Neusa Maria Mendes de Gusmão (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Nora Krawczyk (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Zilma de Moraes Ramos de Oliveira (Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, Brasil)

Conselho Editorial
Almerindo Janela Afonso (Universidade do Minho, Portugal)
Antonio Flavio Barbosa Moreira (Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)
Helena Hirata (Centre National de Recherche Scientifique, França)
Isabel Alarcão (Universidade de Aveiro, Portugal)
Jacques Therrien (Universidade Federal do Ceará, Brasil)
Jacques Velloso (Universidade de Brasília, Brasil)
Janete Lins Azevedo (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Juan Casassus (Unesco/Oreale, Chile)
Justa Ezpeleta (Centro de Investigación y Estudios Avanzados, México)
Luiz Antônio Cunha (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)
Maria de Ibarrola (Centro de Investigación y Estudios Avanzados, México)
Marília Pinto de Carvalho (Universidade de São Paulo, Brasil)
Menga Lüdke (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil)
Regina Vinhaes Gracindo (Universidade de Brasília, Brasil)
Tania Dauster (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil)
Vanilda Paiva (Instituto de Estudos da Cultura e da Educação Continuada, Rio de Janeiro, Brasil)
Walter E. Garcia (Instituto Paulo Freire, São Paulo, Brasil)





ISSN 0100/1574

CADERNOS
DE
PESQUISA



REVISTA QUADRIMESTRAL • MAIO/AGO. 2008 • V. 38 • N. 134



 **Fundação**
Carlos Chagas

AUTORES
ASSOCIADOS 





CADERNOS DE PESQUISA • N. 1 JUL. 1971 • FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS • SÃO PAULO

QUADRIMESTRAL

Índice de autores e assuntos: n. 50 (1971/1984), n. 72 (1989), n. 84 (1991/1992).

A partir do n. 121 de 2004, foi acrescida a informação de volume que corresponde ao ano de publicação do periódico.

ISSN 0100/1574

I. Educação. I. Fundação Carlos Chagas. II. Departamento de Pesquisas Educacionais/FCC

INDEXADO EM

BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasília, INEP)

SIBE – Sistema de Informações Bibliográficas em Educação (Brasília, INEP)

CLASE – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México, UNAM)

IRESE – Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (México, CESU-UNAM)

PSICODOC – CD-ROM em Psicologia (Espanha, Colégio Oficial de Psicólogos de Madri)

Na coleção SciELO Brasil a partir de 2003.

Scientific Eletronic Library Online: <http://www.scielo.br>

ISSN 1807-0213

PADRONIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Maria da Graça C. Vieira

REVISÃO ESTATÍSTICA

Miriam Bizzocchi

Impresso em: agosto de 2008

Tiragem: 1.500 exemplares

AUTORES ASSOCIADOS @

Uma editora educativa a serviço da cultura

Conselho Editorial "Prof. Casemiro dos Reis Filho"

Bernardete A. Gatti, Carlos Roberto Jamil

Cury,

Dermeval Saviani, Gilberta S. de M. Jannuzzi,

Maria Aparecida Motta e Walter E. Garcia

comercialização e assinaturas

Editora Autores Associados Ltda.

Av. Albino J. B. de Oliveira, 901 – Barão Geraldo

CEP 13084-008 – Campinas - SP

Pabx/Fax: (19) 3289-5930

E-mail: editora@autoresassociados.com.br

Catálogo on-line: www.autoresassociados.com.br

Diretor Executivo

Flávio Baldy dos Reis

Coordenadora Editorial

Érica Bombardi

Diagramação e Composição

DPG Editora

Revisão

Aline Marques

Capa – Ilustração

Monica Ferretti

Arte-final

Érica Bombardi

Impressão e acabamento

Gráfica Paym – (11) 4392-3344

Apoio:



Ministério
da Educação

Ministério da
Ciência e Tecnologia





SUMÁRIO

EDITORIAL	291
TEMA EM DESTAQUE	
POLÍTICAS E PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL	
A EDUCAÇÃO BÁSICA COMO DIREITO	293
<i>Carlos Roberto Jamil Cury</i>	
RELAÇÕES ENTRE ESFERAS GOVERNAMENTAIS NA EDUCAÇÃO E PDE: O QUE MUDA?	305
<i>Silke Weber</i>	
A LEGISLAÇÃO DO FUNDEB	319
<i>Paulo Sena</i>	
BOLSA FAMÍLIA E POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSALIZANTES: O CASO DE UM MUNICÍPIO PAULISTA	341
<i>André Pires</i>	
OUTROS TEMAS	
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: TRAJETÓRIA RECENTE	367
<i>Maria Clara Di Pierro</i>	
LOS DOCENTES Y LA POLÍTICA CURRICULAR ARGENTINA EN LOS AÑOS '90	393
<i>Sandra Ziegler</i>	



POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DESEMPENHO ESCOLAR NAS CAPITALS BRASILEIRAS <i>Fátima Alves</i>	413
FORMAÇÃO DE LEITORES DE LITERATURA NA ESCOLA BRASILEIRA: CAMINHADAS E LABIRINTOS <i>Alice Vieira</i>	441
DESDOBRAMENTOS DA ASSOCIAÇÃO “PÚBLICO-PRIVADO” NA ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO TÉCNICO NO CEARÁ <i>Dagmar M. L. Zibas</i>	459
APARATO BUROCRÁTICO E OS NÚMEROS DO ENSINO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA <i>Natália Gil</i>	479
PROCESO DE CONSTRUCCIÓN IDENTITARIA DEL PEDAGOGO UNIVERSITARIO EN MÉXICO <i>Zaira Navarrete Cazales</i>	503
ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO SÉCULO XIX: DA BIOLOGIA À PSICOGENIA <i>Maria Cristina Soares de Gouvêa</i>	535
RESENHAS	559
DESTAQUE EDITORIAL	563
PUBLICAÇÕES RECEBIDAS	567
INSTRUÇÕES A COLABORADORES	569

Errata

Na edição v. 38, n. 133, jan./abr.2008, à p. 97, onde se lê “Psicologia da Educação”, leia-se “Psicologia Social”, referente ao vínculo institucional do autor Sergio Ozella.





CONTENTS

EDITORIAL 291

ISSUE IN FOCUS

EDUCATIONAL POLICIES AND PROGRAMS IN BRAZIL

BASIC EDUCATION AS A RIGHT 293

Carlos Roberto Jamil Cury

RELATIONS AMONG GOVERNMENTAL SPHERES ON EDUCATION
DEVELOPMENT PLAN: WHAT CHANGES? 305

Silke Weber

FUNDEB'S LEGISLATION 319

Paulo Sena

BOLSA FAMÍLIA (CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAM)
AND OTHER PUBLIC POLICIES: THE CASE OF A SÃO PAULO
MUNICIPAL DISTRICT 341

André Pires

OTHER ISSUES

YOUTH AND ADULT EDUCATION IN LATIN
AMERICA AND THE CARIBBEAN: THE RECENT TRAJECTORY 367

Maria Clara Di Pierro

TEACHERS AND CURRICULUM POLICY IN
ARGENTINA IN THE NINETIES 393

Sandra Ziegler



EDUCATIONAL POLICIES AND SCHOOL PERFORMANCE IN THE BRAZILIAN CAPITALS OF STATES	413
<i>Fátima Alves</i>	
LITERATURE READERS FORMATION IN THE BRAZILIAN SCHOOL: TRAJECTORIES AND LABYRINTHS	441
<i>Alice Vieira</i>	
DEVELOPMENTS OF THE "PUBLIC-PRIVATE" PARTNERSHIP IN THE TECHNICAL TEACHING MANAGEMENT IN CEARÁ	459
<i>Dagmar M. L. Zibas</i>	
THE BUROCRATIC APPARATUS AND EDUCATIONAL NUMBERS: A HISTORICAL APPROACH	479
<i>Natália Gil</i>	
THE PROCESS OF IDENTITY CONSTRUCTION BY UNIVERSITY PEDAGOGUES IN MEXICO	503
<i>Zaira Navarrete Cazales</i>	
STUDIES ABOUT HUMAN DEVELOPMENT IN THE 19 TH CENTURY: FROM BIOLOGY TO PSYCHOGENY	535
<i>Maria Cristina Soares de Gouvêa</i>	
BOOK REVIEWS	559
BOOK HIGHLIGHTS	563
PUBLICATIONS RECEIVED	567
INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS	569



EDITORIAL

Cara leitora, caro leitor,

O Tema em Destaque deste número reúne alguns ensaios e pesquisas sobre as políticas de educação básica da última década no Brasil. Ainda que pontuais, acreditamos que as análises, realizadas por conceituados estudiosos da área, poderão contribuir para a formação de uma opinião mais avisada acerca das orientações de governo que repercutem fortemente sobre a população em geral, uma vez que atingem a maioria dos que freqüentam a escola nos dias de hoje.

Os artigos tratam de aspectos referentes ao Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado pelo Ministério da Educação em 2007; do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, importante regulador dos mecanismos de redistribuição dos recursos públicos destinados ao ensino, e do Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país.

Para iniciar, Carlos Jamil Cury discorre sobre o conceito de educação básica, escrutinando o significado dessa nova configuração dos sistemas de ensino e suas decorrências para a organização da educação nacional. Silke Weber focaliza o que muda nas relações entre as três instâncias federativas em face do Plano de Desenvolvimento da Educação, cujo compromisso é o provimento da educação básica de qualidade. Paulo Sena examina as características do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, destacando os avanços e os aspectos problemáticos da nova legislação. André Pires apresenta resultados de pesquisa sobre o Programa Bolsa Família no município de Campinas, evidenciando a importância de sua atuação concatenada com outras políticas de corte universalizante, visando reverter a situação de pobreza das populações-alvo.

Entre os demais artigos que compõem este número, o trabalho de Maria Clara Di Pierro, com base em pesquisa compartilhada, procura traçar os contor-





nos atuais da trajetória da educação de jovens e adultos em 20 países da América Latina, analisando a sua função social, as tendências recorrentes, as singularidades e os desafios postos para essa modalidade de educação.

Dois estudos de países latino-americanos tomam como foco os professores. No México, a questão que orienta a pesquisa realizada por Zaira Navarrete Cazales é a da identidade do pedagogo. Na Argentina, o propósito de Sandra Ziegler é o de investigar como os dispositivos previstos pelo Estado para implementar a reforma curricular nos anos 90 afetam as orientações e práticas docentes.

Ainda na linha dos estudos curriculares, o texto de Alice Vieira discute as tendências atuais do ensino de literatura nas orientações formuladas pelo Ministério da Educação e nas da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, ao mesmo tempo em que aponta as lacunas entre o que é proposto e a situação vivenciada nas escolas.

Fátima Alves procura estabelecer relações entre o rendimento dos alunos – aferido pelo sistema de avaliação da educação básica –, o nível socioeconômico destes e a composição social das redes de ensino, sugerindo questões para a formulação da agenda de políticas educacionais.

O estudo de caso, realizado por Dagmar Zibas em uma escola técnica federal, detém-se nos desdobramentos da associação público-privado ao constatar que a sua gestão é feita por uma entidade jurídica de criação recente que se define como “organização da sociedade civil de interesse público”, Oscip. A autora examina suas implicações e os efeitos na clientela escolar.

Finalmente, há que registrar duas pesquisas de caráter histórico que completam este número e que tomam como objeto temas ainda pouco explorados pela academia. O estudo de Natália Gil analisa as iniciativas que contribuíram para a constituição de um sistema nacional de estatísticas educacionais no Brasil entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX. Maria Cristina Soares de Gouvêa, por sua vez, recupera o percurso de formação de um campo científico específico sobre o desenvolvimento humano ao longo do século XIX, passando pelos estudos ontogenéticos, ligados à Biologia, até chegar à psicologia.

Bom proveito das leituras.

As Editoras





A EDUCAÇÃO BÁSICA COMO DIREITO

CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

Programa de Pós-Graduação em Educação da
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
crjcury.bh@terra.com.br

RESUMO

Este artigo pretende explicitar um conceito novo que aparece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: educação básica. Por ser conceitualmente novo dentro de termos nem tão novos, ele precisa ser entendido em um novo quadro de referências. Além dessa dimensão, ele também é um direito e uma nova forma de organização da educação nacional. Enquanto conceito, ele auxilia na compreensão da realidade que o contém e que se apresenta sob novas bases. Como tal também significa alicerce e caminho. Como direito, a educação básica se impõe como uma ampliação do espectro da cidadania educacional. Finalmente, como nova organização, ela abrange três etapas: educação infantil, ensino fundamental obrigatório e ensino médio, progressivamente obrigatório. Tais etapas são constituídas de uma realidade única, diversa e progressiva. O artigo discute o significado dessa nova configuração conceitual, sua origem na Constituição Federal de 1988 e suas decorrências para a organização da educação nacional.

EDUCAÇÃO BÁSICA – DIREITO À EDUCAÇÃO – ENSINO OBRIGATÓRIO – LDB-BR: CONCEITO FUNDAMENTAL

ABSTRACT

BASIC EDUCATION AS A RIGHT. This article intends to explain a new concept which appears in the National Education Guidelines and Framework Law: basic education. As this is a conceptually new term among terms which are not so new, it needs to be understood within a new framework of references. Besides this dimension, basic education is also a right and a new way of organizing the Brazilian education. As a concept, it helps to understand the reality in which it is inserted and that presents itself under new basis. As such, it also means foundation and a path to be followed. As a right, it imposes itself as an extension of the spectrum of educational citizenship. Finally, as a new organization, it encompasses three phases: early childhood education, compulsory primary education and progressively compulsory secondary education. Such phases are made up of a unique, diverse and progressive reality. This article discusses the meaning of this new conceptual configuration, its origin in the Federal Constitution of 1988 and its consequences for the organization of the Brazilian education.

BASIC EDUCATION – RIGHT TO EDUCATION – COMPULSORY EDUCATION – LDB-BR: FUNDAMENTAL CONCEPTS





Carlos Roberto Jamil Cury

A expressão “educação básica” no texto de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN – é um conceito, é um conceito novo, é um direito e também uma forma de organização da educação nacional.

Como conceito, a educação básica veio esclarecer e administrar um conjunto de realidades novas trazidas pela busca de um espaço público novo. Como um princípio conceitual, genérico e abstrato, a educação básica ajuda a organizar o real existente em novas bases e administrá-lo por meio de uma ação política conseqüente.

A capacidade de mobilização de uma idéia política reside justamente nos seus conteúdos abstratos. Aliás, a abstração é fonte fundamental de sua força, porque permite que os conteúdos de determinados princípios gerais possam ganhar redefinições inesperadas, e, portanto, a questão dos direitos será sempre uma construção imperfeita e inacabada. (Rego, 2006, p. 184)

E como a todo conceito corresponde um termo, vê-se que, etimologicamente, “base”, donde procede a expressão “básica”, confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. “Base” provém do grego *básis*, eós e corresponde, ao mesmo tempo, a um substantivo: pedestal, fundação, e a um verbo: andar, pôr em marcha, avançar.

Como conceito novo, ela traduz uma nova realidade nascida de um possível histórico que se realizou e de uma postura transgressora de situações preexistentes, carregadas de caráter não democrático.

Como direito, ela significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural.

E é aí que se situa o papel crucial do novo conceito inclusive como nova forma de organização da educação escolar nacional. Essa nova forma atingiu tanto o pacto federativo quanto a organização pedagógica das instituições escolares. Esse papel o é como tal porque à educação lhe é imanente o de ser em si um pilar da cidadania e o é inda mais por ter sido destinado à educação básica o condão de reunir as três etapas que a constituem: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

A educação básica é um conceito mais do que inovador para um país que, por séculos, negou, de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar.





A educação básica...

Resulta daí que a educação infantil é a raiz da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. É dessa visão holística de “base”, “básica”, que se pode ter uma visão conseqüente das partes.

A educação básica torna-se, dentro do artigo 4º da LDB, um direito do cidadão à educação e um dever do Estado de atendê-lo mediante oferta qualificada.

Nesse momento, cumpre inquirir pela origem desse conceito, desse conceito novo e dessa forma de organização.

Embora não constante do importante capítulo da Educação, na Constituição Federal – CF – de 1988, esse conceito se nutre do espírito do texto constitucional em cujo teor transparece o universalismo de vários direitos. A educação, dada sua inerência à cidadania e aos direitos humanos, foi, então, positivada como direito.

A educação básica é declarada, em nosso ordenamento jurídico maior, como direito do cidadão – dever do Estado.

A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político. (Chauí, 1989, p.20)

Este reconhecimento positivado, dentro de um Estado Democrático de Direito, tem atrás de si um longo caminho percorrido. Da instrução própria das primeiras letras no Império, reservada apenas aos cidadãos, ao ensino primário de quatro anos nos estados da Velha República, do ensino primário obrigatório e gratuito na Constituição de 1934 à sua extensão para oito anos em 1967, derrubando a barreira dos exames de admissão, chegamos ao direito público subjetivo e ao novo conceito ora analisado (Fávero, 1996; Cury, 2000).

O artigo 205 da CF de 1988 é claro: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.





Carlos Roberto Jamil Cury

Essa definição, bela e forte, se vê reforçada pelo artigo 6º da CF, como o primeiro dos direitos sociais.

Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Estamos diante de uma proclamação legal e conceitual bastante avançada, mormente diante da dramática situação que um passado de omissão legou ao presente.

Do dever, dever de Estado, nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivá-las, como os poderes constituídos, quanto da colaboração vinda da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações (Cury, 2002).

A educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã. E por implicar a cidadania no seu exercício consciente, por qualificar para o mundo do trabalho, por ser gratuita e obrigatória no ensino fundamental, por ser gratuita e progressivamente obrigatória no ensino médio, por ser também a educação infantil um direito, a educação básica é dever do Estado.

E como se trata de um direito juridicamente protegido, em especial como direito público subjetivo no âmbito do ensino fundamental, é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições.

Daí a LDB, o Plano Nacional de Educação e outros diplomas legais buscarem garantir esse direito (Castro, 1998).

Contudo, esse avanço jurídico, expresso em um novo conceitual, o é assim porque os que por ele lutaram se viram diante de uma dramática situação fática cuja existência é indicadora da permanência do velho.

O velho advém de longa data e de grave tradição em nosso país. Denunciavam-no os mais consistentes trabalhos desde Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Hollanda, desde o ficcionismo realista de Machado de Assis e de Lima Barreto às análises clássicas de Raymundo Faoro, Francisco de Oliveira e de Wanderley Guilherme dos Santos e ao drama relatado pelas fotos de Sebastião Salgado, pelo ficcionismo atual de um Luiz Ruffato ou por meio de filmes como *Cidade de Deus* cujas produções confirmam os frios e cortantes números das estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas – Ipea – e de órgãos internacionais.

No conjunto, tais análises e resultados não hesitam em contrastar a luta entre o velho e o novo tal como uma modernidade na economia e uma desi-



gualdade social presa em formas autocráticas, autoritárias de mando político. A chamada à modernização conservadora permitia o avanço econômico pela manutenção de formas arcaicas de poder e cuja reiteração e repetição torna uma tragédia essa invasão do passado nas realidades presentes.

De todo modo, a realidade pré-88 já vinha conhecendo essa luta entre o velho e o novo, por já abrigar uma sociedade civil que deixava de ser "gelatinosa". Constituíam-se uma nova esfera pública democrática, tanto para combater o poder governamental antidemocrático como para reivindicar as várias faces da democratização, aí incluída a do Estado. Novos sujeitos políticos surgiam com projetos diferentes para o futuro. Firmava-se a convicção de que o Brasil não tinha incompatibilidade com a organização da vida democrática e a democracia política poderia conviver com justiça social.

A ditadura que nos roubara a possibilidade de fazer política sob suas múltiplas expressões, confirmando a recorrente situação de que ela era privilégio de poucos, agora se via às voltas com a pujança de novos atores sociopolíticos.

O ordenamento jurídico, movido por essa onda contestatória e esperançosa, teria que incorporar conceitos novos, abstratos, que dessem forma à nova substância nascente.

Nesse específico sentido, a ordem real teria de ser atravessada no plano do direito positivo pela ordem normativa jurídica de tipo democrático. A intervenção normativa democrática ajudaria a cumprir uma função de ruptura, pelo menos de balizadora crítica dos velhos modos de ser petrificados na ordem consuetudinária. (Rego, 2006, p. 186)

É nesse momento de ruptura com a ordem existente que a CF a atravessa dando-lhe novos contornos organizacionais e chamando essa mesma ordem para uma cidadania aberta a todos.

Assim, para fazê-la direito de todos, era imprescindível que houvesse algo de comum ou universal. É dessa inspiração, declarada e garantida na Constituição, que a educação escolar é proclamada direito. Dela se espera a abertura, além de si, para outras dimensões da cidadania e da petição de novos direitos.

Espera-se dessa escola comum, expressão estrutural da educação básica, a transmissão de conhecimentos necessários para a vida, a ereção de novos



Carlos Roberto Jamil Cury

hábitos e novos padrões pelos quais se haveria de instituir, de modo organizado e sistemático, uma “vontade geral democrática” até então inexistente no país (Teixeira, 1996).

O *status quo* da escola existente até então não atendia à exigência de elevação quantitativa e qualitativa desses novos padrões da educação.

Ora, a LDB captou esse espírito e o traduziu pelo conceito de “educação básica”, conceito novo expresso em uma declaração de direito de todos a ser realizado em uma educação escolar que contivesse elementos comuns. De um lado, o combate à desigualdade, à discriminação e à intolerância, de outro lado, o apontamento da condução da educação escolar pelo princípio, também novo, da gestão democrática.

Conquanto sob o termo educação fundamental¹, o texto do primeiro projeto de LDB, apresentado à Câmara dos Deputados em dezembro de 1988, dizia já sob o novo conceito:

Art. 16 – A educação fundamental abrange o período correspondente à faixa etária dos zero aos dezessete anos e tem por objetivo geral o desenvolvimento omnilateral dos educandos de modo a torná-los aptos a participar ativamente da sociedade.

Art. 17 – A educação fundamental compreende três etapas: educação anterior ao primeiro grau, de zero a seis anos; educação de primeiro grau, dos sete aos catorze anos; e educação de segundo grau, dos quinze aos dezessete anos.

O texto aprovado em junho de 1990, bem como a versão aprovada em dezembro de 1990, já modificava o termo para educação básica (cf. artigo 4º) e a tornava dever do Estado, inclusive para efeito de sua universalização em todos os seus níveis e modalidades.... Ambas as versões instituíam, no capítulo VII, o título “Da educação básica”, cujo artigo 26 acolhia sua organização nas três etapas citadas. Por sua vez, o artigo 27 dizia: “A educação básica tem como

1. Como uma nova LDB era mandato constitucional ainda a ser efetivado, havia uma coexistência entre o avanço propiciado pela Constituição e o texto da Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei n. 7.044/82 e da Lei n. 5.540/68, inclusive na nomenclatura. Registre-se que a CF/88, no artigo 208, já distinguia a educação escolar sob a nomenclatura de ensino fundamental e de ensino médio. A etapa anterior já era subdividida em creche e pré-escola (Saviani, 1997; Cury et al., 1997).



objetivo geral desenvolver o indivíduo, assegurar-lhe a formação comum indispensável para participar, como cidadão, da vida em sociedade, e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.

O projeto dos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Corrêa, de 1992, apesar de não incluir o conceito de educação básica, reconheceu, até por conta dos mandamentos constitucionais, as três etapas como um direito social. Contudo, esse texto diminuiu para cinco anos a duração obrigatória do ensino fundamental, embora ponha ênfase na jornada integral.

O texto do projeto n. 101/93, advindo da Câmara dos Deputados, mantinha, em seu artigo 4º, o conceito de educação básica constituída pelas três etapas. O projeto dispunha de um capítulo próprio (Capítulo VII), “Da educação básica”, contendo, no artigo 27, a mesma redação supracitada.

O substitutivo do Senado ao projeto da Câmara, em 1994, tendo o senador Cid Sabóia como seu relator, também mantinha idêntico conceito no seu artigo 5º, com as três etapas, dispunha o capítulo VI, com o título de “Da educação básica”, preservados os mesmos objetivos.

O substitutivo do senador Darcy Ribeiro, em relação ao texto do senador Cid Sabóia, separava a educação infantil da educação básica. A educação escolar dividir-se-ia em educação infantil, educação básica, composta de ensino fundamental e médio, e educação superior. Contudo, o ensino fundamental recuperava sua duração mínima de oito anos advinda da Constituição de 1967. Desse modo, o capítulo “Da educação básica” seria um conceito que abrangeia apenas o ensino fundamental e o ensino médio.

Na redação precedente àquela que seria a final, Darcy Ribeiro acata o conceito de educação básica (artigo 20 e 21) e o coloca sob as diretrizes explicitadas no artigo 24.

O relator final do projeto de LDB, senador José Jorge, ao apresentá-lo, reconhece a mobilização da sociedade civil e destaca como um “ pilar da nova lei de diretrizes e bases da educação nacional a adoção do conceito de educação básica, que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio”.

O relator substituiu, então, a redação que vinha da Câmara, supracitada, pela seguinte: “A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe formação comum para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.



Carlos Roberto Jamil Cury

O texto final aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República será o atualmente vigente, no qual o conceito de educação básica aparece. Tal conceito comparece nos Capítulos I e II, do Título V, e, ao longo do texto, 21 vezes em 20 artigos. De modo constante, o termo educação básica se vê acompanhado, no conjunto dos artigos, do adjetivo “comum”. Tal é o caso, por exemplo, da formação básica comum dos conteúdos mínimos das três etapas (inciso IV, do artigo 9º), da formação comum no artigo 22, da base nacional comum dos artigos 26, 38 e 64, da diretriz de respeito ao bem comum do artigo 27.

A ligação entre a dimensão básica e o conceito de comum, na educação, carrega um sentido próprio. Comum opõe-se a uma educação específica (do tipo ensino profissional), de classe (que constitua um privilégio) ou mesmo que carregue algum diferencial mesmo que lícito (escola confessional). A noção de comum associada à educação básica é um direito (em oposição a privilégio) e busca, em sua abertura universal, o aprendizado de saberes válidos para toda e qualquer pessoa, responde a necessidades educativas do desenvolvimento humano como um patrimônio cultural. O “comum” vai mais além de um “para todos”, reportando-se a conhecimentos científicos, à igualdade, à democracia, à cidadania e aos direitos humanos (Teixeira, 1994).

Mas o conceito de educação básica também incorporou a si, na legislação, a diferença como direito. A legislação, mercê de amplo processo de mobilização, de disseminação de uma nova consciência, fez a crítica às situações próprias de minorias discriminadas e buscou estabelecer um princípio ético mais elevado: a ordem jurídica incorporou o direito à diferença.

A educação básica, por ser um momento privilegiado em que a igualdade cruza com a equidade, tomou a si a formalização legal do atendimento a determinados grupos sociais, como as pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais, como os afrodescendentes, que devem ser sujeitos de uma desconstrução de estereótipos, preconceitos e discriminações, tanto pelo papel socializador da escola quanto pelo seu papel de transmissão de conhecimentos científicos, verazes e significativos.

Já os jovens e adultos que não tiveram oportunidade de se escolarizar na idade própria podem e devem ser sujeitos de um modelo pedagógico próprio e apoiados com recursos que os façam recomeçar sua escolaridade sem a sombra de um novo fracasso.



As comunidades indígenas também devem ser sujeitos de um modelo próprio de escola, guarnecido por recursos e respeito à sua identidade cultural peculiar.

O reconhecimento das diferenças nesse momento da escolaridade é factível com o reconhecimento da igualdade.

É certo que as dificuldades para a realização de um ideal igualitário e universalista, propugnado pelo Estado de Bem-Estar Social, ensejaram o surgimento efetivo de lacunas, dando margem à separação da defesa do direito à diferença de sua base fundante no direito à igualdade. Sem este último, o direito à diferença corre o risco de políticas erráticas e flutuantes ao sabor de cada diferença. Por isso, a educação básica deve ser objeto de uma política educacional de igualdade concreta e que faça jus à educação como o primeiro dos direitos sociais inscrito na CF, como direito civil inalienável dos direitos humanos e como direito político da cidadania (Cury, 2005).

A educação básica, como direito, aprofundou-se no Brasil com a aprovação da Lei n. 11.274/06, pela qual o ensino fundamental obrigatório passou a durar nove anos, iniciando-se aos 6 anos de idade. A Lei n. 10.172/01, lei do Plano Nacional de Educação, esvaziada de seu suporte financeiro, ficou apenas em metas de “boa vontade” conquanto expressivas do quanto se poderia fazer nos dez anos de sua validade.

A emenda constitucional 53/06 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, já aprovada e seguida da Lei n. 11.494/07, lei de sua regulamentação, podem representar uma nova definição de educação básica.

Elas representam uma mudança tanto na composição e distribuição dos recursos em educação quanto na abertura de mais portas para o atendimento do ensino médio, da educação infantil e da Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Financiar todas as etapas da educação básica, com aporte progressivo da União, é reforçar o estatuto da federação que tem como um de seus objetivos fundamentais, segundo o artigo 3º III, da CF/88: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Entretanto, a expansão qualificada da educação básica como um todo terá que contar com um aumento da relação entre Produto Interno Bruto e Educação e com uma boa gestão dos recursos em todos os escalões.



Carlos Roberto Jamil Cury

Por ser um serviço público, ainda que ofertado também pela iniciativa privada, por ser direito de todos e dever do Estado, é obrigação deste interferir no campo das desigualdades sociais e, com maior razão, no caso brasileiro, no terreno das hierarquias sociais, como fator de redução das primeiras e eliminação das segundas, sem o que o exercício da cidadania ficaria prejudicado *a priori*.

A função social da educação assume a igualdade como pressuposto fundamental do direito à educação, sobretudo nas sociedades politicamente democráticas e socialmente desejosas de maior igualdade entre as classes sociais e entre os indivíduos que as compõem e as expressam.

Essas são as exigências que o direito à educação traz, a fim de democratizar a sociedade brasileira e republicanizar o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

CASTRO, M. L. O. de. *A Educação na Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: André Quincé, 1998.

CHAUÍ, M. Direitos humanos e medo. In: FESTER, A. C. R. (org.) *Direitos humanos e...* São Paulo: Brasiliense, 1989. p.15-35.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n.116, p.245-262, jun. 2002.

_____. A Educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, v.23, n.80 esp., p.169-201, 2002a.

_____. A Educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T.; GREIVE, C.; FARIA FILHO, L. (orgs.) *500 anos de educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p.567-584.

_____. *Os Fora de série na escola*. Campinas: Autores Associados, 2005.

CURY, C. R. J. et al. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.

FÁVERO, O. (org.) *A Educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. Campinas: Autores Associados, 1996.

MALISKA, M. A. *O Direito à educação e a Constituição*. Porto Alegre: Antonio Fabris, 2001.





A educação básica...

REGO, W. D. L. Intelectuais, Estado e ordem democrática: notas sobre as reflexões de Florestan Fernandes. In: RIDENTI, M.; BASTOS, E. R.; ROLLAND, D. (orgs.) *Intelectuais e Estado*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p.184.

SAVIANI, D. *A Nova lei da educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

TEIXEIRA, A. *Educação é um direito*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.




_____. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

Recebido em: novembro 2007

Aprovado para publicação em: dezembro 2007







RELAÇÕES ENTRE ESFERAS GOVERNAMENTAIS NA EDUCAÇÃO E PDE: O QUE MUDA?

SILKE WEBER

Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco
silke@elogica.com.br

RESUMO

O texto focaliza a proposta de relacionamento entre as três esferas de poder – União, estados e municípios – no provimento da qualidade da educação básica, que consta do Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado pelo Ministério da Educação em 2007. Entre as esferas governamentais, ao longo das últimas décadas, são assinalados alguns avanços e desdobramentos nas relações, que devem culminar na construção do Sistema Nacional de Educação. Destaque é dado a alguns dos desafios decorrentes do compartilhamento da União nos acordos locais de elevação dos padrões de qualidade, sendo anotadas possíveis formas de regulação que a eles serão associadas. A definição de parâmetros para institucionalizar, em todo o país, o regime de colaboração e controle social da educação, é percebida como passível de transformar a educação escolar em eixo central de um projeto de Nação.

EDUCAÇÃO BÁSICA – QUALIDADE DE ENSINO – POLÍTICAS EDUCACIONAIS – SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

ABSTRACT

RELATIONS AMONG GOVERNMENTAL SPHERES ON EDUCATION DEVELOPMENT PLAN: WHAT CHANGES? This paper focuses on the relationship between the three spheres of power – Union, State and County/Municipalities – proposed in 2007 by the Ministry of Education in its Education Development Plan. The aim of this plan is to improve the quality of basic school education. We start by listing some advance and developments in the relationship maintained among the various governmental spheres that have taken place in the last decades. These should lead to the construction of the National System of Education. Emphasis is given to some challenges generated by the Union's participation in local agreements in order to increase quality's standards, indicating, also, possible ways of regulating such agreements. The definition of parameters for institutionalizing the regime of collaboration and social control of education on a national level is perceived as bound to transform basic school education into the main axis of a project of Nation.

BASIC EDUCATION – TEACHING QUALITY – EDUCATIONAL POLICIES – NATIONAL SYSTEM OF EDUCATION

Versão modificada de texto originalmente apresentado no Seminário Itinerante: o PDE em Debate nas Universidades Públicas Paulistas, em outubro de 2007.



A edição recente do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – pelo Ministério de Educação trouxe, mais uma vez, a questão da educação formal para a ordem do dia. Desta feita, entretanto, a visibilidade dada à questão educacional é estabelecida em um marco que associa, de modo explícito, a relação entre educação escolar e projeto de sociedade, tendo como referência principal a síntese do debate em favor da democracia operada pela Constituição Federal de 1988. Assim, o Plano de Desenvolvimento da Educação reconhece a educação escolar como um direito social básico a ser assegurado pelo Estado, e privilegia a visão de formação humana como aspecto indispensável para concretizar a presença ativa do cidadão no mundo, fundamentada também na organização do pensamento e no desenvolvimento da reflexão crítica.

Pressupondo existir uma relação dinâmica entre processo de socialização e processo de individuação, o PDE concebe a educação formal como um caminho que articula e enlaça momentos e etapas do desenvolvimento pessoal e individual com a edificação de uma sociedade livre, justa e solidária, na perspectiva de simultaneamente promover a construção da autonomia individual e das instituições. Nesse sentido, o Plano se insurge contra a visão fragmentada que tem historicamente presidido a política educacional e propõe uma nova abordagem, baseada na concepção sistêmica de educação escolar.

Sob tal abordagem, as questões de atendimento, acompanhamento, avaliação e controle social articulam-se organicamente e é em torno delas e em razão delas que se mobilizam os diversos atores sociais e agentes governamentais concernidos, que devem pactuar responsabilidades entre si, estabelecer metas, controlar a execução do que tiver sido definido como encargo de cada um, realizar os necessários ajustes. Em suma, o PDE propõe a formulação de uma política de Estado com sustentação na sociedade e na esfera pública, independente do grupo no poder, de forma que atores sociais e poder público se coordenem para assegurar a educação como direito humano inalienável.

Sem entrar no mérito de tal concepção, vale destacar alguns aspectos porque neles está embutido o compromisso com a efetivação social do acesso ao conhecimento e aos significados construídos pela humanidade, ao longo de sua história, e o estímulo ao estabelecimento de relações entre esses conhecimentos e significados com aqueles presentes na vida cotidiana pessoal, cultural e de trabalho. Entre eles ganha relevo o fato de os sucessivos patamares de complexidade, que são atingidos nesse processo de re-significação, promove-





Relações entre esferas governamentais...

rem, nas gerações escolares, definições ou reafirmações de sua presença no mundo, impondo a busca de novos padrões de qualidade da ação educativa sistemática.

A materialização de tais padrões, produto de processo multifacetado, requer, simultaneamente, condições escolares adequadas para as diferentes fases do desenvolvimento humano e para os níveis e modalidades de ensino e de formação, de profissionalização do docente (condições de trabalho e remuneração compatíveis com a relevância social de sua tarefa), condições de gestão democrática da escola e da política educacional, bem como avaliação periódica do processo pedagógico e participação da comunidade. Requer ainda a articulação entre esferas governamentais constituindo, certamente, caminho promissor para promover políticas educacionais de corte nacional que, pela convergência de propósitos, venham concretizar a qualidade da educação formal nos diferentes níveis e modalidades, como um direito social básico.

Antes, porém, de discutir sentidos e ações propostos no PDE, vale fazer a esse respeito uma rápida incursão na história do relacionamento entre esferas governamentais, para localizar avanços e recuos e poder fundamentar críticas e reflexões sobre a política educacional proposta no Plano.

RELAÇÃO ENTRE ESFERAS GOVERNAMENTAIS: TÔNICA CONSTANTE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

A idéia de descentralização na área da educação, conforme Cury (1997), relaciona-se com o debate sobre direitos sociais e com a luta democrática, cujos marcos podem ser identificados nos anos 1940, no contexto da oposição ao Estado Novo e no âmbito da luta em prol da democracia contra o arbítrio representado pelo regime militar do período 1964-1986, quando a proposta de descentralização efetivamente se impôs, particularmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nessa discussão, permeada pela perspectiva política de manutenção do poder, tal como ocorreu durante os governos militares, ou pelos anseios da democratização da gestão pública, ganhou relevo a municipalização dos anos iniciais da educação escolar obrigatória. A questão tem sido aprofundada no debate sobre a legislação relativa à educação que se seguiu à Constituição Federal de 1988, e recebeu formulação específica na Emenda Constitucional n. 14, de





setembro de 1996, e na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – em dezembro desse mesmo ano. Na Constituição, ficou consagrada a municipalização do ensino fundamental, visão que se consolidaria na Emenda Constitucional n. 14. Dividindo tarefas, responsabilidades e recursos, a mesma Constituição atribuiu à União a responsabilidade em relação ao ensino superior e às escolas técnicas federais, além da função supletiva e distributiva junto a estados e municípios; aos estados, além do ensino fundamental, confirmou a atribuição da responsabilidade de manutenção do ensino médio. Tais dispositivos têm sido analisados por estudiosos, nos últimos anos, como aspectos impulsionadores de competição entre os entes federativos, em detrimento do suposto regime de colaboração, igualmente definido pela Constituição como principal característica do regime federativo brasileiro.

Com efeito, a Constituição Federal, no artigo 211, dispôs que as esferas de governo se organizariam em regime de colaboração, referendando a estrutura federativa fundada na cooperação, embora não tenha delimitado claramente as respectivas responsabilidades, o que é realizado, oito anos após, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB –, que estabelece as incumbências das três esferas governamentais no provimento da educação formal.

Estudo recente de Castro e Duarte apresentado na Reunião Anual da Anped, em 2007, indica que não somente a colaboração entre estados e municípios aprofundou a segmentação de políticas e acentuou as diferenças locais, como também restringiu o foco das políticas educacionais nos últimos dez anos ao ensino fundamental como questão afeta aos municípios, esfera para a qual recursos financeiros foram estendidos, enquanto o ensino de nível médio e o de nível superior tiveram perdas financeiras importantes, em razão de a União ter deixado de executar a sua ação supletiva e redistributiva.

Pode-se afirmar que a reconfiguração do federalismo brasileiro em relação à educação foi a tônica dada à política educacional por intermédio de um conjunto legislativo orgânico: a Constituição de 1988, a Emenda n. 14, a Lei do Fundef, a LDB e o Plano Nacional de Educação – PNE. Tais mecanismos, ao promoverem um reordenamento político e institucional em favor da municipalização do ensino fundamental, ensejaram também, conforme antecipou Barretto (1990, 1992, 1995), a queda de qualidade do ensino e o desmantela-





Relações entre esferas governamentais...

mento dos serviços públicos educacionais. Certamente há também avaliações positivas desse processo, a exemplo da opinião de Martins (2003), que vê na municipalização do ensino fundamental a possibilidade de desenvolvimento de experiências alternativas, delimitadas territorialmente e beneficiadas pela proximidade do poder. Outras interpretações têm identificado, na municipalização, avanços na participação social no campo da educação em nível local.

Fica evidente assim quão difícil tem sido, do ponto de vista da implantação de políticas educacionais, a efetivação do que fora proposto por Oliveira, em 1991 – a articulação das redes públicas “a partir de políticas pactuadas entre as diversas esferas jurídico-administrativas, nas quais fossem explicitadas as respectivas responsabilidades, com garantia, entretanto, da unidade do processo pedagógico”. Tal proposta, que se aproxima daquela formulada por Barretto quando alertava para a necessidade de que essa divisão de competências fosse feita em proveito de um melhor atendimento ao conjunto da população, indicava que a articulação daquelas esferas públicas deveria torná-las “menos concorrentes” e “mais colaboradoras” e “interdependentes”, sugerindo a criação de redes públicas associadas a amplos processos de negociação. Esta era, aliás, uma das preocupações dos estudos do início dos anos 1990, que somente consideravam ser possível o fortalecimento do sistema federativo “quando as diversas esferas governamentais apresentassem alto grau de integração, solidariedade, identidade de propósitos quanto às necessidades educacionais”. Este poderia ser considerado um dos pontos de partida do PDE que, apresentando-se como uma política nacional de educação, proporia o redimensionamento das ações entre os entes federados.

DESAFIOS SUSCITADOS PELO PDE

Entretanto, o PDE parece não ter se inspirado em experiências de gestão educacional progressas, tais como a descentralização negociada, a articulação, colaboração, parceria, integração, co-responsabilidade coordenada, descentralização coordenada, gestão compartilhada (fórmula adotada em Pernambuco), até porque a forma de implementação do Fundef as tirou de pauta. Tais propostas vivenciadas por vários estados foram arroladas, entre outros, por Oliveira (1991), para registrar projetos convergentes em seu conteúdo e com preocupação ou não de contar com a participação da sociedade civil organi-





zada a fim de salvaguardar a unidade da educação escolar. O PDE, entretanto, parece deslocar esse foco para acentuar a necessidade de superar a ação segmentada, justificativa a que recorre com vistas a estabelecer as bases para uma nova política nacional de educação básica, fundada no respeito à autonomia das esferas estaduais e municipais, tendo como elo políticas acordadas “entre esferas públicas entre si, e entre estas e a sociedade civil organizada”, mediante a sua inscrição em alguns dos 40 programas arrolados no Plano para estimular a “qualificação do processo de ensino e aprendizagem”.

Assim, diferentemente do que aqui se denominam experiências pregressas, cujas políticas de articulação local eram consubstanciadas em planos estaduais e municipais de educação e no PNE – instrumentos que formalizavam e explicitavam tanto o conteúdo das políticas, como as formas de sua operacionalização, as fontes e o volume de recursos, e eventualmente funcionavam como canais para o acompanhamento sistemático dos planos estabelecidos –, o PDE propõe a criação do Sistema Nacional de Educação. Visa, deste modo, institucionalizar de forma unificada “a garantia do direito à educação” e proporcionar as condições para a definição de políticas educacionais “que promovam a inclusão social de forma articulada entre os sistemas de ensino”.

Materializar a cooperação entre esferas governamentais e movimentos sociais em novas bases constitui certamente o principal desafio do PDE. Importa resumir, portanto, a proposta, para em seguida tentar abordar a pergunta que motivou esta análise: o Plano propõe novas formas de regulação?

Em primeiro lugar, vale destacar como aspecto positivo que os parâmetros para a construção de um Sistema Nacional de Educação que promova, de forma articulada, em todo o país, o regime de colaboração e o controle social da educação, deverão decorrer de amplo debate nacional que culminará na Conferência Nacional de Educação Básica. Como segundo aspecto positivo, cabe anotar a perspectiva republicana que norteia a proposta e que pressupõe a construção da unidade do sistema educacional “como sistema nacional”, “salvaguardando multiplicidade e evitando uniformidade, mas enfrentando a desigualdade de oportunidades educacionais” “e considerando as necessidades de desenvolvimento econômico e social”.

Ao reconhecer as conexões intrínsecas entre os diferentes tipos e modalidades de ensino e de formação, o PDE pretende potencializar políticas educacionais que se reforcem reciprocamente num mesmo “território”. Consi-





Relações entre esferas governamentais...

derando o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras, propõe também intervenções consentâneas, ou seja, acordadas, para assegurar a autonomia respectiva de cada uma das esferas de poder presentes no “território”, concebido como lócus em que se dá o enlaçamento da educação com o desenvolvimento econômico e social.

Espera-se que esta intervenção consentânea, a se orientar certamente por regras explícitas e transparentes, passíveis de acompanhamento público e controle social, produza efeitos positivos à semelhança daqueles anotados na execução de políticas educacionais pactuadas entre estados e municípios, ao longo das décadas de 1980 e de 1990. O novo na proposta do PDE é o compartilhamento da União não somente nos acertos locais, mas no exercício de sua atribuição constitucional de coordenar e incentivar a definição e execução de políticas educacionais, e de desenvolver ação supletiva e distributiva na consecução da elevação dos padrões de qualidade no ensino oferecido no âmbito da educação básica. Essas tarefas seriam subsidiadas pela alocação de maior proporção do Produto Interno Bruto – PIB – para a educação escolar, a ser repassada automaticamente ou sob condições às escolas e redes educacionais, acréscimos a serem assegurados por intermédio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

Outro aspecto positivo é que a proposta de avaliação da educação básica passa a estabelecer conexões entre avaliação, financiamento e gestão, reportando-se à responsabilização com desdobramentos possíveis de mobilização social. A avaliação também contempla o desempenho do aluno e das unidades escolares, verificando se o conjunto dos elementos que compõem a escola e as atividades escolares está estruturado para a oferta de educação de qualidade.

Ora, conforme já assinalado, a construção da qualidade constitui processo multifacetado que requer, simultaneamente, condições escolares adequadas para o desenvolvimento das atividades pedagógicas; profissionalização docente consubstanciada, pelo menos, em jornada de trabalho que permita envolvimento com a tarefa educativa, no incentivo à formação continuada e à atualização constante, no intercâmbio entre pares, na disposição de material didático-pedagógico e na remuneração compatível com a relevância social do trabalho docente; gestão democrática da escola vivenciada em conselhos, colegiados, articulação com a comunidade e com entidades da sociedade civil em





torno do projeto pedagógico; avaliação periódica dos resultados dos processos pedagógicos, técnicos e administrativos, presença ativa da comunidade escolar. A leitura de tais indicadores poderia sugerir novos elementos para a avaliação (e talvez para a regulação) da educação básica, uma vez que, até o presente, a avaliação pública tem consistido em diagnóstico ou descrição da situação escolar, com tendência a se fixar nos aspectos sinalizadores de baixa qualidade do ensino ministrado nas escolas de determinadas localidades ou regiões.

NOVAS FORMAS DE REGULAÇÃO?

A concepção de qualidade como processo multifacetado que envolve escola, professor, alunos, comunidade, políticas de ensino e políticas educacionais locais e nacionais necessariamente conduzirá ao estabelecimento de novos padrões de referência de qualidade aferidos por instrumentos que tenham a escola e a sua dinâmica como focos principais de análise. Trata-se, portanto, de induzir uma concepção de sistema educacional como estrutura voltada para assegurar a escola de qualidade. Ou seja, escola como lugar de ensino e de aprendizagem e de enriquecimento cultural, coordenado e dinamizado por professores e por aqueles que dão suporte a atividades pedagógicas, com vivência de padrões de gestão e administração específicos, voltados para articular o trabalho coletivo da comunidade escolar e daquela que a circunda, em direção ao desenvolvimento de propostas pedagógicas consistentes com a busca contínua de qualidade. Aspectos escolares e extra-escolares, portanto, são considerados em suas relações recíprocas, sendo as diretrizes de uma política educacional de Estado os principais elementos organizadores da escola, do trabalho docente, do atendimento ao aluno. Aliás, o próprio documento do PDE prevê a avaliação externa de estabelecimentos de ensino por meio de uma amostra representativa, certamente com o fito de neles intervir quando se mostrar necessário.

Além disso, a fixação de metas em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb –, mediante consulta a banco de dados e visitas de inspeção, conduzirá evidentemente ao acompanhamento contínuo do processo escolar, não sendo possível antever em detalhes o seu formato, embora fique patente a importância atribuída às condições escolares, tanto materiais como pedagógicas. Ora, condições materiais dependem, certamente, das condições



socioeconômicas de onde estão localizadas as unidades escolares, ou seja, primordialmente elas dependem de fatores extra-escolares. As condições pedagógicas, se bem também se relacionem com o contexto social, remetem, por sua vez, a complexo aparato de formação docente – inicial e continuada –, acompanhamento e crítica da prática pedagógica, mas, sobretudo, à valorização da atividade docente consubstanciada em remuneração condizente e condições de trabalho adequadas – número de alunos por turma, jornada de trabalho, material didático disponível, incentivo ao intercâmbio, entre outros aspectos.

De todo modo, no PDE é anunciada uma Avaliação de Campo, instrumento voltado para a análise do sistema educacional, a ser realizada de forma compartilhada pelos entes federados e que abordará quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de apoio escolar, infraestrutura, e cuja expectativa é aprofundar o relacionamento entre as esferas governamentais na efetivação de novos patamares de qualidade na educação. Tal proposta sugere a formulação de mecanismos de intervenção como, por exemplo, o processo de “acreditação” de unidades escolares, de professores e gestores e o subsequente processo de intervenção em escolas que não estejam conseguindo realizar a sua tarefa específica.

Vale refletir sobre a dinâmica social que tal processo engendrará do ponto de vista político, financeiro e de gestão. No que concerne ao professorado, as universidades públicas, à semelhança de alguns países, certamente terão acrescidas às suas tarefas de formação inicial as de formação continuada, assim também como novos temas e problemas de pesquisas relacionados ao ensino e à educação.

É bem verdade que a avaliação necessariamente não subsidia ou conduz à regulação, embora forneça elementos importantes que possam justificar algum tipo de intervenção regulatória. O desenho inicial do PDE, entretanto, parece configurar uma urgência para acelerar mudanças concretas na forma pela qual hoje são ofertados tipos e modalidades de educação básica em várias regiões e localidades do país.

Importa anotar que a abertura de escolas é normalizada em cada sistema de ensino específico, segundo parâmetros e exigências estabelecidas pelos conselhos estaduais de educação e, mais recentemente, pelos conselhos municipais de educação. Isso, entretanto, não tem evitado que em nível estadual ou municipal persista a utilização de prédios inteiramente inadequados às tarefas



educativas, nem o recrutamento de professores sem a formação requerida e submetidos a condições de trabalho que somente desvalorizam a tarefa educativa, entre outros aspectos.

A intervenção sugerida, portanto, adviria dos próprios avanços no conhecimento dos problemas educacionais e na sua localização, constituindo a Prova Brasil um exemplo disso, inclusive por fornecer elementos para articular desempenho do aluno e rendimento escolar (fluxo), permitindo a criação do Ideb. As mudanças no Censo Escolar, que passou a ser feito por aluno e não mais por escola, propiciam também informações para intervenções sempre que detectados problemas educativos em espaços geográficos determinados (territórios). O Ideb, ao permitir a identificação de redes e escolas públicas frágeis, obrigaria “a União a acionar a sua ação supletiva e assim intervir em favor do direito de aprender do aluno”. Vale anotar o recurso ao conceito de “território” como estratégia de política educacional e à idéia de “arranjo educativo”, este último conceito tomado certamente por analogia a arranjo produtivo, empregado no planejamento econômico atual. Não parecendo possível aproximar lógicas e dinâmicas tão diferentes, importa aprofundar este debate.

Assim, além de instrumentos que subsidiem a regulação, ou seja, a intervenção imediata capaz de assegurar à escola condições objetivas, proporcionar efetivamente a aprendizagem do aluno, é prevista a formulação de instrumentos jurídicos que permitam apoiar o compromisso de execução das metas estabelecido para o Ideb, o que pode ser entendido como mais uma sinalização da necessidade de regulação específica.

Por sua vez, é possível pensar que a implementação das diretrizes de Estado para a educação básica vai requerer, mais do que regulação, acompanhamento, pois é hoje consenso ser tarefa inerente dos entes públicos proporcionar educação de qualidade à população. É bem verdade que há divergências importantes quanto à interdependência de fatores relacionados, reivindicando-se para o docente lugar de destaque dessa tarefa, embora não como o único responsável pela superação dos problemas hoje apontados. Nesse sentido, a construção de novos patamares de qualidade dependeria, em grande parte, de sua valorização, a ser consubstanciada principalmente na concentração de sua jornada de trabalho em uma só escola e no recebimento de remuneração condizente, sendo a fixação do piso salarial nacional a sua pedra de toque.





Relações entre esferas governamentais...

Três focos, conforme já assinalado, serão certamente objeto de cuidado especial: as instalações físicas das escolas – incluindo biblioteca e laboratórios; o desempenho pedagógico do professor e da gestão escolar; e o relacionamento com a comunidade, confirmando que o fazer escolar não se restringe aos seus muros, quando a escola os tem, mas constitui foco de preocupação nacional, e o seu enfrentamento exige interlocução e intervenção dos entes federativos, em regime de colaboração.

É nesse sentido que parece ser esperada a sustentabilidade das ações que congregam as esferas governamentais locais e estaduais. O que é proposto pelo PDE é um modelo de articulação entre os entes federados no sentido de fazer valer a vontade política de promover efetivamente a oferta de educação básica de qualidade como direito social básico. Diagnóstico, plano de ações articuladas em relação a metas estabelecidas em sintonia com o debate nacional e internacional, instrumentos de avaliação de campo, são caminhos que certamente alçarão a política educacional ao campo da racionalidade, do qual não estão excluídos instrumentos de controle e de intervenção. O que cabe perguntar é se tais instrumentos irão subsidiar (ou não) a regulação, atividade de Estado que visa ao ordenamento e desenvolvimento do conjunto das unidades escolares da educação básica, com o fito de oferecer os seus diversos tipos e modalidades de ensino em padrões de qualidade que se coadunem com as exigências inerentes à formação e ao exercício da cidadania requeridas pela sociedade brasileira atual.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES A MAIS

Dado que é obrigação do Estado ofertar educação básica, cabe à União, como uma das esferas do poder público, mediante o recurso a mecanismos que lhe são próprios, prestar assistência técnica e financeira necessária, conforme disposto na Constituição Federal, para estimular o aprimoramento e o redirecionamento de objetivos da escola e a sua focalização como instância socializadora do saber, do conhecimento, da cultura, da arte e da tecnologia produzidos pela humanidade, ao longo de sua história. Regras, portanto, precisam ser estabelecidas e observadas, de modo a se tornarem referência para uma escola de qualidade, de tempo integral, dotada de professores com a formação requerida e com material didático-pedagógico adequado, com





atuação em condições compatíveis com o processo de ensino e aprendizagem e com a sua presença social. Educação e escola, portanto, não mais concebidos ou praticados como instrumento de conservação do poder local, canal de ascensão social, condição para o desenvolvimento econômico e social, meio de organização político-partidária, mas como elemento fundamental da construção de um país democrático.

Parece claro que o PDE, na sua conformação de longo prazo, e de adesão a compromissos com metas estabelecidas, ao ter a sua execução monitorada social e institucionalmente, impulsionará a constituição do Sistema Nacional de Educação “como elemento unificador da ação do conjunto dos entes federados e da participação ativa da sociedade na garantia do direito à educação”, tal como formulado no *Documento referência*, da Conferência Nacional de Educação, prevista para abril de 2008.

É esperado que a definição de parâmetros para institucionalizar, em todo o país, o regime de colaboração e controle social da educação promova a educação escolar como eixo central de um projeto de Nação. Os temas que lhe concernem e que se voltam para a gestão e o financiamento de políticas educacionais em regime de colaboração – Fundeb e o desenvolvimento dos sistemas de ensino, transferência de recursos e compromisso assumido, vinculação de recursos financeiros e manutenção e desenvolvimento do ensino – são aqueles que vêm perpassando o debate nacional e a formulação de políticas educacionais nas três últimas décadas. Nessa perspectiva é possível afirmar que o PDE:

- Sistematiza e aprofunda debate e prática histórica de estados e municípios.
- Sinaliza a educação básica como política de Estado.
- Enfatiza a articulação e os acordos em detrimento de modelo único associado a punições e classificações.
- Reconhece parceiros na implementação das políticas de Estado e apresenta a União como solidária na efetivação de intervenções educacionais locais.
- Amplia o sentido de regime de colaboração pelo estabelecimento de metas pactuadas fundadas em diagnóstico.
- Aposta em mecanismos de acompanhamento e de controle como forma de realizar ajustes e intervenções preventivas.





Relações entre esferas governamentais...

- Suscita o apoio da instância produtora de conhecimentos, a universidade, na formação docente e na fundamentação, execução, monitoramento e avaliação de políticas educacionais.
- Terá repercussão positiva sobre a dinâmica do trabalho escolar e reconhece o professorado como profissional, com direito à remuneração condigna e condições de trabalho compatíveis.
- Devolve à sociedade a sistematização de demandas históricas, a reconhece como parceira indispensável e a convoca a monitorar a materialização da qualidade da educação como projeto nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETTO, E. S. S. Descentralizar e redistribuir nos sistemas de ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.95, p.73-78, nov.1995.

_____. O Ensino básico no Brasil visto do ângulo das políticas públicas. In: FRANCO, M. L. B.; ZIBAS, D. (orgs.) *Desafios da educação na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1990. p.301-324.

_____. Onde se quer chegar com a municipalização do ensino fundamental? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.80, p.51-55, fev.1992.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição Federal*. Brasília. 1988.

_____. *Emenda Constitucional n. 14, de 13.9.1996*. Brasília, 1996.

BRASIL. Leis e decretos. *Lei n. 9.324, de 23.12.1996: Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996.

_____. *Lei n.9.424, de 24.12.1996: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, 1996.

_____. *Lei n. 10.712, de 9.1.2001: Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2001.

_____. *Lei n. 11.494, de 20.6.2007: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica*. Brasília, 2007.

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

_____. *Plano de desenvolvimento da educação: programas*. Brasília, 2007. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 5 out.2007.





Silke Weber

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento de referência da Conferência Nacional da Educação Básica*. Brasília, 2007. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 5 out.2007.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. de C. *Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas*. [Trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPEd, out. 2007] Disponível em: www.anped.org.br. Acesso em: 28. out.2007.

CURY, C. R. J. Leis nacionais da educação: uma conversa antiga. In: CURY, C. R. J.; BAHIA HORTA, J. S.; BRITO, V. L. A. de (orgs.) *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional da Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p.7-28.

MARTINS, A. M. Uma análise da municipalização do ensino em São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.120, p.221-238, nov. 2003.

OLIVEIRA, M. das G. C. *Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

_____. Novas relações estado/municípios no campo da educação. In: WEBER, S. (org.) *Democratização, educação e cidadania: caminho do Governo Arraes (1987-1990)*. São Paulo: Cortez, 1991. p.49-76.

_____. Universalização do ensino básico com qualidade: um direito social. *Em Aberto*, Brasília, v.7, n.39, p.15-21, 1988.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação e Esportes. *Plano estadual de educação: 1988-1991*. Recife: Inojosa, 1988.

_____. *Plano estadual de educação: 1996-1999*. Recife, 1996.

_____. *Política educacional de Pernambuco: 1995-1998*. Recife, 1998.

Recebido em: dezembro 2007

Aprovado para publicação em: dezembro 2007





A LEGISLAÇÃO DO FUNDEB

PAULO SENA

Doutorando pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília
Programa de Políticas Públicas e Gestão da Educação
Consultor Legislativo – Área de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados
paulo.martins@camara.gov.br

RESUMO

O artigo analisa a legislação referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, em contraste com as normas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Identifica e discute: as características do novo fundo, que já integravam o fundo precedente; os aperfeiçoamentos em relação à legislação do Fundef e as opções técnicas distintas. Aponta os aspectos problemáticos da nova legislação, como a aplicação indistinta dos recursos entre as etapas e modalidades de ensino e os tipos de estabelecimento, independentemente de seu peso para a captação dos recursos, bem como a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches de forma permanente, para além, portanto, de um prazo de transição. Propõe que a participação da União no financiamento da educação retome o patamar de 1995, em termos de percentual de gastos por esfera federativa.

FINANCIAMENTOS DA EDUCAÇÃO – POLÍTICAS PÚBLICAS – LEGISLAÇÃO DO ENSINO

ABSTRACT

FUNDEB'S LEGISLATION. This paper analyses the legislation concerning the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Educational Professionals Valorization, contrasting it with that about the Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and Teacher Valorization. It identifies and discusses: the characteristics of the new Fund that were already present in the previous one, the improvements acquired in contrast to Fundef and the different technical choices. The study also indicate the problematic aspects of the new legislation, such as: a) the indistinct use of the financial resources among levels and modalities of instruction, schools, and teaching settings, independently of their respective weight in the collection of resources; b) the inclusion special education private enrollments and those of day care centers in a permanent way, without considering a transitory period. The paper proposes that the financial contribution of the Union to education come back to 1995's level, in terms of the percentage of expenditures by federative sphere.

EDUCATIONAL FINANCES – PUBLICS POLICIES – EDUCATIONAL LEGISLATION





O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – em 2007, após dez anos de vigência e nove de implantação em nível nacional¹.

Consoante diretriz do Plano Nacional de Educação – PNE –, manteve-se o financiamento da educação por meio de fundos de natureza contábil com contas específicas (Brasil, 2002).

A experiência do Fundef e o aprendizado que este possibilitou trouxeram a reflexão acerca de quais elementos deste mecanismo deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo.

Entre os avanços significativos do novo fundo figura, em primeiro lugar, a abrangência da forma pela qual todas as etapas da educação básica passam a contar com um mecanismo de financiamento, bem como o encaminhamento satisfatório, como ponto de partida, da questão da participação financeira da União. No período de vigência do Fundef, o (legítimo) papel exercido pela União, de coordenação federativa da política pública para o financiamento da educação, fez-se com o sacrifício (ilegítimo) de seu necessário papel de exercício da função supletiva, o de proporcionar o aumento dos recursos disponíveis por aluno/ano, o que teria impacto positivo sobre a qualidade, mas principalmente sobre a redução das desigualdades regionais. Os governos do período omitiram-se em relação ao pacto federativo, que carece da reconstrução no setor educacional. A Legislação do Fundeb – Emenda Constitucional – EC – n. 53/06 e a Lei do Fundeb – Lei n. 11.494/07 parecem contribuir para esse objetivo, na medida em que:

- a. foi constitucionalizada a regra de contribuição da União, via complementação ao Fundeb, e se definiu um patamar mínimo de alocação de recursos federais (10% do valor dos fundos), com a proteção de algumas fontes, de modo a trazer efetivamente recursos novos. Trata-se de avanço significativo, adequado ao federalismo cooperativo e que terá resultados concretos no que se refere à diminuição das desigualdades regionais;

1. Apenas o Estado do Pará implementou o Fundef em 1997, dentro do período de carência negociado com alguns governadores (Souza, 2005, p.80).



- b. criou-se uma instância de formulação, debate e negociação federativa, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que incluiu a dimensão regional;
- c. possibilitou-se a setORIZAÇÃO da lei complementar para disciplinar a cooperação entre os entes federados na esfera educacional, que passa a ser um dos desafios da agenda para a consolidação do Fundeb.

No aspecto do controle social, as fragilidades reveladas no período do Fundef levaram ao aperfeiçoamento das regras referentes aos conselhos, acerca de sua autonomia, democracia, composição e instrumentos. Também em relação ao controle exercido pelo Ministério Público, como “fiscal da lei”, possibilitou-se o litisconsórcio entre o federal e os estaduais, isto é, a reunião de interessados num mesmo processo, de forma a tornar mais eficaz a fiscalização no caso dos fundos que receberem complementação da União.

Ao lado desses avanços, a legislação trouxe um cenário diferente daquele do Fundef, que era expressamente reservado ao ensino público, ao admitir a inclusão de matrículas das instituições privadas conveniadas que atuam na educação infantil e especial. Torna-se, dessa forma, necessário criar novos mecanismos de acompanhamento e controle para garantir a transparência, além de ser necessário o debate acerca do ritmo de expansão das matrículas das instituições conveniadas em relação às públicas.

Finalmente, a legislação ainda não resolve o problema do custo-aluno-qualidade. Ao contrário, traz dois elementos perturbadores:

- a. ao deslocar um elemento do mecanismo de financiamento voltado para a equidade (valor mínimo por aluno) para atender ao objetivo da qualidade, com a possibilidade de que parte dos recursos da complementação da União (10%) sejam aplicados em programas de qualidade, permite a redução do valor mínimo para alguns entes;
- b. ao permitir que a aplicação dos recursos se dê indistintamente entre etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento, esvazia a lógica do custo: constroem-se parâmetros para a captação, mas o gasto é livre, em qualquer categoria.

O grande desafio, neste aspecto, é tornar efetiva a disposição constitucional que prevê a garantia, pelos entes federados, do financiamento da



educação básica e da melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente (artigo 60, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

Por mais bem desenhada que seja uma política e concebida a respectiva legislação, por mais que se tenha debatido, no Executivo, no Legislativo e na sociedade civil, somente a experiência poderá revelar seus acertos e fragilidades. Particularmente, o período do gradualismo até a implantação plena do Fundeb pode dar indicações importantes para o aperfeiçoamento de sua legislação.

FUNDEF E FUNDEB: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

○ Fundeb adotou as seguintes características que já integravam o Fundef:

- natureza contábil do fundo;
- contas únicas e específicas com repasses automáticos;
- âmbito de cada estado, sem comunicação de recursos para além das fronteiras estaduais;
- aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento;
- controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas;
- destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica (artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB);
- possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados;
- complementação da União.

Entre os aspectos que representam aperfeiçoamento em relação ao Fundef podem-se mencionar:

- todas as etapas da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento (a inclusão das creches não estava prevista na proposição enviada pelo Poder Executivo e ocorreu com a ampla mobilização da comunidade educacional, particularmente do denomi-



nado movimento Fraldas Pintadas e do compromisso assumido pelo Congresso Nacional);

- a regra da complementação da União, antes definida em legislação ordinária, e nunca respeitada pelos governos do período, foi constitucionalizada (no mínimo 10% dos recursos dos fundos) e representa o maior avanço do novo modelo, vitória obtida no Congresso Nacional, que inclusive reconstituiu na lei regulamentadora o texto da EC n. 53/06, uma vez que a Medida Provisória – MP – n. 339/06 havia retirado a expressão “no mínimo”;
- a vedação do uso da fonte do salário-educação para a complementação da União;
- a preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional dos conselhos de acompanhamento e controle social, com base no aproveitamento de proposições elaboradas e aprovadas no âmbito da Câmara dos Deputados, ainda no período do Fundef (substitutivos ao Projeto de Lei n. 241/99, do qual foram relatores os deputados Gastão Vieira, na Comissão de Educação, e Fátima Bezerra, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania). Assim, foram criados impedimentos para que parentes de autoridades integrem os conselhos, foi reforçada sua autonomia, vedado o exercício da presidência por representante do órgão controlado e facultada, na esfera municipal, a transformação do conselho em câmara do conselho municipal de educação. Foram ainda expressamente previstas a indicação pelos sindicatos e a eleição pelos pares;
- possibilidade de litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos estaduais e o federal;
- previsão de que também os registros contábeis e demonstrativos referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs – e dos órgãos de controle interno e externo;
- previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério²;

2. A proposição – PL n. 7.431/06 ao qual está apensa a proposta do Executivo, PL n. 619/07 – está em tramitação na Câmara dos Deputados. Na Comissão de Educação e Cultura – CEC – foi aprovado o substitutivo do deputado Severiano Alves. Em seguida, a Comissão de Trabalho,



- cômputo das matrículas, para recebimento dos recursos do fundo, tendo como critério obrigatório o atendimento ao âmbito de atuação prioritária, isto é, à função própria (educação infantil e ensino fundamental, para os municípios, e ensino médio e ensino fundamental, para os estados);
- a exemplo da Lei que aprovou o PNE, a Lei do Fundeb prevê (artigo 30, VI) avaliações periódicas e um prazo para realização da primeira avaliação da lei (até 2008);
- previsão da realização, no prazo de cinco anos, de fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica, com representantes das esferas federativas, trabalhadores, pais e alunos (artigo 35, Lei do Fundeb), além da garantia de participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade (artigo 38, parágrafo único);
- no plano conceitual, a consolidação da proposta de educação no campo como substitutivo à “escola rural”.

Entre as inovações que constituem, a nosso ver, opções técnicas diferentes das adotadas no Fundef sem representar, *a priori*, avanço ou retrocesso, incluem-se:

- forma diferente de evitar a implantação abrupta: enquanto no Fundef optou-se por um prazo de carência de um ano até a implantação compulsória, no caso do Fundeb optou-se pelo gradualismo, com a inserção progressiva dos recursos oriundos dos impostos, que constituem fontes da cesta-Fundeb e das matrículas que constituem a base de cálculo para sua percepção;
- possibilidade de que a conta única e específica seja no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, (nesse caso é importante verificar a partir da implantação, se a duplicação das instituições bancárias pode gerar algum tipo de desorganização administrativa ou se pode

Administração e Serviço Público, aprovou o parecer da relatora, deputada Andréia Zito, favorável ao Substitutivo da CEC, com emendas. A matéria está em análise na Comissão de Finanças e Tributação.



contribuir para a negociação pelos entes federados de custos de administração bancária).

Como repetição dos temores dos arquitetos do Fundef, o Fundeb, embora tenha aumentado o prazo de vigência para 14 anos (até 2020), também não ousou trazer as regras de financiamento para o corpo permanente da Constituição, mantidas nas Disposições Transitórias. Ressalte-se, contudo, que a incorporação total das matrículas e dos recursos do Fundef ocorrerá após um ano e ocorrerá em três anos no caso do Fundeb.

Finalmente, há aspectos problemáticos, que merecem um acompanhamento de perto ao longo da vigência do fundo.

O Fundef era um fundo destinado exclusivamente ao ensino fundamental público, ao passo que o Fundeb incorpora, na educação infantil e na educação especial, matrículas da rede privada conveniada. Embora seja um aspecto que necessariamente merecia ser considerado por um período de transição, à exceção das pré-escolas, o ingresso das matrículas privadas passa a ser constante até o fim do prazo de vigência do fundo.

Com o Fundeb sinaliza-se a construção do financiamento em uma perspectiva de custo: são ampliadas as categorias etapas, modalidades, tipos de estabelecimento, incluindo a jornada, sobre as quais incidem as ponderações. Há mesmo, a exemplo do que havia no Fundef, mas não se cumpriu, uma abertura na direção do custo-aluno-qualidade. A Lei do Fundeb prevê que as ponderações, que podem flutuar numa banda de 0,7 a 1,3, respeitadas as pontuações mínimas previstas em seu artigo 36, § 2º, sejam fixadas com base em estudos de custo realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep (artigo 13, I). Entretanto, essa sinalização naufraga e se frustra com a regra do artigo 21, da Lei n. 11.494/07, Lei do Fundeb, que prevê a aplicação indistinta. As ponderações são elementos para a captação de recursos, mas, segundo esse dispositivo, o gasto é livre, isto é, pode-se captar por uma etapa ou modalidade e gastar em outra. Mais do que isso, pode-se, no limite, captar determinado valor pela matrícula pública e aplicá-la na conveniada, e vice-versa. As ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos. Esse dispositivo, aliás, torna totalmente inócua a regra do artigo 8º, § 5º, da referida lei, o qual prevê que as eventuais diferenças de valor por aluno/ano entre instituições públicas e privadas sejam aplicadas na infra-estrutura da rede pública.

O fato foi notado por Oliveira (2007, p.20), que, preocupado com o financiamento do ensino médio, conclui que, apesar de esta etapa ter contado em 2007 com fatores de ponderação maiores, “isso não significa dizer que os recursos projetados para o ensino médio não possam ser aplicados em outros níveis de ensino”.

A EC n. 53/06 permite a dedução de recursos da complementação para a aplicação em programas de melhoria da qualidade. Ora, a complementação é efetuada para aqueles que não atingiram o valor mínimo. Não convém misturar um mecanismo que foi construído com o objetivo da equidade e sacrificá-lo em nome da qualidade, que deve ser fortalecida por outros mecanismos de financiamento, como os impostos que não constam da cesta-Fundeb, o salário-educação e os recursos do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Para Souza Jr. (2007, p.6), a medida representa um retrocesso, uma vez que significa “diminuir os recursos diretamente repassados para estados e municípios para a valorização do magistério e demais investimentos diretos na educação básica”.

QUADRO I
IMPOSTOS QUE INTEGRAM A CESTA-FUNDEB
(E RESPECTIVAS DÍVIDAS ATIVAS, JUROS E MULTAS), NO PATAMAR DE 20%

Esfera	Impostos	Transferências
Estados/DF	IPVA ITCM ICMS	FPE IPI Exp. Compensação – desoneração – Lei Kandir
Municípios		Da União FPM ITR (50%)*
		Do Estado IPVA (50%) ICMS (25%) IPI-Exp.

* A Lei n. 11.250/05 permite que os municípios e o DF celebrem convênio com a Secretaria da Receita Federal, para se responsabilizar pela arrecadação e fiscalização do imposto. Neste caso, a totalidade dos recursos passa a pertencer aos municípios.

QUADRO 2
IMPOSTOS QUE NÃO INTEGRAM A CESTA-FUNDEB

Esfera	Impostos	Transferências
Estados/DF		Da União IRRF
Municípios	IPTU ITBI ISS	Da União IRRF

Toledo Jr. (2007) aponta ainda a polêmica em torno do § 2º do artigo 21 da Lei do Fundeb, que permite que 5% dos recursos recebidos na conta do fundo sejam utilizados no exercício imediatamente subsequente. O autor vê neste dispositivo uma retomada da antiga lei regulamentadora da Emenda Calmon (Lei n. 7.348/85), constituindo retrocesso em relação ao texto do artigo 69, § 4º da LDB. Participamos da preocupação, mas não desta interpretação. De fato, a redação do dispositivo não é a melhor. Entretanto, este deve ser lido em conjunto com a regra da LDB, configurando-se em regra de transição apenas para o último trimestre do exercício, sem que os entes estejam dispensados de fazer o ajuste trimestral previsto na LDB, em relação aos três primeiros trimestres. Ademais, a Lei do Fundeb, ao contrário da antiga lei regulamentadora da Emenda Calmon, cria o limite de 5% dos recursos recebidos à conta do fundo, e não 5% dos 25%, o que corresponderia a um quinto do valor. De qualquer forma, é importante esclarecer a interpretação que será adotada.

PAPEL E COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

A exemplo do Fundef, a complementação da União ao Fundeb será efetuada sempre que, no âmbito de cada estado ou do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. No caso do Fundef, a legislação ordinária previa a regra (artigo 6, *caput* e § 1º da Lei n. 9.424/96) da média nacional obtida pela divisão da estimativa de receitas pelo número de matrículas, dispositivo que, infelizmente, não foi cumprido em todo período do Fundef. Com o advento do Fundeb, mudou-se o critério para o de “esforço federativo” (Martins, 2005, p.45-47). Assim, define-se primeiro o valor da complementação da União e, a partir deste, o valor mínimo por aluno/ano.

A proposta do Executivo indicava valores fixos para a complementação. Estes foram ampliados pelo Legislativo, que ainda determinou que tais valores fossem “mínimos” (expressão da EC n. 53/06, retirada inconstitucionalmente pela MP n. 339/06 e Lei do Fundeb). Os valores previstos, a serem anualmente corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC –, são de, no mínimo:

- 1º ano (2007) – 2 bilhões de reais
- 2º ano (2008) – 3 bilhões de reais
- 3º ano (2009) – 4,5 bilhões de reais
- a partir do 4º ano (2010) – 10% do valor do fundo.

Trata-se de questão que inegavelmente constitui um importante avanço. O Projeto do Plano Plurianual – 2008-2011 prevê a complementação da União, que alcançará os fundos das regiões Norte e Nordeste, segundo a tabela I.

TABELA I
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB NO PPA 2008-2011 (EM REAIS)

Ano	2008	2009	2010	2011
Nordeste	2.452.423.695	3.820.775.486	5.945.160.958	6.515.821.570
Norte	684.807.285	1.080.224.513	1.680.893.041	1.842.178.430
Total	3.137.230.980	4.900.999.999	7.625.999.999	8.358.000.000

Fonte PL n. 31/2007 - CN-PPA.

Em relação à complementação há, ainda, duas disposições importantes:

- vedação do uso dos recursos do salário-educação como fonte da complementação (sua utilização passa, inclusive, a caracterizar crime de responsabilidade);
- utilização dos recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino federal até, no máximo, 30% da complementação da União. Esta proteção à fonte típica de financiamento da educação implica o uso de outras fontes como garantia para que se efetive a complementação, cujo desrespeito também constitui crime de responsabilidade, e contribui para evitar a disputa fratricida entre educação básica e superior.

Como mencionamos, permite-se que sejam utilizados até 10% dos recursos da complementação da União em programas de qualidade. Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que a parcela da complementação conserva a natureza desta e, portanto, somente pode ser distribuída aos fundos no âmbito dos estados que receberem a complementação da União. Esse dado é importante, porque um dos possíveis motivos da inserção da medida foi a expectativa de estados, que não recebem a complementação, atraírem alguns recursos federais por esta via. Isso é absolutamente inconstitucional. Ainda que a lei procure estabelecer critérios razoáveis tais como projetos em regime de colaboração, consórcios municipais, esforço de habilitação de professores, esforço fiscal e vigência de plano de educação, que até poderiam ser aproveitados no Plano de Desenvolvimento da Educação, a utilização de recursos da complementação, desenhados para atender, na dimensão da equidade, os fundos com recursos abaixo do valor mínimo estabelecido, não nos parece adequada. Rebaixa o valor estabelecido como mínimo.

Castro e Duarte (2007, p.14) calcularam as despesas educacionais de cada esfera federativa entre 1995 e 2005, aí incluídas as despesas com o ensino superior.

TABELA 2
DESPESAS DA UNIÃO COM EDUCAÇÃO 1995-2005 (EM MILHÕES DE REAIS)

Anos	Valores constantes	Participação percentual no esforço federativo
1995	14.605,3	23,8
1996	12.683,4	20,4
1997	12.197,3	20,4
1998	13.194,3	19,2
1999	13.464,4	19,2
2000	15.553,3	21,8
2001	15.263,6	20,3
2002	14.685,0	18,7
2003	13.764,3	17,9
2004	15.221,8	18,2
2005	16.614,4	19,1

Fonte: a partir de Castro e Duarte, 2007.

Com base nos dados apresentados pelos autores pode-se chegar a algumas conclusões importantes:



- houve, em valores constantes, uma ampliação do gasto total realizado pelas três esferas de governo;
- o gasto nominal da União caiu de 1995 a 1997, teve uma pequena recuperação em 1998 e 1999, aumentou em 2000 e 2001, voltou a cair em 2002 e 2003 e vem se recuperando a partir de 2004;
- em termos relativos, entretanto, a participação da União teve uma queda constante até 1999, uma recuperação em 2000, nova tendência declinante de 2001 a 2003 e uma recuperação a partir daí. Entretanto ficou, em 2005, no mesmo patamar do biênio 98/99, momento de implementação do Fundef.

Dessa forma, a “desresponsabilização da União” não pode ser indicada e avaliada no vazio, isoladamente, já que, em valores constantes, houve aumento, mas, em face do pacto federativo, percebe-se nitidamente o comportamento incrementalista (“inercial”) do orçamento da educação, com pequenas variações, sendo que os percentuais foram rigorosamente os mesmos nos biênios de 96/97 e 98/99. A regra para a complementação da União no Fundeb deve sustentar a recuperação de sua participação percentual, mas é preciso verificar em que patamar será estabilizada. Assim, dado que os valores da complementação da União são valores mínimos, parece-nos que a reivindicação mais imediata que o setor educacional deve fazer é, ao menos, a retomada do patamar de participação da União nas despesas educacionais, em termos percentuais, em face da contribuição dos demais entes federados, em 1995 (em torno de 24% das despesas).

GARANTIA DO VALOR MÍNIMO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL

A prioridade ao ensino fundamental foi estabelecida pelo constituinte em 1988. Não é fruto da EC n. 14/96. É no texto original da Constituição Federal que estão contidas as determinações segundo as quais:

- o ensino fundamental é obrigatório (artigo 208, I);
- o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (artigo 208, §1º);
- a distribuição de recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório (artigo 212, §3º).



A EC n. 53/06 não alterou esses critérios. Não houve debate acerca da extensão da duração do ensino obrigatório. Na Argentina, o último ano da educação infantil é obrigatório. No Chile, a obrigatoriedade se estende ao nível médio. A possibilidade de se tornar toda a educação básica direito público subjetivo chegou a ser timidamente levantada nos debates da Câmara dos Deputados, mas não foi adotada qualquer mudança³. A EC n. 53/06, de certa forma, até radicalizou num aspecto: criou regra, com *status* constitucional e no corpo permanente da Constituição, acerca do atendimento prioritário, pela educação básica pública, do ensino regular (artigo 212, §5º). A interpretação acerca do alcance desta expressão também é problemática. Nos debates no Legislativo era freqüentemente utilizada em contraste com a Educação de Jovens e Adultos – EJA. Entretanto, há textos que diferenciam o ensino regular da educação a distância e, finalmente, há quem entenda que o termo se opõe a qualquer modalidade de ensino.

De forma coerente com a manutenção da prioridade ao ensino fundamental obrigatório, a Emenda do Fundeb (EC n. 53/06) criou uma proteção ao valor mínimo praticado no ensino fundamental. A redação do § 2º do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dada pela EC n. 53/06, prevê que este não poderá ser inferior ao praticado no último ano do Fundef. Observe-se, ainda, que o valor referido será corrigido anualmente pelo INPC⁴.

A COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL: PONDERAÇÕES E TRAVAS

A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade originou-se da “junta de acompanhamento”, prevista na MP

3. O tema foi levantado em duas ocasiões. A primeira, em audiência pública a que compareceu a pesquisadora Ângela Barreto, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea –, que fez distribuir cópia da decisão do Supremo Tribunal Federal, que teve como relator o ministro Celso Mello, acerca do atendimento em creche e pré-escola como dever constitucional do poder público (Resolução 43.6996/SP – decisão de 26/10/05, publicada no *Diário da Justiça da União* de 7/11/05). A segunda, em reunião informal acerca do custo-aluno-qualidade.
4. Em 2007, somente nos estados de Roraima e Tocantins o valor por aluno/ano para o ensino fundamental do Fundeb foi, inicialmente, menor que o praticado no Fundef, tendo sido ajustado conforme a legislação. Com o crescimento da arrecadação, a tendência é que o valor do Fundeb supere o último valor do Fundef.



n. 339/06, que fixou as ponderações para as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento da educação básica para efeito de recebimento dos recursos do Fundeb, vigentes para 2007. A nova composição da comissão ampliou aquela prevista na junta de acompanhamento e criou um espaço de debate e negociação federativos no qual é reconhecida a pluralidade de perspectivas e interesses não só de entes da mesma natureza, mas também das diferentes regiões. A comissão é composta por onze membros:

- um representante do MEC;
- um representante estadual, de cada uma das cinco regiões político-administrativas brasileiras, indicado pelas seccionais do Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed;
- um representante municipal, de cada uma das cinco regiões político-administrativas brasileiras, indicado pelas seccionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime.

São atribuições da comissão:

- a. fixação anual das ponderações aplicáveis a etapas, modalidades e tipos de estabelecimento para distribuição proporcional dos recursos, respeitados os patamares mínimos definidos para a educação infantil e levada em consideração sua correspondência com o respectivo custo real, segundo estudos do Inep;
- b. fixação anual do limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Trata-se das chamadas “travas”. O mandamento constitucional refere-se a todas as categorias. Entretanto a lei fixou apenas o limite da EJA (até 15%)⁵. A Constituição fixa parâmetros para esta definição: os artigos 208 e 214 da Constituição Federal e as metas do Plano Nacional de Educação. Está subjacente uma idéia de gradação na priorização. Assim, o ensino fundamental é obrigatório, o médio

5. Este percentual foi definido quando o projeto voltou à Câmara. Havia sido reduzido para 10% por meio de aprovação de emenda no plenário quando da primeira votação na Câmara, percentual que fora mantido no Senado. Na realidade, há margem ampla: a apropriação atual de recursos pela modalidade chega, no máximo, a 5,1%, no Estado do Acre.



requer progressiva universalização e, no caso da educação infantil, deve-se proceder ao atendimento. No que se refere ao PNE, a meta de atendimento do ensino médio ao fim de dez anos é de 100% da demanda⁶ enquanto a da educação infantil é a de atender a 50% das crianças de até 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. O dispositivo suscita outra antinomia normativa, em que a norma infraconstitucional que fixou a “trava” da EJA parece entrar em contradição com o parâmetro constitucional, que, ao remeter ao artigo 214, não pode ignorar que este prevê como objetivo a erradicação do analfabetismo. Como, então, a EJA é a única categoria a ser limitada?

- c. fixação anual da parcela da complementação da União (até o limite de 10%) a ser distribuída pelos fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica e respectivos critérios de distribuição;
- d. elaboração, requisição e orientação de estudos técnicos;
- e. elaboração de seu regimento interno.

Conforme dispõe a Lei do Fundeb (artigo 12, §2º), a Comissão deve fixar as ponderações em resolução publicada no *Diário Oficial da União*, até o dia 31 de julho de cada exercício. Em 2007, este prazo não foi atendido e a decisão ainda não havia sido tomada quando da elaboração deste texto.

TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E PAPEL DOS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL

O acompanhamento e controle social são efetuados por conselhos, a exemplo do Fundeb. Foram criadas regras, a partir de proposições elaboradas na Câmara dos Deputados, consolidadas nos Substitutivos dos deputados Gastão Vieira e Fátima Bezerra, e de propostas apresentadas quando da tramitação da MP n. 339/06, para tornar os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACs – mais efetivos, no que se refere a:

6. A palavra aqui é ambígua: demanda não é necessariamente a totalidade da faixa considerada como idade própria – pode ser demanda efetiva (quem procura), demanda potencial (totalidade da faixa etária) ou induzida (com crescimento a partir de meta definida).



I. Impedimentos:

- a. cônjuges e parentes consangüíneos ou afins até o 3º grau dos dirigentes dos poderes públicos;
- b. tesoureiros, contadores ou funcionários de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do fundo e respectivos parentes;
- c. estudantes não emancipados;
- d. pais de alunos que exerçam cargos ou funções de livre nomeação ou prestem serviços terceirizados no âmbito dos poderes públicos em que atuarem;

2. Indicação do Presidente: escolhido pelos pares, não podendo ser o representante do governo gestor dos recursos;

3. Autonomia: os CACs não têm vinculação ou subordinação institucional ao poder executivo local;

4. Renovação periódica: ao final do mandato de seus membros. Os mandatos serão de até 2 anos, permitida uma recondução por igual período;

5. Garantias aos conselheiros:

- a. isenção de obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades e sobre pessoas que lhes confiaram as informações – artigo 24, §8º, III;
- b. vedação de exoneração ou demissão sem justa causa ou transferência involuntária de professores, diretores e servidores – artigo 24, §8º, IV, "a";
- c. vedação de atribuição de falta injustificada em função das atividades do conselho – artigo 24, §8º, IV, "b";
- d. afastamento involuntário da condição de conselheiro – artigo 24, §8º, IV, "c";
- e. vedação de atribuição de falta injustificada às atividades escolares, em função das atividades do conselho, quando os conselheiros forem estudantes – artigo 24, §8º, V.

Quanto à composição dos conselhos, houve ligeira modificação no Congresso em relação à proposta do Executivo, passando a ser a seguinte:



- **CACs Federal:** no mínimo, 14 membros, com representação de: MEC – 4; Fazenda – 1; Planejamento – 1; Conselho Nacional de Educação – 1; Consed – 1; Undime – 1; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – 1; Pais de alunos – 2; Estudantes – 2 (um indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas);
- **CACs Estadual:** no mínimo, 12 membros, com representação de: Executivo estadual – 3; Executivos municipais – 2; Conselho Estadual de Educação – 1; Undime – 1; CNTE – 1; Pais de alunos – 2; Estudantes – 2 (um indicado pela entidade secundarista);
- **CACs do Distrito Federal:** no mínimo, 9 membros, mesma composição dos CACs estaduais, excluídos os representantes da Undime e dos executivos municipais, uma vez que o DF não tem municípios;
- **CACs Municipais:** no mínimo, 9 membros com representação de: Poder Executivo municipal – 2 (1 da Secretaria de Educação); Professores da educação básica pública – 1 (indicado pela entidade sindical); Diretores das escolas públicas – 1; Servidores técnico-administrativos – 1 (indicado pela entidade sindical); Pais de alunos – 2; Estudantes – 2 (um indicado pela entidade secundarista). A esta composição mínima adiciona-se, quando houver, representantes do Conselho Municipal de Educação (1) e do Conselho Tutelar (1).

São atribuições dos conselhos:

- exercer o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência e aplicação dos recursos;
- supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária;
- elaborar parecer para instruir a prestação de contas – esta peça é obrigatória para apreciação da prestação.

Aos CACs incumbe, ainda, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE – e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, formulando pareceres



conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Observe-se que aos conselhos cabe, ainda, acompanhar os convênios com as instituições comunitárias, filantrópicas ou confessionais que sejam beneficiárias do Fundeb, uma vez que podem requisitar os documentos a eles pertinentes (artigo 25, § único, III, “c”, Lei n. 11.494/07).

Entre os mecanismos à disposição dos conselhos para efetuar seu trabalho a lei prevê:

- a. acesso permanente aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos e às despesas realizadas, sobre os quais podem apresentar manifestação formal ao Legislativo e órgãos de controle;
- b. acesso permanente aos extratos bancários das contas do fundo, obrigatoriamente disponibilizados pelo Banco do Brasil ou pela Caixa Econômica Federal;
- c. capacitação oferecida pelo MEC;
- d. convocação do secretário de educação para prestar esclarecimento, que deverá apresentar em prazo não superior a 30 dias;
- e. elaboração de parecer que instruirá as prestações de contas em relação aos recursos do Fundeb e de parecer conclusivo em relação ao PNATE e ao programa de apoio à EJA;
- f. requisição de documentos (licitação, empenho, liquidação, pagamento, folhas de pagamento);
- g. visitas e inspetorias *in loco*.

A Lei do Fundeb inova ao prever a possibilidade de que os conselhos de acompanhamento, no nível municipal, sejam integrados ao conselho municipal de educação, por meio de uma câmara específica, cuja competência será deliberativa e terminativa, isto é, não sujeita à reforma pelo “pleno” ou à homologação pelo executivo. Nesse caso, a lei procura introduzir uma “contaminação positiva” ao prever que os próprios conselhos de educação devem adotar, em sua composição, as regras dos conselhos do Fundeb no que se refere aos impedimentos. Parece-nos que, se a experiência é válida para o nível municipal, não há porque não permitir que ocorra nas demais esferas.



Outra inovação importante consiste na admissão de litisconsórcio entre os ministérios públicos estaduais e da União, de forma a ampliar a capilaridade e a capacidade de controle.

O artigo 25 da Lei do Fundeb prevê que, além dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais relativos aos recursos repassados e recebidos dos fundos, também os referentes às despesas realizadas estejam permanentemente à disposição dos CACs e dos órgãos de controle interno e externo, e lhes seja dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico. Há, como vimos, um aperfeiçoamento em relação ao dispositivo equivalente na Lei do Fundef, artigo 5º.

DESTINAÇÃO DE RECURSOS ÀS ESCOLAS CONVENIADAS

Antes da avaliação do mérito da inserção dessas instituições no universo do Fundeb, há um debate preliminar, de natureza constitucional. O artigo 60, II das Disposições Transitórias prevê a distribuição dos recursos entre estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes. A redação é semelhante a dispositivo equivalente da EC n. 14/96. Ocorre que, na ocasião, sempre se entendeu que “respectivas redes” implicava a delimitação das vagas públicas. Tanto assim que o relator da lei regulamentadora do Fundef rejeitou emenda com base neste argumento e a própria lei previa expressamente que os recursos eram destinados ao ensino fundamental público. Se prevalecesse o entendimento de que as vagas das instituições privadas estavam abrangidas, o mencionado dispositivo teria criado limitação não prevista na Constituição e a Lei do Fundef seria, neste aspecto, inconstitucional – o que jamais foi argüido em dez anos de vigência.

A idéia de uma transição somente foi admitida no caso das pré-escolas (por 4 anos). As instituições conveniadas que atuam na educação especial e as creches que atenderem aos requisitos previstos na Lei n. 11.494/07 passam a ser beneficiárias permanentes do Fundeb.

Para a inclusão de suas matrículas para efeito de recebimento de recursos do Fundeb, as instituições de educação especial, pré-escolas e creches conveniadas devem obedecer aos seguintes requisitos:



- a. oferta em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os alunos;
- b. ausência de fins lucrativos;
- c. serem caracterizadas como instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas;
- d. assegurar a destinação de seu patrimônio a entidades congêneres em caso de encerramento de atividades;
- e. atender a padrões mínimos de qualidade, definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive aprovação de seus projetos pedagógicos;
- f. ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente;
- g. no caso das pré-escolas, pelo período de 4 anos;
- h. no caso da educação especial, atuação exclusiva na modalidade.

Para Toledo Jr. (2007, p.7), os repasses às instituições devem, ainda, atender ao disposto no *caput* do artigo 26 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que prevê a autorização, por lei específica, do atendimento às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a previsão no orçamento.

TRANSPORTE ESCOLAR

As despesas com transporte escolar figuram entre aquelas previstas no artigo 70 da LDB, que constituem gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Estados e municípios são, portanto, os principais responsáveis. Trata-se de item, aliás, em que avultam as disputas federativas. Cabe frisar, ainda, que a função supletiva da União é particularmente importante. Esta dá-se a partir de dois programas: o PNATE, que repassa recursos para o transporte do aluno do ensino fundamental residente na zona rural, e o “caminho da escola”, integrado ao PDE, que prevê empréstimos do BNDES em condições especiais para aquisição de veículos para o transporte escolar.

Os municípios freqüentemente transportam alunos da rede estadual sem obter os recursos correspondentes. Assim, representantes dessa esfera, sobretudo a Confederação Nacional de Municípios, tentaram inserir o trans-



porte como elemento de distribuição dos recursos do Fundeb. A alternativa parece-nos inconstitucional, uma vez que o critério de distribuição refere-se expressamente às matrículas. Ademais, a dedução de recursos do Fundeb alteraria o valor por aluno. Diante da pressão, que teve grande repercussão no Congresso, foi inserido na Lei do Fundeb dispositivo que prevê a alocação, nos dois primeiros anos de vigência do Fundeb (2007 e 2008), de recursos orçamentários para o reforço do PNATE. Esse programa, entretanto, não é suficiente para solucionar os conflitos federativos entre estados e municípios.

Com a aprovação do Fundeb, é razoável que o PNATE seja estendido a toda a educação básica.

CONCLUSÃO

A legislação do Fundeb beneficiou-se da experiência do Fundef. Manteve alguns de seus aspectos e inovou em outros. Entre os avanços concretos quanto à situação anterior podem-se destacar: um equacionamento razoável da questão da complementação da União (considerando-se que os valores são mínimos e podem e devem ser ampliados até, ao menos, o patamar de gastos praticado pela União em 1995) e a aposta num espaço federativo de negociação como a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Além disso, impulsionou a definição de piso salarial para o magistério.

No entanto, foram criados novos problemas, como a aplicação dos recursos indistintamente, o que se choca com a tentativa de organizar o financiamento a partir dos custos, e a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches de forma permanente, para além de um prazo de transição. Cabe verificar a opção dos gestores acerca de qual será a estratégia para a expansão das vagas nas creches, se pelo setor público ou pela via da celebração de convênios. Os dados preliminares do censo escolar de 2007 indicam que o crescimento das matrículas das creches foi mais acentuado no setor público. Afasta-se, por ora, o risco de um crescimento predominantemente pela via das instituições privadas. Entretanto, a experiência do Fundef mostrou que a fase de acomodação das ações dos gestores, inclusive a "reclassificação estatística", perdeu por todo período de transição. Essa tendência deve-se reproduzir no caso do Fundeb.



Paulo Sena

A Lei do Fundeb (artigo 30, VI) adota dispositivo semelhante ao inaugurado pela Lei n. 10.172/01, que aprovou o PNE (artigo 3º, §2º, PNE), no sentido de que seja feita avaliação com vistas à aprovação de medidas corretivas para aperfeiçoar o instrumento legal. A primeira avaliação deve ser feita pelo MEC até 2008, ano em que se realizará a Conferência Nacional de Educação Básica. Esses processos poderão contribuir para o aperfeiçoamento da legislação sobre o financiamento da educação, que deve abranger conjuntamente os recursos do Fundeb, do salário-educação e do PDE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Governo. *Plano nacional de educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. *Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas*. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. Acesso em: 29 out. 2007.

MARTINS, P. S. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, M. J.; ALMEIDA, M. R.; DIDONET, V. (orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: Edição independente, 2005, p.37-52.

OLIVEIRA, R. Os Limites do Fundeb no financiamento do ensino médio. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br>. Acesso em: 29 out.2007.

SOUZA JR., L. *Fundeb: novo fundo, velhos problemas*. Disponível em: <http://www.anped.org.br>. Acesso em: 29 out.2007.

SOUZA, P. R. *A Revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TOLEDO JR., F. C. O. *Fundeb e o novo modelo de financiamento educacional*. Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 29 out. 2007

Recebido em: dezembro 2007

Aprovado para publicação em: janeiro 2008





BOLSA FAMÍLIA E POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSALIZANTES: O CASO DE UM MUNICÍPIO PAULISTA

ANDRÉ PIRES

Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Campinas
anpires2000@puc-campinas.edu.br

RESUMO

O artigo apresenta resultados de pesquisa realizada junto ao Cadastro Único do Governo Federal, que reúne informações socioeconômicas das famílias atendidas pelo programa Bolsa Família em Campinas (SP). As informações contidas no cadastro permitiram detectar os arranjos familiares que se encontram em situação de maior vulnerabilidade em termos econômicos. O estudo mostrou também a importância da conjugação do Bolsa Família com outras políticas públicas de caráter universalizante como forma de contribuir para que famílias mais pobres saiam da situação de vulnerabilidade em que muitas delas se encontram.

POLÍTICAS PÚBLICAS – PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – POLÍTICAS SOCIAIS – EDUCAÇÃO

ABSTRACT

BOLSA FAMÍLIA (CONDITIONAL CASH TRANSFER PROGRAM) AND OTHER PUBLIC POLICIES: THE CASE OF A SÃO PAULO MUNICIPAL DISTRICT. This article presents the findings of a research conducted in the Federal Administration Database about social and economical information regarding families and households participating in "Bolsa Família" (Cash Transfer Program) in Campinas (São Paulo – Brazil). The datanalysis pointed-out what kinds of household are in a more vulnerable economic condition. The study showed also that Conditional Cash Transfer programs must be associated with other public policies in order to improve the financial situation of poor families.

PUBLIC POLICIES – SOCIAL POLICIES – ECONOMICS





No recente *Perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família*, publicado em março de 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, pode-se observar com clareza que a estratégia do governo federal para o combate à pobreza e às desigualdades sociais mediante políticas de transferência de renda envolve três dimensões fundamentais. Do ponto de vista da reprodução social das famílias assistidas pelo programa, a primeira dimensão, transferir renda diretamente aos mais pobres, relaciona-se com imperativos de curto prazo vinculados à subsistência desses indivíduos no tempo. Apesar de algumas críticas que o programa Bolsa Família tem recebido, dentre as quais destaco o fato de ser uma política social de caráter particularista e muito dependente do crescimento econômico, é importante ressaltar, como demonstram vários trabalhos (Soares, Ribas, Osório, 2007; Soares et al., 2006), que o valor monetário pago pelo programa contribuiu de maneira substantiva para a queda da desigualdade e da redução da pobreza no país nos últimos anos. Isso fez com que milhões de pessoas pudessem ter rendimentos mínimos que permitissem a elas garantir a sua sobrevivência.

Se a primeira dimensão, de curto prazo, parece estar sendo atendida pelo programa, as outras duas, de médio e longo prazo, merecem reflexões mais apuradas. Trata-se do fortalecimento do direito de acesso das famílias pobres aos serviços de educação e saúde (segunda dimensão) e da integração entre o Bolsa Família e as outras políticas públicas, seja no nível federal, estadual e municipal (terceira dimensão). Assim, o objetivo deste artigo é refletir sobre a importância da conjugação do Bolsa Família com outras políticas públicas como forma de contribuir para que famílias mais pobres saiam da situação de vulnerabilidade em que muitas delas se encontram. Para tanto, serão utilizadas informações socioeconômicas das famílias atendidas pelo programa Bolsa Família em Campinas (SP), contidas no Cadastro Único de Beneficiários dos Programas do Governo Federal, fornecido pela Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social – SMCTAIS. Este cadastro reúne informações sobre cerca de 16.500 domicílios que abrigam por volta de 72.500 pessoas¹.

1. Em Campinas são três os programas que transferem renda: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM – da Prefeitura Municipal, o Programa Renda Cidadã do Governo Estadual e o Programa Bolsa Família do Governo Federal. Este último é o que atinge um maior número de famílias dentre os programas existentes.



Na organização do artigo, a primeira parte faz uma breve caracterização dos beneficiários do programa, com base na análise sobre a situação dos domicílios. Na seqüência, serão apresentadas informações socioeconômicas a respeito dos responsáveis legais pelo benefício assim como sobre os indivíduos que compõem as famílias contempladas, com especial ênfase para a situação dos filhos. Na última parte, busca-se compreender que arranjos familiares se encontram em situação de maior vulnerabilidade em termos econômicos.

Veremos como a atuação do Estado, via políticas públicas de caráter universalizante, constitui caminho imprescindível para a retirada das famílias da situação de vulnerabilidade. A análise dos dados sobre os beneficiários do Bolsa Família em Campinas indica que viver em locais desprovidos de certos bens públicos fundamentais, tais como existência de rede pública de água e esgoto, passa a ser um elemento importante na determinação do grau de pobreza das famílias. Da mesma maneira, garantir o acesso à escola, especialmente às creches para crianças até 6 anos, pode ser um fator relevante na reversão da situação de vulnerabilidade econômica. Além disso, o exemplo de Campinas também sugere que avançar nas políticas de seguridade social como, por exemplo, a universalização do direito à aposentadoria ou o grau de cobertura do Benefício de Prestação Continuada – BPC –, passa a ser fundamental para a retirada das famílias da condição de pobreza.

Daí resulta que os programas de transferência de renda terão um efeito limitado se ficarem circunscritos à primeira dimensão que é somente transferir renda. Não se trata de negar os efeitos positivos da implementação de políticas desta natureza na diminuição dos patamares de pobreza, mas de evidenciar que esses são insuficientes para reverter o quadro de desigualdade em nossa sociedade se não forem conjugados com outras políticas públicas.

CARACTERIZAÇÃO DOS DOMICÍLIOS

Começemos nossa análise com uma caracterização dos domicílios onde residem os beneficiários do programa. Em primeiro lugar, a grande maioria (85,4%) dos domicílios é composta por casas. Vê-se, no entanto, que é elevada a porcentagem de domicílios classificados como cômodos (10,7%), o que indica certa precariedade no tipo de habitação dessas famílias. A título de ilustração, quando cotejamos estas informações com a caracterização dos domicílios do

município de Campinas obtida pelo Censo Demográfico de 2000, vemos que apenas 0,8% dos domicílios da cidade foram classificados como cômodo.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS POR TIPO DE HABITAÇÃO

		%
Casa	14.044	85,4
Cômodos	1.766	10,7
Outro	372	2,3
Apartamento	270	1,6
Sem informação	2	0,0
Total	16.454	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Em sentido complementar, a tabela 2 indica que as formas de acesso ao domicílio mais estáveis, tais como próprio, alugado, arrendado e financiado, representam 54,3% do total de residências cadastradas. Deve-se ressaltar a grande porcentagem de domicílios em situação mais instável de acesso representada pelas categorias “cedido” e “invasão”. Ambas as categorias compõem 44%, totalizando 7.233 domicílios, enquanto no Censo 2000, para todo o município de Campinas, a porcentagem de domicílios classificados nas categorias “cedido” e “outros” é de 12%.

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS POR SITUAÇÃO

		%
Próprio	5.743	34,9
Invasão	4.367	26,5
Cedido	2.866	17,4
Alugado	1.599	9,7
Financiado	1.562	9,5
Outra	277	1,7
Arrendado	38	0,2
Sem informação	2	0,0
Total	16.454	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Para que o leitor possa ter noção da localização das habitações classificadas como “invasões”, grande parte destas se concentra na região sul da cidade, com destaque para os bairros Monte Cristo, Parque Oziel, Cidade Satélite Iris, Jardim Itatiaia, Campo Belo, Jardim Paranapanema, Cidade Singer e Boa Vista. Estas localidades abrigam cerca de 30% dos domicílios nesta situação.

Ao analisar o tipo de localidade, percebemos que a maior parte dos domicílios encontra-se em áreas classificadas como urbanas (98,9%), número aliás bastante próximo ao verificado para o município de Campinas como um todo. Em 2000, de acordo com o Censo, 98,5% de domicílios situavam-se em áreas urbanas.

Em relação às características construtivas, verifica-se que a maioria (87,6%) é composta por habitação de tijolo/alvenaria. Nota-se, ademais, que 9% das casas são de madeira. A situação torna-se mais crítica quando consideramos os domicílios na categoria “invasão”, que, como vimos, correspondem a 26% do total. Se levarmos em conta apenas este grupo, a porcentagem de habitações de madeira eleva-se para 18%, ressaltando a precariedade de condições de boa parte das famílias que recebem o Bolsa Família.

Em média, cada domicílio apresenta 3,3 cômodos, ante 5,7 quando se considera o total dos domicílios dos municípios de Campinas pesquisados pelo Censo em 2000. A média de cômodos dos domicílios classificados como “invasão” é 3, evidenciando, mais uma vez, a situação difícil das famílias que residem nessas localidades.

De fato, temos uma dimensão mais acurada dos problemas enfrentados pela população que participa do Programa Bolsa Família quando consideramos o escoamento sanitário das residências. É o que se pode depreender da análise dos dados contidos a seguir:

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS POR ESCOAMENTO SANITÁRIO

		%
Rede pública	10.068	61,2
Fossa rudimentar	2.818	17,1
Fossa séptica	1.199	7,3
Céu aberto	1.177	7,2
Vala	524	3,2
Outro	376	2,3
Sem informação	292	1,8
Total	16.454	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

A inspeção dos números indica que 61,2% dos domicílios têm escoamento sanitário feito pela rede pública ou por fossa séptica. No município como um todo, esta porcentagem eleva-se para 88,4% (Censo 2000). Na outra ponta, cerca de 27% dos domicílios cujas famílias participam do Programa Bolsa Família escoam dejetos em valas (3,2%), em fossa rudimentar (17,1%) ou mesmo a céu aberto (7,2%).

Mais uma vez, os domicílios especificados como “invasão” apresentam os piores indicadores. Neste grupo, apenas 41% escoam dejetos através da rede pública ou por meio de fossa séptica. É forçoso indicar que 13,4% das habitações desta categoria dão vazão aos dejetos sanitários a céu aberto, número quase duas vezes maior do que o total dos domicílios pesquisados.

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS POR ABASTECIMENTO DE ÁGUA

		%
Rede pública	14.421	87,6
Outro	848	5,2
Carro-pipa	460	2,8
Poço/Nascente	433	2,6
Sem informação	292	1,8
Total	16.454	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

As informações contidas na tabela 4 mostram que 87,6% dos domicílios cadastrados são abastecidos pela rede pública de água. No município como um todo, 93,5% dos domicílios eram abastecidos pela rede pública em 2000 (Cf. Censo 2000). Ao consideramos somente os domicílios “invasão”, a porcentagem de residências com abastecimento de água pela rede pública cai para 75,9%.

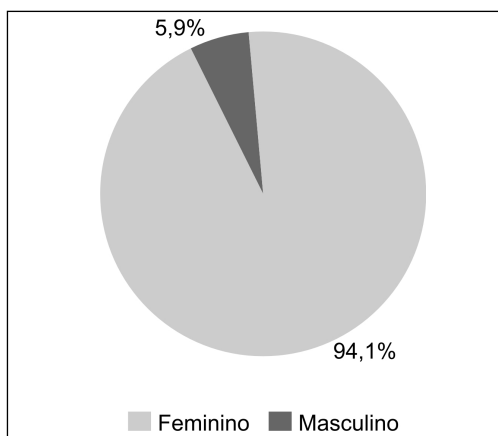
Será visto, na última parte deste texto, como o acesso a rede pública de água e esgoto pode contribuir para um acréscimo significativo no rendimento médio das famílias. Por ora, convém frisar a precariedade de condições de moradia de grande parte das pessoas que estão no Programa Bolsa Família. Tal fato se torna evidente quando comparamos os dados dos domicílios dos beneficiados com o total de domicílios do município de Campinas, coletado

no último Censo Demográfico de 2000. Entre os beneficiários, aqueles que residem em domicílios classificados como “invasões” estão em pior situação.

RESPONSÁVEIS PELO BENEFÍCIO

Uma vez compreendidas as condições gerais dos domicílios, que em linhas gerais denotam uma situação de precariedade e dificuldade para a maior parte das famílias que lá residem, passemos agora para uma análise das pessoas responsáveis pelo Bolsa Família. Uma primeira constatação é que a quase totalidade das pessoas responsáveis pelo programa é composta por indivíduos do sexo feminino. O gráfico I evidencia que 94,1% dos responsáveis são do sexo feminino e apenas 5,9%, do sexo masculino. Em números absolutos são 15.517 mulheres e 970 homens, o que totaliza 16.487 responsáveis legais pelo benefício no município. Deve-se ter em mente que o número de responsáveis é ligeiramente superior ao número de domicílios, uma vez que um domicílio pode abrigar mais do que uma família.

GRÁFICO I
DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR SEXO (EM %)



Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Do conjunto de pessoas responsáveis pelo Bolsa Família em Campinas, 37,8% são casados, 44,9% são solteiros, 7,1%, separados ou divorciados



e 5,1%, viúvos. Note-se que os solteiros, separados e divorciados reúnem 57,1% dos responsáveis. A elevada percentagem de responsáveis que alegaram não possuir um vínculo conjugal é um indicativo dos arranjos familiares entre os beneficiários. Veremos como arranjos familiares em que o responsável é do sexo feminino, sem a presença do cônjuge masculino, encontram-se em situação pior do que outros.

Se atentarmos para as classificações por “cor” ou “raça”, veremos que o grupo majoritário dos beneficiários se classificou como brancos, os quais representam 44,6% do total. Em seguida temos o grupo dos classificados como pardos (36,6%), seguido pelos negros (17,9%). Chama a atenção a irrelevância, em termos percentuais, das outras classificações cor/raça tais como amarela, indígena e sem informação. Estas, agrupadas, não chegam a 1%.

Regressemos então aos classificados como pardos e negros. Ao agregarmos estas duas categorias, obteremos um total de 54,5% dos responsáveis pelo benefício, 10 pontos superior ao verificado na categoria “branca”. Os negros (considerando-se aqui a parcela parda), portanto, são maioria. Se focalizarmos o município de Campinas, constatamos que em 2000 a população da cidade era constituída por 74% de brancos, 24% de negros (“pretos” e “pardos”), 0,9% de amarelos e 0,2% de indígenas. A questão, discutida adiante, é verificar em uma população composta por pessoas pobres, tais como as que se cadastraram para os programas sociais do governo, se estas marcações por “cor” ou “raça” são ou não significativas para explicar as diferenças de oportunidades e desigualdades sociais.

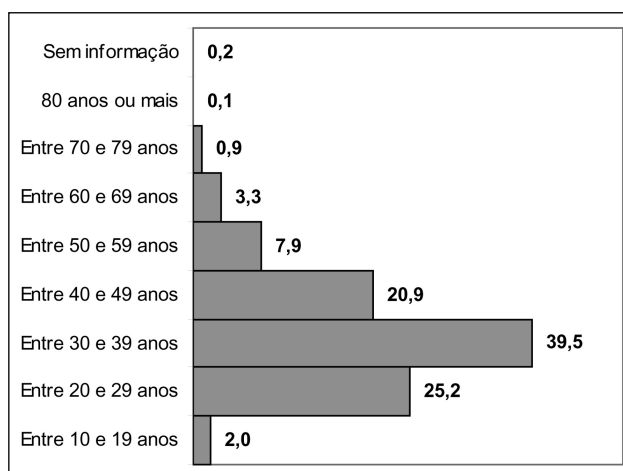
Os números do gráfico 2 indicam que 85,6% dos responsáveis pelo Programa Bolsa Família situam-se no intervalo de 20 e 49 anos, com especial destaque para a faixa entre 30 e 39 anos que, sozinha, agrupa 39,5% dos cadastrados. De fato, a maior parte das pessoas que solicita o benefício está situada em faixas de idade adulta. Os mais velhos (acima de 60 anos) e os mais novos (até 19 anos) totalizam somente 6,5% dos respondentes.

Quando comparamos as informações sobre a idade dos beneficiários e a sua situação no mercado de trabalho, podemos perceber de maneira mais clara alguns problemas fundamentais que atingem as parcelas mais pobres da população. Vimos que a maior parte dos responsáveis pelo benefício está em idade apta para participar do mercado de trabalho (faixas adultas da população). A tabela 5, entretanto, indica que 53,9% estão sem trabalho. Se considerarmos



apenas os beneficiários classificados como negros e pardos, temos um número bastante parecido: 53,3%. Trata-se de uma taxa elevadíssima de desemprego, sobretudo se levarmos em conta o restante da população. A título de comparação, a pesquisa de emprego e desemprego para a Região Metropolitana de São Paulo, divulgada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese – em novembro de 2007, registrou 14,2% de desempregados.

GRÁFICO 2
DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR CLASSES DE IDADE EM %



Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Além disso, as formas assalariadas de contratação agregam apenas 9,6% dos responsáveis pelas famílias (8,9% entre os negros e pardos). Se levarmos em consideração as pessoas que conta com algum tipo de proteção social (carteira de trabalho e/ou previdência social), temos um número ainda menor: 6,4% (5,9% entre negros e pardos). É útil salientar que o crescimento do desemprego, o declínio das formas assalariadas de contratação *vis-à-vis* ao processo de individualização do trabalho e um enfraquecimento das redes de proteção social são características da reestruturação do mercado de trabalho das sociedades ocidentais contemporâneas. Se isso aparenta ser um problema mais geral, o exemplo dos beneficiários do Bolsa Família de Campinas evidencia

que algumas parcelas da população sentem com mais intensidade esses efeitos. A análise dos números sugere que as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho por parte das famílias beneficiadas, sobretudo a um emprego formal, são bastante reduzidas. A inspeção dos resultados da pesquisa ainda denota que essas diferenças não são claramente associadas às marcações “cor” e “raça” tal como se verifica para o conjunto da população de Campinas².

TABELA 5
DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

	Total beneficiários	%	Negros/Pardos	%
Empregador	10	0,1	5	0,1
Assalariado com carteira de trabalho	1.023	6,2	513	5,7
Assalariado sem carteira de trabalho	560	3,4	288	3,2
Autônomo com previdência social	29	0,2	13	0,1
Autônomo sem previdência social	521	3,2	279	3,1
Aposentado/Pensionista	514	3,1	263	2,9
Trabalhador rural	5	0,0	2	0,0
Empregador rural	5	0,0	3	0,0
Não trabalha	8.888	53,9	4.789	53,3
Outra	4.932	29,9	2.828	31,5
Total	16.487	100,0	8.983	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

No tocante ao grau de escolaridade, vê-se que 83,4% dos responsáveis pelo benefício não foram alfabetizados ou têm o ensino fundamental incompleto. Adicionalmente, apenas 4,7% concluíram o ensino médio. Considerando mais uma vez a idade dos respondentes, fica claro que estas pessoas não passaram pelo sistema público/privado de educação no momento do curso da vida que seria desejável. Além disso, os números sugerem que não há diferenças significativas entre o subgrupo dos negros e pardos em relação ao conjunto dos beneficiários.

2. Sobre as condições gerais da população negra residente em Campinas, consultar Pires et al. (2006).

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS POR GRAU DE ESCOLARIDADE

	Total beneficiários	%	Negros/Pardos	%
Analfabeto	1.958	11,9	1.119	12,5
Ensino fundamental (incompleto)	11.768	71,4	6.464	72,0
Ensino fundamental (completo)	834	5,1	420	4,7
Ensino médio (incompleto)	823	5,0	437	4,9
Ensino médio (completo)	779	4,7	387	4,3
Superior (completo/incompleto)	74	0,4	36	0,4
Sem informação	251	1,5	120	1,3
Total	16.487	100,0	8.983	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Ao verificarmos o local de nascimento dos responsáveis pelo programa, podemos encontrar elementos importantes para configurar a origem social dessas pessoas. Não é surpresa constatar que a maioria dos beneficiários nasceu em estados do Sudeste (55,1%), região da qual faz parte o município de Campinas. É importante, no entanto, destacar que os nascidos no Estado de São Paulo compõem somente 41,2% do total de beneficiários. Se consideramos apenas os nascidos no município de Campinas, este número cai para 4.269 pessoas, 20,6% do total. Se levarmos em conta que a grande maioria (80%) dos responsáveis legais não nasceu em Campinas, o programa pode constituir uma importante ferramenta das políticas sociais para garantir suporte material necessário para as mudanças sociais e físicas que envolvem os processos migratórios.

Deve-se ter em mente que os processos migratórios não são muitas vezes determinados pela proximidade geográfica, mas freqüentemente pela proximidade social. Diversos trabalhos a esse respeito (Woortmann, 1995; Garcia Jr., 1989; Durham, 1973; Pires, 2007, entre outros) têm salientado que, a despeito da distância que possa existir entre o local de origem e o local de destino, o fator decisivo para grande parte dos deslocamentos migratórios parece ser a existência de vínculos prévios com residentes no município, nesse caso, a proximidade social. Aqueles que primeiro chegam, uma vez estabelecidos, chamam seus parentes ou amigos para vir morar e servem como ponto de apoio à movimentação espacial. Veremos, nesse sentido, como é alta a porcentagem de pessoas que veio de estados não contíguos a São Paulo.



Os nascidos em estados do Nordeste, por exemplo, totalizam 26,5% dos beneficiários. Desse grupo, 38,4% nasceram na Bahia, 18,9% em Pernambuco, 11% no Ceará e 9,9% em Alagoas, apenas para mencionar os estados mais representativos. É útil observar que o Estado da Bahia, onde nasceram 10% do total de beneficiários, apresenta porcentagem muito próxima ao Estado de Minas Gerais (13,2% do total). Entre os nascidos na Região Sul, 12,8% do total, 98,1% são paranaenses.

FAMÍLIAS

Passemos agora para uma análise de quantos e quem são as crianças, adolescentes, cônjuges e demais pessoas que vivem nessas famílias. A tabela 7 assinala a posição das pessoas com base nas relações de parentesco com o(a) responsável legal. Pode-se verificar que as mães ou responsáveis legais pelo benefício compõem 22,7% do total de pessoas das famílias. Os filhos, 56,3%. Uma primeira informação relevante pode ser vista pelo número de cônjuges: 13,5% do total. Se considerarmos a proporção entre os responsáveis legais e seus cônjuges, podemos verificar a existência de um número menor destes últimos. Ora, se o benefício é dado para famílias em que se verifica a presença de filhos, pode-se concluir que existe um número grande de famílias monoparentais que participam do Bolsa Família em Campinas. Cerca de 37% das famílias beneficiadas são monoparentais; é preciso sublinhar que famílias com essa configuração podem estar em situação mais vulnerável do que as nucleares, exatamente por não contarem com a participação do casal no cuidado dos filhos e nas despesas da casa.

Atentemos agora para os filhos, uma vez que o modelo do programa vincula a transferência de renda a famílias com crianças em idade escolar sob a condição de que estas sejam mantidas com alta frequência na escola e tenham suas condições de saúde acompanhadas periodicamente em postos de saúde. Uma concepção importante do programa refere-se à perspectiva geracional na superação da pobreza. As gerações mais novas, assistidas por serviços públicos fundamentais como saúde e educação, teriam maior probabilidade de sair da condição de pobreza em que se encontram. De acordo com informações contidas no cadastro, 98,8% dos filhos têm até 29 anos. Deste grupo, a faixa entre 0 e 19 anos agrega cerca de 92,4% dos filhos dos beneficiários.



TABELA 7
DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS POR RELAÇÃO DE PARENTESCO COM RESPONSÁVEL

		%
Filho(a)/Enteado(a)	40.833	56,3
Mãe/Responsável legal	16.487	22,7
Cônjuge	9.822	13,5
Parentes geração abaixo	2.688	3,7
Parentes mesma geração	1.129	1,6
Outro	885	1,2
Parentes geração acima	550	0,8
Sem parentesco	127	0,2
Sem informação	56	0,1
Total	72.577	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Vejam a distribuição dos filhos de acordo com a frequência escolar. Nota-se na tabela abaixo que 67% dos filhos freqüentavam a escola (seja pública, seja particular) no momento em que o responsável legal se cadastrou. Devemos salientar a elevada proporção de respostas “não freqüente” (33%). Este número torna-se mais significativo, se levamos em consideração que o desenho do programa prevê a obrigatoriedade dos filhos, em idade escolar, de freqüentar uma instituição de ensino.

TABELA 8
DISTRIBUIÇÃO DOS FILHOS(AS) E ENTEADOS(AS) SEGUNDO O TIPO DE ESCOLA

		%
Pública estadual	17.570	43,0
Não freqüente	13.489	33,0
Pública municipal	8.879	21,7
Outra	811	2,0
Particular	71	0,2
Pública federal	13	0,0
Total	40.833	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.



Uma razão para não freqüentar a escola pode ser dada pela idade. Crianças podem não ter a idade mínima necessária para ingressar no sistema educacional. Com intuito de verificar se esta era uma razão importante, consideremos somente os filhos que não freqüentam a escola e vejamos a sua distribuição por idade. De fato, a maioria dos filhos (68,5%) que não freqüenta a escola tem menos de 10 anos de idade. Todavia, é significativa a parcela de filhos que está em idade escolar (entre 10 e 19 anos, por exemplo), mas não está na escola: 13,3%. Se levarmos em conta também a parcela dos filhos entre 20 e 29 anos, este número eleva-se para 28,1%.

A análise desses números deve ser vista com alguma cautela uma vez que as informações coletadas se referem ao cadastro dos beneficiários e não leva em conta o momento posterior. Assim, para saber se o programa tem sido eficaz em relação ao objetivo, faz-se necessário averiguar a proporção de filhos que não freqüenta a escola após a concessão do benefício. De qualquer forma, a parcela de pessoas em idade escolar que não freqüentava uma instituição de ensino é bastante significativa.

Teremos uma idéia mais exata dos problemas por que passam grande parte dos jovens quando considerarmos aqueles que não freqüentam a escola e também não trabalham. No momento do cadastro, 2.204 pessoas com mais de 18 anos estavam nessa situação. Trata-se de um número que corresponde a 45% do total de filhos acima dos 18 anos de idade. Ao constataremos a existência de um número expressivo de jovens nessa situação, podemos compreender as dificuldades que enfrentam boa parte das famílias para sair da situação de pobreza. É forçoso constatar que muitas vezes esse percurso independe de vontades individuais e está relacionado às diferenças de oportunidades e desigualdades estruturais da sociedade brasileira, seja em termos da qualidade dos serviços públicos oferecidos às camadas mais pobres (por exemplo, no tipo de escola pública freqüentada), seja pelas dificuldades de ingresso dos jovens no mercado de trabalho.

RENDIMENTOS E VULNERABILIDADE

Vejamos agora quais são as composições familiares que se encontram em situação de maior vulnerabilidade em termos dos seus rendimentos. Antes de prosseguir com os números, convém advertir o leitor que os valores da



renda familiar foram deflacionados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC – de 2006, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, índice mais utilizado para este tipo de procedimento (Corseuil, Foguel, 2002). Além disso, a análise que se segue estabelece uma correspondência entre um domicílio e uma família. Este procedimento foi utilizado uma vez que não existe no cadastro uma variável exclusivamente da família, sendo esta subordinada ao domicílio. No entanto, a evidência concreta desautoriza a correlação, já que existem domicílios que abrigam mais de uma família (casos em que há a presença de dois ou mais responsáveis legais pelo programa residindo num mesmo domicílio). Como se vê na tabela a seguir, 7,8% das famílias encontram-se nessa situação. Para evitar conjecturas, esses casos foram considerados “sem classificação”, muito embora demarquem realidades que mereçam ser mais bem investigadas. Isso posto, consignamos que os arranjos em torno da família nuclear são a maioria (55,6%) entre os beneficiários. Deste grupo, famílias compostas pelos cônjuges e filhos, independentemente do número, compõem quase metade (48%) do total de famílias analisadas. Convém salientar que famílias monoparentais, embora menos numerosas, agregam um contingente expressivo de 36,6% do total de famílias.

TABELA 9
DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS SEGUNDO TIPO DE ARRANJO FAMILIAR (EM %)

	%
Nuclear: pai, mãe e filhos	48,8
Nuclear ampliada: pai, mãe, filhos e parentes e/ou outros	6,8
Monoparentais: pai ou mãe, e filhos	27,2
Monoparentais ampliadas: pai ou mãe, filhos e parentes e/ou outros	9,4
Sem classificação	7,8
Total	100,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Efeitos da “maternagem”

Passemos agora para o padrão de rendimento das famílias cadastradas no Programa Bolsa Família. A primeira evidência digna de nota é que as famílias monoparentais, sejam estas simples ou ampliadas, têm rendimentos médios bem inferiores aos das nucleares. O rendimento médio das famílias monopa-

rentais é de R\$ 287,90 (Tab. 10), ou seja, cerca de 27% inferior ao rendimento médio das famílias nucleares (R\$ 393,10). Se levarmos em conta que a presença de filhos é algo constante nos arranjos considerados, veremos que as famílias monoparentais apresentam uma situação de vulnerabilidade maior, em termos de rendimento, do que as biparentais. Isso porque o ônus para a criação dos filhos passa a ser de inteira responsabilidade de um dos pais, muitas vezes dificultando a obtenção de recursos por parte dessas pessoas. É importante também frisar que famílias com presença de parentes e/ou outros (designadas aqui como ampliadas) têm rendimento médio superior àquelas que contam somente com os pais e filho(a/s) ou com um dos cônjuges e filho(a/s).

TABELA 10
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA FAMILIAR MENSAL POR TIPO DE FAMÍLIA (EM R\$)

	Renda familiar
Nuclear	366,4
Nuclear ampliada	419,8
Nuclear (média)	393,1
Monoparentais	229,8
Monoparentais ampliadas	346,0
Monoparentais (média)	287,9

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

A situação torna-se mais crítica quando percebemos que a distribuição dos rendimentos não acompanha as variações concernentes ao sexo. É o que se pode verificar na tabela 11.

TABELA 11
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA FAMILIAR MENSAL POR TIPO DE FAMÍLIA SEGUNDO SEXO DO RESPONSÁVEL PELO BENEFÍCIO (EM R\$)

	Masculino	Feminino
	Renda familiar	Renda familiar
Nuclear	391,9	364,7
Nuclear ampliada	442,2	418,2
Monoparental	220,1	230,1
Monoparental ampliada	418,5	342,8

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Famílias chefiadas por mulheres tendem a ter um padrão de rendimento menor do que as chefiadas por homens, em quase todos os arranjos familiares considerados, exceto em relação às famílias monoparentais. A explicação para essas discrepâncias torna-se inteligível se considerarmos que fatores de ordem cultural estabelecem papéis diferenciados entre os sexos, os quais pressupõem que as mulheres devem cuidar dos filhos e também da casa. Em situações como as analisadas nessa pesquisa, nota-se que os efeitos dessa dupla, às vezes tripla jornada, chamada por alguns de “maternagem”, são bastante perniciosos, pois as mulheres, além dos afazeres domésticos, muitas vezes são encarregadas de arrumar rendimentos em condições mais desfavoráveis que os homens (as mulheres tendem a ter salários menores, jornada de trabalho reduzida e maiores taxas de desemprego). Aliás, convém lembrar que a esmagadora maioria dos domicílios analisados é chefiado por mulheres (94,1%), o que torna a constatação ainda mais problemática.

Vimos que há uma aparente exceção à regra: famílias monoparentais. Nesses casos, as famílias chefiadas por mulheres têm um padrão de rendimento superior (cerca de R\$ 10,00 a mais) àquelas chefiadas por homens. Temos aqui uma interessante situação em que homens chefiando sozinhos uma família com filhos tendem a negociar de forma menos favorável a conjugação entre cuidar dos filhos e obter rendimentos. Para as mulheres, em parte pelos efeitos da socialização de muitos anos dos papéis de gênero, esta faina talvez seja mais bem executada.

Os resultados até aqui discutidos sugerem que os arranjos familiares monoparentais, em especial os chefiados por mulheres, apresentam uma situação de vulnerabilidade maior do que os demais em termos do padrão de rendimentos. Com intuito de perceber o impacto da criação dos filhos pequenos na composição da renda familiar, vejamos os dados apresentados na tabela 12.

Podemos assim completar a formulação anterior dizendo que a presença de filhos pequenos (até 6 anos) é um fator que contribui para a queda do rendimento familiar. Sabemos que os cuidados com crianças até esta idade exigem esforços suplementares dos pais, o que muitas vezes inviabiliza o tempo disponível para que consigam ocupações remuneradas. A análise dos números evidencia que famílias com filhos até 6 anos têm, em qualquer arranjo familiar considerado, renda média inferior ao conjunto das famílias. Atentemos para

os números: famílias nucleares com filhos até 6 anos têm rendimento 5% inferior ao conjunto das famílias nucleares. Para as famílias nucleares ampliadas, monoparentais e monoparentais ampliadas com filhos até 6 anos as diferenças são, respectivamente, -4%, -3 % e -12%.

TABELA 12
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA FAMILIAR MENSAL
POR TIPO DE FAMÍLIA COM CRIANÇA ATÉ 6 ANOS (EM R\$)

	Criança até 6 anos	Criança até 6 anos frequenta creche
	Renda familiar	Renda familiar
Nuclear	346,9	424,5
Nuclear ampliada	403,0	536,4
Monoparental	222,2	167,0
Monoparental ampliada	304,3	335,0

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Importa evidenciar que a atuação do poder público pode ser um fator de destaque para reverter essa situação de vulnerabilidade econômica. Ao compararmos o rendimento médio das famílias com crianças até 6 anos com o rendimento médio das famílias com crianças até 6 anos que frequentam creche, veremos que estas últimas apresentam, em geral, um padrão de rendimento melhor. Para famílias nucleares, a vantagem para aquelas que conseguem pôr seus filhos na creche situa-se no patamar de 22%. Entre as nucleares ampliadas, 33% e para as monoparentais ampliadas, 10%. A exceção fica por conta das monoparentais simples, as quais apresentaram uma queda de 25% no padrão de rendimentos. Uma hipótese para a constatação pode estar relacionada ao horário de funcionamento das creches no município de Campinas: entre 7 horas e 17 horas. Entretanto, muitas, pelas mais variadas razões, abrem somente às 8 horas e fecham às 16h45 min. A necessidade de, às vezes, deixar os filhos na creche até um pouco mais tarde, mas ter de buscá-los mais cedo, acaba, de certo modo, inviabilizando para as mães algumas atividades remuneradas. Além disso, muitas mães têm mais de um filho(a) que ainda não completou a idade mínima para frequentar creche. Apesar dessa discrepância no que se refere às famílias monoparentais, podemos verificar que pôr os filhos em idade pequena na creche, evitando assim soluções privadas e individuais para os seus cuidados,

pode significar uma segurança econômica fundamental para as mulheres e, em muitos casos, a única alternativa para a guarda de suas crianças.

Efeito das aposentadorias e pensões

Com base no que foi exposto, atentemos para o efeito das aposentadorias e das pensões na renda média das famílias consideradas. A análise dos dados da tabela 13 permite observar que a presença, na família, de um titular de uma aposentadoria e/ou pensão reduz drasticamente a probabilidade de esta estar em condição de vulnerabilidade. Os números são bastante expressivos nesse sentido. Uma família nuclear com a presença de um aposentado/pensionista tem renda mensal média de R\$ 454,90, número 24% superior ao rendimento médio das famílias nucleares (Tab. 10). Para as nucleares ampliadas, a diferença em favor daquelas que têm aposentado/pensionista eleva-se para 43%. Nas monoparentais, quando há um aposentado/pensionista, a renda média situa-se em R\$ 295,80, valor 29% maior do que a renda média do conjunto destas famílias. Finalmente, a diferença em favor das monoparentais ampliadas com aposentado/pensionista é de 30%.

TABELA 13
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA FAMILIAR MENSAL E DA RENDA PER CAPITA POR TIPO DE FAMÍLIA EM QUE HÁ APOSENTADO E/OU PENSIONISTA (EM R\$)

	Renda Familiar
Nuclear	454,9
Nuclear Ampliada	601,8
Nuclear (média)	528,4
Monoparental	295,8
Monoparental ampliada	451,6
Monoparental (média)	373,7

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Lavinas e Nicoll (2006, p. 88), ao analisarem os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – para o Brasil, já haviam notado este impacto favorável da presença de um aposentado/pensionista na família. Na avaliação destes autores, “a presença de um idoso aposentado ou pensionista é o fator que mais contribui para diminuir o risco de vulnerabilidade



nas famílias pobres e carentes". É útil ressaltar que o peso das aposentadorias e pensões, como forma de reduzir a vulnerabilidade, tem sido amiúde discutido no contexto da ampliação das aposentadorias para trabalhadores rurais após a promulgação do texto constitucional de 1988. Nesse enquadramento, que tem no trabalho de Guilherme Delgado e José Celso Cardoso (1999) uma referência importante, o impacto da aposentadoria rural é visto como extremamente favorável em termos de redução da pobreza e da indigência nessas áreas, contribuindo para a valorização dos idosos no ambiente familiar e dinamizando economicamente regiões que estavam à margem do processo de desenvolvimento.

O exemplo dos beneficiários de Campinas indica que esses efeitos positivos devem ser também levados em conta nas áreas metropolitanas. Embora a pobreza, em escala nacional, não possa ser considerada como um fenômeno metropolitano, esta não deixa de apresentar nas regiões mais desenvolvidas, como em Campinas, índices significativos³. Assim, devemos olhar com mais atenção a influência das políticas de previdência social como forma de minorar a vulnerabilidade das famílias mais pobres em Campinas. De fato, a tarefa de mensurar esses efeitos num contexto metropolitano é mais difícil do que em locais em que os recursos advindos das aposentadorias às vezes superam o orçamento municipal, mas nem por isso menos significativa.

Deve-se ressaltar a importância do papel das políticas públicas no processo de reversão da situação de vulnerabilidade das famílias. Como o exemplo de Campinas sugere, as políticas de assistência social, tais como a universalização do direito à aposentadoria, por exemplo, são fundamentais para a reprodução social de um número grande de famílias. As prestações baseadas no salário mínimo são bastante significativas dentro da realidade vivida por essas pessoas, além de ser vitalícias.

Efeitos de lugar

Finalmente, chama a atenção mais um fator importante para se compreender a situação socioeconômica das famílias cadastradas. Trata-se da distribuição desigual dos bens e serviços públicos dentro de um determinado espaço.

3. No Estado de São Paulo, por exemplo, quase 55% dos pobres residem na Região Metropolitana de São Paulo (Torres, Marques, 2004, p. 36-37).



É preciso considerar que as diferenças de oportunidade inscritas na sociedade refletem-se, não de maneira mecânica, nos usos e apropriações do chamado espaço social. Sabemos que existe em qualquer cidade uma hierarquia de espaços que acompanha, até certo ponto, as hierarquias nas relações entre as pessoas. Dependendo da sua posição social, os indivíduos têm maior ou menor capacidade de se apropriar de bens simbólicos e materiais relacionados ao espaço.

Tomemos, para exemplo, dois bairros da cidade de Campinas: o Cambuí (região nobre, centro) e o Parque Oziel (ocupação, zona sul). O primeiro bairro está carregado de propriedades positivas: todas as ruas são asfaltadas e com iluminação; casas e apartamentos são abastecidos pela rede pública de água, esgoto e luz. Neste lugar há escolas públicas e privadas, faculdades, hospitais, clínicas médicas, bares, teatro, hotéis, restaurantes, padarias, supermercados, bancos, igrejas e livrarias. Circulam com bastante frequência pelas ruas do bairro ônibus, táxis e automóveis. Guardas, municipais e estaduais, vigiam as praças de lazer do bairro com uma periodicidade digna de nota. Todos esses bens e serviços, e outros, conferem facilidades, prestígio e distinção aos moradores da localidade. Desnecessário dizer que no Parque Oziel, local de ocupação, a maior parte desses bens está ausente.

Devemos a Pierre Bourdieu (2003) uma reflexão acurada sobre as lutas de apropriação do espaço na sociedade. Para o autor, as disputas sobre apropriação de bens (simbólicos e materiais) estão visceralmente conectadas com as disputas pelo espaço. Pode-se falar, portanto, em “ganhos de localização” quando determinados agentes conseguem obter certos bens raros e cobiçados, tais como escola, hospitais e bens culturais, e usufruem a distinção gerada por essa posse. O sociólogo francês indica possibilidades de domínio do espaço mediante apropriação de bens públicos e privados que se encontram nele distribuídos.

Mas como essas disputas sobre apropriação do espaço se relacionam com a caracterização das famílias beneficiadas e sua vulnerabilidade? Essa questão nos leva exatamente a pensar na outra ponta, isto é, nos grupos sociais que, por não possuírem capital (seja material e/ou simbólico), são afastados dos bens mais raros e cobiçados. É a isso que o autor se refere quando fala sobre os chamados “efeitos de lugar”:

A reunião num mesmo lugar de uma população homogênea na despossessão tem também como efeito redobrar a despossessão, principalmente em matéria de cultura e de prática cultural: as pressões exercidas, em escala da classe ou do estabelecimento escolar ou em escala do conjunto habitacional pelos mais carentes ou os mais afastados das exigências constitutivas da existência "normal" produzem um efeito de atração, para baixo, portanto de nivelamento, e não deixam outra saída que a fuga (na maioria das vezes interdita pela falta de recursos) para outros lugares. (Bourdieu, 1997, p. 166)

Constitui, portanto, um desafio para as políticas sociais romper com os chamados "efeitos de lugar" presentes em áreas com grande concentração de pobres e fazer, como querem Torres e Marques (2004), que as características do local de residência deixem de ser os fatores decisivos para a reprodução da pobreza. Assim, torna-se importante indagar como aparecem esses chamados efeitos de lugar nos dados aqui apresentados. Com intuito de melhor compreender esta questão, observemos os dados da tabela:

TABELA 14
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA FAMILIAR MENSAL
POR CARACTERÍSTICAS DO DOMICÍLIO (EM R\$)

	Renda familiar
"Invasão"	258,5
Próprio/Alugado	359,6
Escoamento sanitário rede pública	333,9
Escoamento sanitário outras formas	297,0
Abastecimento água rede pública	327,5
Abastecimento água outras formas	261,3

Fonte: Cadastro Único Governo Federal.

Atentemos, inicialmente, para a discrepância no rendimento familiar médio entre domicílios classificados como invasão (que correspondem a 26,5% do total de domicílios cadastrados) e os próprios ou alugados (44,6% do total). Os domicílios nesta última situação apresentam renda familiar média cerca de



40% superior aos classificados como “invasão”. Torna-se importante lembrar que os domicílios especificados como “invasão” apresentaram os piores indicadores em termos do acesso à rede pública (água e esgoto) e, portanto, são situados em lugares desprovidos desses bens e serviços.

Semelhante situação ocorre quando cotejamos o destino do escoamento sanitário e a renda familiar mensal. Pode-se perceber, nesse caso, o impulso dado à renda pelo serviço oferecido pelo Estado que é a existência da rede pública de escoamento sanitário. Domicílios situados em lugares assim tendem a ter rendimento familiar médio 12% superior àqueles que escoam seus dejetos por outras formas, tais como fossa rudimentar, fossa séptica, céu aberto, vala ou outras. Muito sugestiva foi também a comparação da renda com o abastecimento de água. De forma análoga, em lugares nos quais existe abastecimento de água pela rede pública, a renda familiar média tende a ser superior (cerca de 25%) do que em domicílios que captam água de outra forma (tais como poço, nascente ou carro-pipa).

A análise dos dados sugere que viver em locais desprovidos de certos bens públicos fundamentais, tais como rede pública de água e esgoto, passa a ser um elemento importante na determinação do grau de vulnerabilidade e de pobreza das famílias. Assim, entre os beneficiários, incentivar políticas públicas que promovam “ganhos de localização”, tais como a ampliação da cobertura da rede pública de água e esgoto, é fundamental para reverter os perniciosos efeitos de lugar.

COMENTÁRIOS FINAIS

Ao longo dessas páginas procurei oferecer uma caracterização geral das condições socioeconômicas das famílias que participam do Programa Bolsa Família no município de Campinas. Os resultados apresentados não permitem quaisquer inferências conclusivas sobre a situação dos beneficiários e de suas famílias, no entanto, apontam questões que deverão ser mais bem analisadas à luz de novas pesquisas.

No tocante à situação dos domicílios, parece-me fora de dúvida que uma análise mais aprofundada sobre as condições de vida das famílias que vivem em situação de “invasão” deve ser empreendida. Convém lembrar que este grupo está em posição relativamente pior do que o conjunto dos domicílios





onde residem pessoas que participam do programa. Apenas para mencionar alguns exemplos, vimos como as características construtivas, o escoamento sanitário, a média de cômodos por domicílio e o padrão de rendimentos das “invasões” apresentaram indicadores piores do que o restante da população investigada. Assim, é fundamental que essas localidades descritas sejam consideradas como prioritárias nas políticas de infra-estrutura urbana do município. Ademais, compreender o modo de vida e as estratégias sociais de reprodução dessas famílias constitui uma ferramenta importante para que estas saiam da situação de vulnerabilidade em que se encontram.

Outro aspecto digno de nota foi a quantidade de pessoas (responsáveis legais pelo programa) que veio de outras localidades. Lembremos, nesse sentido, que 80% dos responsáveis legais nasceram fora do município de Campinas. Pressupondo que a condição de miséria e pobreza não cria necessariamente laços de sociabilidade e vínculos sociais entre as populações, é importante considerar que grande parte das famílias nessa condição tenha encontrado dificuldades para se integrar em razão das mudanças físicas e sociais envolvidas nos processos migratórios. Assim, uma melhor compreensão das formas de “enraizamento” por parte dessas famílias parece-me tarefa mais do que apropriada.

Deve-se considerar também a situação dos filhos, principalmente aqueles em idade escolar. Apesar de as informações apresentadas referirem-se ao momento anterior ao benefício, chamou a atenção a elevada porcentagem de pessoas que não estudam, tampouco trabalham (45% dos filhos acima de 18 anos). Averiguar as razões que ajudem a compreender essa situação certamente irá contribuir para aprimoramento do programa, uma vez que este tem como viga-mestra o combate à pobreza numa perspectiva geracional.

Pudemos verificar, além disso, algumas situações, de maior vulnerabilidade entre as pessoas e suas famílias, merecedoras de melhor compreensão. Entre essas situações, mencionemos a elevada porcentagem de famílias monoparentais chefiadas por mulheres. Vimos como arranjos familiares desse tipo encontram-se em situação pior do que os outros. Assim, torna-se imprescindível produzir conhecimento mais preciso sobre as formas de reprodução social das famílias que se encontram nessa condição.

Ao final, cabe-nos indagar se transferir renda é suficiente para reduzir a pobreza e diminuir as desigualdades sociais.





Em um recente artigo, Lavinás (2006) indica que os programas de transferência de renda não devem ser vistos como panacéia para a solução dos problemas sociais brasileiros. Não se trata de negar os efeitos positivos da implementação de políticas desta natureza na diminuição dos patamares de pobreza, mas de evidenciar que estes são insuficientes para reverter o quadro da desigualdade social no Brasil. A razão para isso é relativamente simples: entre os fatores que mais contribuem para que as famílias possam sair da situação de vulnerabilidade econômica está a possibilidade de estas terem acesso a serviços públicos de caráter universalizante, tais como saúde, educação, saneamento básico etc. Foi mencionado, no decorrer deste artigo, como a possibilidade de colocar um filho na creche, ter um aposentado/pensionista na família, residir em domicílio com acesso à água encanada são, por exemplo, fatores fundamentais para a elevação do rendimento médio das famílias. Lembremos que estas características dizem respeito a direitos universais das pessoas, tais como à educação, aposentadoria, saneamento básico, entre outros. Ora, para que isto seja possível é necessário que o Estado ofereça esses serviços. O problema identificado por Lavinás é que o Estado (em suas três esferas, federal, estadual e municipal) tem reduzido seus gastos com os chamados serviços públicos universalizantes.

Ao encarar os problemas por essa dimensão, notaremos que a superação da pobreza e da desigualdade passa pela transferência de renda, mas não se esgota nela. É necessário que o Estado atue também com políticas universalizantes, conjugando-as com as de transferência de renda. Convém lembrar que, ao fazer isso, o Estado está de fato colocando em prática uma das dimensões fundamentais que sustentam o Bolsa Família.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, P. *A Miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. (coord.) *A Miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M. N. *Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2002. (Texto para discussão, 897). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2002/td_0897.pdf. Acesso em: dez. 2007.



DELGADO, G.; CARDOSO, J. C. *O Idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização*. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1999. (Texto para discussão, 688). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0688.pdf>. Acesso em: dez. 2007.

DURHAM, E. R. *A Caminho da cidade: a vida rural e a migração para São Paulo*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

GARCIA JR., A. R. *O Sul: caminho do roçado*. São Paulo: Marco Zero; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, MCT-CNPq, 1989.

LAVINAS, L. *Transferência de renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro*, 2006. mimeo

LAVINAS, L.; NICOLL, M. Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco? *Dados*, Rio de Janeiro, v.49, n.1, p.67-97, 2006.

PIRES, A. *Ruralidades em transformação: agricultores, caseiros e moradores de condomínio*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2007.

PIRES, A. et al. Composição da população da RMC por cor/raça (1991/2000). *Estudos Caesec*, Campinas, v. 4, n.1, maio 2006. mimeo

SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. *Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países*. Brasília: Centro Internacional de Pobreza, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, dez. 2007. Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/port/IPCEvaluationNote1.pdf>. Acesso em: dez. 2007.

SOARES, F. V. et al. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2006. (Texto para discussão, 1228). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1228.pdf. Acesso em: dez. 2007.

TORRES, H. da G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.4, p.28-38, out./dez. 2004.

WOORTMANN, E. *Herdeiros, parentes e compadres*. São Paulo: Hucitec; Brasília: Edunb, 1995.

Recebido em: dezembro 2007

Aprovado para publicação em: janeiro 2008



EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: TRAJETÓRIA RECENTE

MARIA CLARA DI PIERRO

mcpierro@usp.br

RESUMO

O artigo analisa resultados de pesquisa colaborativa que recuperou a trajetória recente da educação de jovens e adultos em vinte países da América Latina e Caribe, traçando uma cartografia das políticas e programas dos governos e da sociedade civil. Pelo exame do contexto regional, o estudo infere os papéis desempenhados por essa modalidade de educação no período e reconhece a pluralidade de sujeitos sociais singulares que a demandam. A caracterização e a comparação das políticas e programas dos países permitem identificar tendências comuns, casos excepcionais e aspectos críticos.

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – POLÍTICAS EDUCACIONAIS – POLÍTICAS PÚBLICAS – AMÉRICA LATINA

ABSTRACT

YOUTH AND ADULT EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: THE RECENT TRAJECTORY. This article analyzes the results of a collaborative survey which has traced the recent trajectory of youth and adult education (YAE) in twenty countries of Latin America and the Caribbean, drawing a cartography of the politics and programs of the governments and of the civil society. Based on an exam of the regional context, the work draws conclusions about the roles recently played by YAE and recognizes the plurality of particular social subjects which require this education modality. Characterization and comparison of policies and programs of such countries lead to the identification of common trends, exceptional cases and critical aspects

YOUTH AND ADULT EDUCATION – EDUCATIONAL POLICIES – PUBLIC POLICIES – LATIN AMERICA

Este texto recolhe informações e deve gratidão e créditos a toda a equipe que dele participou, mencionada nas notas subseqüentes, especialmente a sua coordenação. A autora assume, porém, total responsabilidade pela abordagem, pelas informações selecionadas e opiniões aqui expressas.



Este texto reúne notas para uma análise regional da situação da educação de pessoas jovens e adultas – EPJA – na América Latina, elaboradas com resultados de uma pesquisa colaborativa inédita, desenvolvida em 20 países do continente entre 2006 e 2007, por iniciativa conjunta do Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y Caribe – Crefal – e do Consejo de Educación de Adultos de América Latina y Caribe – Ceaal¹. A investigação teve por objetivo recuperar a trajetória recente e traçar uma cartografia da EPJA na região, analisando as políticas e os programas de governo e da sociedade civil neste início do terceiro milênio.

Os estudos nacionais, que se defrontaram com a falta de informação ordenada e confiável, foram realizados por pesquisadores provenientes do ambiente universitário ou de organizações não governamentais e guiados por um protocolo comum de pesquisa, elaborado por quatro coordenadores², que também supervisionaram os trabalhos com ferramentas de comunicação a distância.

Cinco foram os eixos orientadores da pesquisa: a construção do direito à educação de jovens e adultos, sua articulação com o mundo do trabalho e da geração de renda, a formação de seus educadores, a consideração da diversidade sociocultural dos beneficiários, sua contribuição para a redução da pobreza e para o desenvolvimento sustentável.

É necessário advertir que, malgrado certas características socioambientais, histórico-culturais e econômicas comuns, os países da região apresentam grande diversidade, que nem sempre será possível considerar nesta análise concisa.

1. A equipe de pesquisadores nacionais foi composta por: Blas Regnault (Venezuela), Frantz Grandoit (Haiti), Germán Moncada (Honduras), Gloria Hernández (México), Jaime Canfux (Cuba), Javier Corvalan (Chile), Jorge Jairo Posadas (Colômbia), José Rivero Herrera (Peru), Laura Ines Zayas Rossi (Paraguai), Lidia Mercedes Rodríguez (Argentina), Luz Aleyda Terán (Panamá), Myrna Rivas (Porto Rico), Nelsy Julieta Lizaraso (Equador), Noel Aguirre (Bolívia); Odili Robles (Nicarágua), Patricia Badilla (Costa Rica), Pilar Ubilla (Uruguai), Sergio Haddad (Brasil), Silvia Lorena (El Salvador).
2. Arles Caruso Larrainci (Uruguai), Maria Mercedes Ruiz Muñoz (México), Miriam Camilo Recío (República Dominicana) e a autora deste trabalho, com apoio de Meynardo Vazquez Esquivel e Jorge Rivas, da Direção de Pesquisa do Crefal, sediada no México.

CONTEXTO LATINO-AMERICANO E FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELA EPJA

O desenho atual da EPJA na América Latina e no Caribe responde, de um lado, a certos processos sociodemográficos, econômicos, políticos e educativos que marcaram o continente na segunda metade do século XX e, de outro, a desafios que a transição do milênio colocou.

Ao longo do século XX, observou-se uma transição demográfica nos países da região em que a redução da mortalidade, combinada à manutenção de elevadas taxas de natalidade, intensificou o ritmo de crescimento populacional, levando à preponderância dos grupos de idade mais jovem no conjunto da população. No final do milênio, entretanto, a redução dos índices de natalidade impulsionada pela mudança nos papéis desempenhados pelas mulheres na sociedade e na família, combinada à elevação da expectativa de vida, modificou o perfil de idade da população, com tendência ao predomínio dos adultos na população da maioria dos países da região³. Esse novo perfil etário, combinado ao processo de redefinição da posição social das mulheres, tem importantes repercussões na configuração das famílias, no mercado de trabalho e na demanda por serviços sociais como saúde, educação e previdência social.

Outro fenômeno sociodemográfico de grande impacto sobre as políticas sociais em geral, e as políticas educacionais em particular, foi o extraordinário êxodo do campo para as cidades, observado na segunda metade do século XX, e a concentração populacional nas grandes metrópoles da região.

Os sistemas educacionais dos países latino-americanos e caribenhos responderam a essas mudanças sociodemográficas com uma importante expansão da educação elementar pública e gratuita, observando-se, no período recente e no meio urbano, uma tendência à universalização do acesso à escola elementar na infância e adolescência. Fruto desse processo, houve redução da disparidade de gênero, que discriminava as mulheres no acesso à educação, ao passo que

3. No que tange à estrutura etária da população, a região comporta situações diversas, relacionadas a estágios distintos de transição demográfica e a dinâmicas peculiares das populações indígenas e não indígenas. Assim, existem países com taxas relativamente altas de fecundidade e uma estrutura de população jovem (Haiti, Guatemala, Bolívia, Nicarágua, Honduras), ao lado de países como Uruguai e Cuba, com taxas de fecundidade baixas e esperança de vida alta, refletidas em estruturas populacionais envelhecidas (Chackiel, 2004).



Maria Clara di Pierro

aumentou a distância entre as gerações no acesso às oportunidades educacionais, colocando os adultos e idosos em situação de desvantagem perante a juventude. A expansão dos sistemas públicos de educação em estruturas sociais marcadas por acentuada heterogeneidade cultural e profundas desigualdades econômicas realizou-se em contextos de restrição ao investimento público e reproduziu modelos pedagógicos seletivos e anacrônicos, o que repercutiu negativamente sobre a aprendizagem e os resultados escolares, fazendo com que significativa parcela da juventude empobrecida do continente tivesse trajetórias educativas descontínuas e acentuado atraso escolar.

Nesse contexto, a EPJA tem sido chamada a cumprir quatro funções sociais primordiais. De um lado, constitui um espaço de acolhida dos migrantes rurais (muitos dos quais de origem indígena cuja língua materna não é a dominante) que necessitam reavaliar conhecimentos e modos de vida, redefinir sua identidade sociocultural, aprender comportamentos e adquirir os códigos culturais para inserir-se na sociedade urbana letrada, transpondo os preconceitos que lhes restringem a fruição dos direitos e que os marginalizam no acesso ao mercado de trabalho e às instituições sociais e políticas. De outro lado, a EPJA foi chamada a elevar o nível educativo da população adulta que não teve as mesmas oportunidades das novas gerações, desenvolvendo as competências profissionais e atribuindo as credenciais escolares requeridas por um mercado de trabalho competitivo e seletivo. Em terceiro lugar, a EPJA configura um espaço de contenção das problemáticas sociais e da diversidade sociocultural recusadas pela educação comum, abrindo-se como um canal de reinserção no sistema educativo de adolescentes e jovens dele excluídos precocemente, e de aceleração de estudos para os que apresentam acentuado atraso escolar. Por fim, na cultura globalizada de sociedades em que a informação e o conhecimento ocupam posição destacada, e diante da elevação da expectativa de vida, cabe à EPJA também prover oportunidades de atualização, qualificação e fruição cultural ao longo da vida, qualquer que seja o nível de escolaridade alcançado pelos indivíduos e comunidades.

A configuração da EPJA na América Latina e no Caribe foi influenciada, também, pela contribuição que o movimento de educação popular realizou ao pensamento pedagógico e à história política recente da região, marcada por processos de resistência a regimes autoritários, transições à democracia e reconstrução nacional após conflitos armados, nos quais a capacidade de



auto-organização e mobilização da sociedade civil cumpriu papel destacado. Embora o perfil e a atuação dos movimentos e organizações sociais tenham se modificado substancialmente no final do século XX, o paradigma da educação popular continua a ser a principal referência das práticas de formação para a cidadania democrática e defesa de direitos, particularmente aquelas promovidas por organizações da sociedade civil.

Na transição do milênio, o contexto regional adquiriu características que geram novas necessidades de aprendizagem e modificam as configurações da EPJA, dentre as quais se destacam: o fraco desempenho da economia regional em razão da inserção subordinada dos países do continente na economia e na cultura globalizadas; o estabelecimento de patamares mais elevados de desemprego, subemprego, trabalho informal e/ou precário, que debilita as organizações sindicais e corrobora a persistência das desigualdades socioeconômicas e de níveis extremos de pobreza⁴; o incremento das correntes migratórias intra e internacionais em busca de melhores oportunidades de trabalho, ao lado dos deslocamentos populacionais produzidos pelos conflitos armados; a generalização de processos de democratização com baixo impacto distributivo e sem mudanças substantivas na cultura política. E ainda: o reconhecimento público da diversidade de gênero, geração, étnico-cultural e lingüística das sociedades, impulsionado pelos respectivos movimentos identitários em sua denúncia das estruturas governamentais e instituições sociais predominantemente masculinas, européias e monolíngües; a deterioração do meio ambiente, diante da qual se amplia a consciência e intensifica a resistência dos movimentos socioambientais; a emergência de novos atores e expressões do clima de conflito social, de que são notórios os levantes indígenas equatorianos, bolivianos e mexicanos; os sem-terra brasileiros; os piqueteiros argentinos; os estudantes secundaristas chilenos, entre outros movimentos político-culturais da juventude do continente.

Nesse novo cenário, os campos da educação popular e da educação de jovens e adultos tenderam a confluir para um espaço no interior do qual se pro-

4. Segundo a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal –, mesmo com pequenos avanços na diminuição da pobreza e do desemprego e melhoria na distribuição da renda no início do milênio, em 2005 a região tinha 290 milhões de pessoas (55,3% do total) em condição de pobreza ou indigência, sendo Bolívia, Equador, Haiti, Honduras, Nicarágua e Paraguai os países em que o fenômeno é mais agudo.



cessa uma disputa de projetos educativos vinculados a racionalidades distintas: de um lado, concepções, discursos, políticas e práticas que, informados pela teoria do capital humano, projetam na educação benefícios econômicos para os indivíduos e sociedades, priorizando a qualificação da mão-de-obra para o desenvolvimento capitalista globalizado; de outro, aquelas que, privilegiando os valores da justiça e igualdade, além de dotar as camadas populares das competências e credenciais requeridas pelo mercado de trabalho, de modo a protegê-las do desemprego e da pobreza extrema, proporcionam a formação técnica, humana e política para lutar por transformações societárias que assegurem vida digna em ambientes sustentáveis e convivência democrática com respeito à diversidade e aos direitos humanos.

OS SUJEITOS DA EPJA

Os parâmetros convencionais para definir os destinatários da EPJA na América Latina e no Caribe foram construídos sob a égide da visão compensatória, restrita à recuperação de estudos formais, motivo pelo qual tomam a educação escolar como referência e combinam um limite mínimo de idade⁵ com certo grau de atraso nos níveis de instrução. À luz desses critérios, e devido à magnitude do fenômeno no continente (Tab. 1), os analfabetos absolutos com 15 anos ou mais foram considerados os sujeitos prioritários da EPJA. A ampliação das exigências sociais de conhecimento, em paralelo ao alargamento do conceito de alfabetização, conduziu por sua vez à inclusão entre os destinatários da EPJA dos jovens e adultos com escolaridade reduzida e de baixa qualidade que, em virtude da transição demográfica e dos insucessos dos sistemas de ensino, configuram um contingente extremamente numeroso.

5. Na maioria dos países da região, em que a escolarização obrigatória tem nove anos de duração a partir dos 6 anos de idade, a idade mínima para participar de programas de EPJA no nível básico é 14 anos, mas há variações para cima (15 anos na Venezuela e 16 anos em Porto Rico) e para baixo (no Peru, a existência de um amplo contingente de adolescentes com elevado atraso escolar justificou a recente criação de uma variante do Programa de Educação Básica Alternativa dirigido a crianças e adolescentes na faixa etária de 12 a 18 anos). Na educação média, a idade mínima varia entre 16 e 18 anos.



TABELA I
ANALFABETISMO E EDUCAÇÃO PRIMÁRIA INCOMPLETA
NA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS

Países	Analfabetismo em 2000 ^(*)		Primária Incompleta 2000-2005 ^(**)	
	Analfabetos	%	%	Ano
Uruguai	61.000	2	13,1 **	2005
Argentina	845.600	3	11,7 ***	2005
Cuba	292.800	3		
Costa Rica	120.600	4	25,3	2000
Chile	460.100	4	19	2003
Colômbia	2.377.600	8		
Venezuela	1.186.900	7		
Panamá	159.100	8		
Paraguai	223.300	7	35	2000
Ecuador	705.100	8	21,3	2001
México	5.836.600	9	25,9	2004
Brasil	15.892.900	13	45	2002
Peru	1.719.600	10	25,8	2000
Bolívia	732.400	15	40,3	2002
República Dominicana	911.500	16		
Honduras	944.600	25	45,2	2001
El Salvador	859.000	21	60,2	2003
Nicarágua	973.600	34	48,8	2001
Guatemala	2.016.900	31	61,2	2001
Haiti	2.506.700	50		
Região	39.073.300	11		

Fontes: * Unesco: Institute for Statistics, citado por Cepal; ** Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina – Siteal (www.siteal.iipe_oei.org).

Obs.: *** Urbano

A categoria que melhor define os sujeitos da EPJA, entretanto é a da exclusão, por que abarca o conjunto de processos socioeconômicos e culturais que permitem explicar a distribuição desigual do analfabetismo e do atraso escolar nas sociedades, incluindo as variáveis de gênero, geração, língua e etnia, considerando ainda a distribuição socioespacial da pobreza nas regiões geográficas, zonas rurais e urbanas e no interior das cidade. No Peru, por exemplo, a escolaridade média dos jovens e adultos varia segundo o local de



Maria Clara di Piero

moradia (10 anos de estudos na zona urbana e 6,6 anos na zona rural) e a condição socioeconômica dos indivíduos (10 anos de estudos entre os não-pobres, 8,4 anos entre os pobres e 6 anos entre os que se encontram em pobreza extrema). Em El Salvador, a população urbana alcança 6,9 anos de estudo, enquanto na zona rural não supera 3,7 anos de escolaridade. No Brasil, em que o analfabetismo varia de 22,4% na região Nordeste e 6,2% na Região Sul, e o analfabetismo rural alcança 26,2% enquanto o urbano é de 8,7%, o pertencimento étnico-racial é importante fator de desigualdade educativa: a taxa de analfabetismo entre os brancos é de 7,1%, elevando-se a 16% entre os afrodescendentes. De modo similar, a proporção de indígenas na população dos estados mexicanos se combina a desigualdades socioeconômicas, de modo a produzir variações nas taxas de analfabetismo das entidades da federação, em níveis próximos a 20% em Chiapas, Guerrero e Oaxaca, e taxas em torno de 5% em Chihuahua e Jalisco. No Equador, a taxa de analfabetismo entre os indígenas é de 28%, enquanto o índice médio nacional é 9%. Na Colômbia, onde a taxa média de analfabetismo é de 7,9%, essa proporção se eleva a 13% entre os afro-colombianos e 17,7% entre os grupos indígenas.

O mapeamento dos participantes da EPJA nos diferentes países da região delinea um sujeito social prioritário relativamente homogêneo, constituído pelos setores populares empobrecidos que habitam assentamentos urbanos precários e sobrevivem de trabalhos pouco qualificados da economia informal. Essa caracterização genérica comporta, porém, uma pluralidade de sujeitos, no interior da qual emergem numerosas identidades singulares. Os migrantes rural-urbanos, em sua diversidade étnica, cultural e de gênero, constituem os destinatários tradicionais da EPJA. A eles se somaram em período mais recente os imigrantes interfronteiras, cujo contingente cresceu devido à intensificação da mobilidade internacional da força de trabalho⁶ e as populações deslocadas por

6. Há contingentes expressivos de guatemaltecos no México, bolivianos na Argentina, haitianos na República Dominicana e dominicanos em Porto Rico. O movimento migratório é intenso também em direção a Estados Unidos, Canadá e Europa, o que transformou as remessas internacionais em uma das fontes mais relevantes de receita dos países. Em 2005, os 9 a 12 milhões de mexicanos que vivem legal ou ilegalmente nos Estados Unidos – as fontes divergem sobre o número exato – foram responsáveis pela remessa de cerca de US\$ 15 bilhões; mais de 15% da população equatoriana migrou do país nos últimos anos, e as remessas por eles enviadas representam a segunda fonte de divisas do país de origem, superada apenas pelas vendas de petróleo; as remessas dos emigrantes constituem o pilar da economia de El



conflitos armados ou desastres naturais⁷. Mas, hoje, o grupo predominante é a juventude urbana dos setores populares que não teve êxito na escola regular e busca na EPJA um espaço de acolhida a suas características socioculturais que permita conciliar estudo e trabalho, acelerar a obtenção de certificados e/ou inserir-se em processos de qualificação profissional⁸. Se nas novas gerações o fosso de gênero tem se fechado devido ao maior acesso, permanência e progressão das jovens no sistema educativo, entre os adultos e idosos inscritos na alfabetização e no nível básico da EPJA, também se sobressaem mulheres que buscam superar as desigualdades educativas do passado, contribuir para a escolarização dos filhos, melhorar sua posição no mundo do trabalho, adquirir conhecimentos e habilidades requeridas pela participação comunitária, e também desfrutar do estudo como espaço de sociabilidade e relativa liberdade, quando confrontado às obrigações familiares e/ou profissionais⁹. Como a oferta de EPJA é preponderantemente escolarizada e urbana, as populações rurais e os povos indígenas, embora constituam um público potencial numeroso, continuam a ser marginalizados. Em tempos em que a miséria incrementou a criminalidade e fez crescer a população carcerária, ganham visibilidade também os jovens prisioneiros cujo direito à educação continua vigente no cárcere.

A literatura sociológica sobre a EPJA explica a posição secundária da modalidade na agenda pública pela debilidade política de seus potenciais demandatários. No período em análise, entretanto, a emergência dos povos originários na cena política regional obrigou as políticas educativas ao reconhecimento da pluralidade étnica, cultural e lingüística das sociedades latino-americanas e, por

Salvador. Em 2006, a população porto-riquenha vivendo nos Estados Unidos alcançou a cifra de 3,8 milhões de pessoas, quase a mesma quantidade dos 3,9 milhões que habitam a ilha caribenha, que tem o status de Estado Livre Associado aos EUA.

7. Estima-se em 2,5 milhões a população colombiana deslocada nos últimos 10 anos em virtude do conflito armado interno.
8. Na Nicarágua, por exemplo, 60% dos estudantes da EPJA têm entre 15 e 29 anos de idade. No Brasil, a proporção de jovens entre 18 e 24 anos, inscritos na EPJA, alcança 32% do total. Na província de Buenos Aires, 38,5% dos estudantes da EPJA no nível básico tinham menos de 17 anos em 2005.
9. Embora as diferenças de gênero no acesso à educação venham se reduzindo em todo o continente, em especial nas novas gerações, a condição feminina potencializa a exclusão decorrente de outras dimensões de identidade, como a origem rural ou a pertinência a grupos indígenas ou afrodescendentes.



Maria Clara di Pierro

conseqüência, à difusão da educação intercultural plurilíngüe, reivindicada como estratégia de preservação de identidades étnico-culturais e institucionalizada na maioria dos países em que a população indígena é numerosa, como Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru.

INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS NA DEFINIÇÃO DA AGENDA DA EPJA

Desde a constituição da Unesco no pós-guerra, a educação de adultos, e a alfabetização em particular, configuraram campos de formulação de políticas e discursos fortemente influenciados pelos organismos internacionais de cooperação. As cinco Conferências Internacionais de Educação de Adultos – Confintea – convocadas pela Unesco nesse período constituíram espaços de disputa e legitimação de concepções e propostas cujo impacto sobre as políticas públicas de educação dos países tem sido mais retórico que operativo.

No último quarto de século, as concepções e as políticas de EPJA dos países da América Latina e do Caribe sofreram influência de numerosas iniciativas internacionais e regionais concorrentes ou pouco articuladas entre si¹⁰.

Embora a proposta de educação ao longo da vida formulada em 1997 na 5ª Confintea articule hegemonicamente os discursos que emolduram as recentes políticas de EPJA na região, as estratégias de reforma e política educacional implementadas no período foram influenciadas, sobretudo, pela iniciativa internacional de Educação Para Todos¹¹ e, mais especificamente, por sua versão restrita, que reduziu as generosas concepções e metas originais a políticas focalizadas na instrução primária de crianças, confinando a EPJA a uma posição marginal na agenda pública (Torres, 2001, 2003).

10. Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (1981-2000); Educação para Todos (1990-2015); Cúpula das Américas (1994-2010); Objetivos do Milênio (2000-2015); Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (2002-2017); Cúpula Ibero-Americana (2002-2017); Decênio das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012); Plano Ibero-Americano de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (2008-2015).

11. Dentre as seis metas prioritárias perseguidas pela iniciativa de Educação Para Todos a partir do Fórum Mundial realizado em 2000 em Dakar, três delas se referem à EPJA: a meta 3 implica satisfazer as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos; a meta 4 objetiva reduzir em 50% os índices de analfabetismo até 2015; e a meta 5 propõe alcançar paridade de gênero no acesso à educação.



Duas iniciativas da cooperação bilateral tiveram impacto na configuração atual da EPJA na região: os Programas de Alfabetização e Educação Básica de Adultos – Paeba –, desenvolvidos em El Salvador (1993-1998), na República Dominicana (1993), em Honduras (1997-2000), na Nicarágua (1997-2000), no Paraguai (2000) e Peru (2003), com suporte técnico e financeiro da Agência Espanhola de Cooperação; e, mais recentemente, o programa cubano de alfabetização com recursos televisivos *Yo Sí Puedo*, adotado em maior escala na Venezuela e Bolívia, e também em experimentos piloto ou de menor escala em diversos outros países (Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, El Salvador, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana).

No período mais recente, o tema da alfabetização de adultos – que historicamente constituiu um campo de disputa de discursos político-pedagógicos e representações simbólicas sobre as relações entre a educação e outros âmbitos da vida social – voltou a ocupar lugar destacado na pauta das agências internacionais de cooperação. A declaração Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012) corroborou na proliferação de iniciativas internacionais, com destaque para Literacy Initiative For Empowerment – Life 2005-2015 –, lançada pela Divisão de Educação Básica da Unesco com apoio da primeira dama norte-americana Laura Bush, que em sua primeira etapa compreende um país do Caribe¹². Na região, em que se estima existam 39 milhões de analfabetos e 110 milhões de jovens e adultos com escolaridade reduzida e de má qualidade, encontra-se também em fase final de elaboração o Plano Ibero Americano de Alfabetização e Educação Básica de Adultos 2008-2015, coordenado pela Organização dos Estados Iberoamericanos – OEI.

Embora saúdem o reposicionamento da temática da alfabetização na agenda pública proporcionado pelas iniciativas dos organismos internacionais, os estudiosos do tema as encaram com reservas:

A boa nova do renovado impulso é, não obstante, ofuscada pela dispersão e até mesmo superposição de esforços em escala nacional e regional; pela persistente

12. Previsto para abarcar 35 países ao longo das três etapas iniciadas em 2006, 2008 e 2010, o Life está direcionado a países com mais de 10 milhões de analfabetos, nos quais pretende diminuir à metade os índices de analfabetismo atuais. O primeiro grupo de países selecionados seria formado por: Bangladesh, Egito, Haiti, Mali, Marrocos, Níger, Nigéria, Paquistão, Senegal e Iêmen.



Maria Clara di Piero

mentalidade setorial que pretende avançar sobre o analfabetismo sem se ocupar expressamente das políticas econômicas e sociais que o geram e reproduzem; pela persistente falta de articulação entre a alfabetização no meio escolar e a realizada fora deste; pelo tradicional descuido da alfabetização em zonas rurais, bem como de populações e línguas indígenas; pela conhecida ênfase quantitativa e perseguição das estatísticas e metas erradicadoras que – como sabemos por longa experiência – conspiram contra a qualidade e sustentabilidade das ações e de aprendizagens, e menosprezam o acesso efetivo à cultura escrita por parte da população¹³. (Torres, 2006, tradução nossa)

As redes e organizações da sociedade civil engajadas em esforços de alfabetização e educação de jovens e adultos são igualmente reticentes com respeito a essas iniciativas. Em um estudo intitulado *Corrigir os erros*, ativistas em prol da educação criticam o reduzido investimento realizado na alfabetização de adultos e propõem um conjunto de diretrizes para conferir eficácia às políticas e práticas desse campo (Archer, 2006).

Esses atores críticos recomendam especial atenção à equidade de gênero e à diversidade cultural e lingüística em processos integrais, contextualizados e flexíveis de alfabetização e educação básica que vinculem aprendizagem e desenvolvimento da leitura, escrita e cálculo, compreendidos como processos continuados de inserção na cultura letrada, a outras dimensões da vida adulta em comunidade, como a subsistência econômica, a saúde e a participação cidadã.

CONTINUIDADE E RUPTURAS NAS POLÍTICAS DE EPJA

As políticas públicas recentes de EPJA desenvolvidas na quase totalidade dos países da América Latina e Caribe se inscrevem no marco comum das demais políticas sociais desenvolvidas pelos governos da região em contexto de ajuste macroeconômico e reforma do papel do Estado sob orientação neoliberal, subordinando-se às diretrizes de restrição do gasto público, descentralização, focalização e privatização.

13. Publicado no boletim do Grupo Latinoamericano de Especialistas en Alfabetización y Cultura Escrita – Gleace –, criado em novembro de 2006, sob os auspícios do Crefal, coordenado por Rosa Maria Torres (Equador) e constituído por Lola Cendales (Colômbia), Isabel Infante (Chile), Judith Kalman (México) e Vera Masagão (Brasil).



Nessa conjuntura, as reformas educativas por meio das quais os países da região procuraram enfrentar, a partir de meados dos anos 90, os novos desafios da economia e cultura globalizados, priorizaram atenção e recursos na escolarização elementar de crianças e adolescentes, o que coloca a EPJA em uma posição marginal no discurso pedagógico e na agenda das políticas públicas, ocasionando perdas de hierarquia e especificidade. Essa opção foi influenciada pelo assessoramento de organismos internacionais de cooperação liderados pelo Banco Mundial (que concedeu empréstimos para numerosos programas de melhoria da educação básica), cujas análises econômicas de custo-benefício estabeleceram uma disjunção entre a escolarização das crianças e dos adultos. Essa concepção já foi exaustivamente criticada por diversos autores, em especial por Torres (1996).

Passada uma década, as reformas obtiveram resultados modestos na inclusão escolar de crianças e adolescentes oriundos de diferentes estratos sociais, mas foram incapazes de assegurar condições de equidade e qualidade das aprendizagens, produzindo numeroso contingente de jovens com significativo atraso escolar que coube à EPJA acolher.

A marginalização da EPJA nas políticas nacionais contradiz o compromisso assumido em 2000, no Marco de Ação Regional da iniciativa de Educação Para Todos, que menciona explicitamente: “Os países se comprometem a incorporar a educação de jovens e adultos aos sistemas educacionais e dar a ela a prioridade nas reformas educacionais que se realizam, como parte da responsabilidade central dos governos na educação fundamental de sua população” (Unesco, 2007, p.32).

A pesquisa regional encontrou, porém, um sinal de que a EPJA foi assimilada como parte constitutiva dos sistemas educativos do continente: o reconhecimento formal em nível constitucional ou infraconstitucional do direito dos jovens e adultos à alfabetização e à educação básica está presente no ordenamento jurídico de todos os países. A legislação dos países reconhece a EPJA como modalidade da educação básica gratuita, com as funções de promover a alfabetização, garantir progresso na escolaridade obrigatória, favorecer o acesso à qualificação profissional e à educação ao longo da vida, conferindo-lhe especial flexibilidade curricular, organizacional e de emprego de meios e tecnologias, e instituindo estratégias de avaliação e certificação que permitam validar conhecimentos adquiridos em processos não formais de aprendizagem.

Entretanto, a legislação não atribui obrigações aos empregadores nem concede incentivos aos trabalhadores para seguir estudos, o que limita o acesso efetivo às oportunidades de formação. Além disso, a posição secundária da EPJA nas políticas públicas produz situações de violação do direito à educação que os instrumentos de exigibilidade disponíveis não têm sido capazes de reverter¹⁴.

Passados dez anos da realização da 5ª Confintea, os dados colhidos no estudo regional demonstram reduzida evolução quanto à situação diagnosticada na década anterior. Considerada a tendência dominante das políticas e práticas recentes desenvolvidas pelas instâncias governamentais, a EPJA continua a ser regida pelo paradigma compensatório, centrando-se em programas escolarizados de alfabetização e recuperação do atraso escolar, desenvolvidos em instalações físicas precárias, com recursos humanos improvisados e financiamento escasso¹⁵, que alcançam baixa cobertura diante da extensa demanda potencial¹⁶ e apresentam elevados índices de evasão e repetência. A essas modalidades escolarizadas se somam, embora nem sempre se articulem, ofertas variadas de formação ocupacional breve e/ou acelerada, cuja provisão está a cargo de diferentes agentes governamentais, empresariais, organizações sociais ou filantrópicas. As estruturas governamentais responsáveis pela coordenação dessas políticas são, na maior parte dos casos, precárias, politicamente pouco influentes e vulneráveis à descontinuidade político-administrativa. Sua inca-

14. Os informes do Brasil e de Porto Rico indicam que o judiciário tem constituído espaço de luta pela garantia do direito à EPJA. Dentre as experiências reportadas por Porto Rico, mencionam-se demandas judiciais vitoriosas pela inclusão de pessoas com necessidades especiais e garantia de direitos educativos de prisioneiros, e o caso de uma organização civil de defesa dos direitos educativos dos imigrantes em Nova Iorque que obteve sucesso em petição judicial pela inserção de minorias na universidade.

15. Nem todos os informes nacionais puderam especificar a despesa pública com a EPJA. Entre os que dispunham de dados, há dois grupos: um que atribui menos de 1% do gasto educacional (México, Porto Rico e Peru) e um segundo grupo em que o investimento público em EPJA situa-se entre 2,5% e 3,6% do gasto total com educação (Bolívia, Costa Rica, Cuba, Venezuela).

16. Para uma demanda estimada em cerca de 5 milhões de pessoas com baixa escolaridade, a cobertura proporcionada pela EPJA no Chile alcança apenas 165 mil estudantes, ou seja, 4,7% da demanda potencial. No Brasil, onde a população jovem e adulta que não concluiu a escolaridade elementar se aproxima de 65 milhões de pessoas, a oferta de educação básica nessa modalidade, em 2005, foi de 5,6 milhões de vagas, cerca de 8,6% da demanda potencial. No Peru, a matrícula na EPJA, em 2002, foi pouco superior a 141 mil alunos, o que representava 1,9% da demanda potencial estimada em 7,3 milhões de pessoas.

pacidade para produzir sinergias e articular políticas intersetoriais de geração de renda e redução da pobreza, promoção da saúde e preservação do meio ambiente, entre outras, resulta com freqüência na dispersão de recursos e superposição de iniciativas.

Assim configuradas, as políticas públicas de EPJA colhem escassos resultados tanto no âmbito educativo como no plano socioeconômico, na medida em que as aprendizagens e credenciais que proporcionam não resultam efetiva inclusão social ou significativa mobilidade socioocupacional, nem impactam o cenário político ou cultural dos países.

Diversos estudos nacionais reportam que, durante a reforma educativa, os organismos responsáveis pela coordenação nacional das políticas de EPJA perderam posições na hierarquia dos ministérios, o que resultou na desarticulação das ações e diluição da especificidade da modalidade nas práticas de gestão. Este foi o caso da Argentina, cuja Dirección Nacional de Educación de Adultos – Dinea –, criada em 1968, foi desarticulada em 1992, quando os serviços educativos do governo federal foram transferidos às províncias. Também na Colômbia, a Dinea, criada em 1988, simplesmente desapareceu do organograma do Ministério da Educação em 1994. No Peru, a reforma educativa dos anos 90 esvaziou a educação não formal que havia sido construída na década de 70, época em que a EPJA foi vista como uma ferramenta do desenvolvimento socioeconômico comunitário e adquiriu uma configuração intersetorial e participativa.

Cuba, Chile e México são casos excepcionais em que a EPJA adquiriu certa institucionalidade, com estruturas de gestão dotadas de relativo prestígio, autonomia e recursos. O México edificou a mais duradoura instituição governamental dedicada à EPJA da região: o Instituto Nacional de Educación de Adultos – Inea. Criado em 1981, como desdobramento do Programa Nacional de Alfabetização, o Inea é um órgão descentralizado da administração federal dotado de personalidade jurídica e patrimônio próprios, com funções normativas, técnicas e de coordenação, que maneja quase 1% do orçamento da Secretaría de Educación Pública – SEP –, intervindo diretamente nos âmbitos nacional, estadual e local. No final dos anos 90, no contexto da reforma educativa e com o objetivo de ampliar a participação das esferas subnacionais de governo no financiamento dos programas de EPJA, teve início a descentralização do instituto. Entre 1998 e 2005 foram celebrados convênios com 27 dos 32 estados federados mexicanos, mas o Inea preserva funções normativas, técnicas

e de coordenação política. No Chile, por sua vez, as diferentes modalidades da oferta da EPJA estão plenamente inseridas nas instâncias oficiais da educação nacional, ainda que não ocupem uma posição de destaque na agenda de política educacional. A assimilação da EPJA pela política educativa chilena se deve ao fato de que ela cumpre não só a função de garantir o direito à educação pelo nivelamento de estudos, mas se propõe interferir na dinâmica do acesso ao trabalho e à renda, atuando também na qualificação profissional.

Além de afetar sua institucionalidade, os novos modelos de gestão governamental que emergiram da reforma do Estado na América Latina repercutiram nas políticas de EPJA em duas direções articuladas entre si: a descentralização da provisão dos serviços educacionais em direção aos governos provinciais e locais, e o estabelecimento de parcerias entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil para a prestação dos serviços educativos.

Há certo consenso de que a principal motivação para a descentralização dos serviços de EPJA foi a transferência de responsabilidades financeiras aos governos provinciais e locais, e que representou antes um repasse de encargos que uma efetiva descentralização de mandatos de gestão, uma vez que na maior parte dos países as normas, os referenciais curriculares e o desenho dos principais programas continuaram centralizados. Os estudos nacionais não são totalmente convergentes com respeito à avaliação desse processo. No Chile, Equador e Brasil a desconcentração de responsabilidades em direção aos governos locais foi avaliada positivamente. Operando com a hipótese de que o poder local é mais permeável ao controle social das políticas públicas e à mudança educativa, o informe brasileiro relata que governos locais progressistas influenciados pelo paradigma da educação popular introduziram inovações político-pedagógicas na EPJA que lhes conferiram maior flexibilidade e pertinência. Já no caso da Argentina, em que a descentralização teve como contrapartida o enfraquecimento da instância de coordenação nacional, avalia-se que a EPJA adquiriu uma configuração heterogênea, dispersa e fragmentária.

Atendendo ao novo modo de regulação estatal, difundiu-se em toda a região o modelo de financiamento público e contratação de serviços de alfabetização, qualificação profissional e educação de adultos realizados por associações civis, instituições filantrópicas, organizações não governamentais e afins. Na Nicarágua, o governo estabeleceu um convênio permanente com 76 organizações civis para execução de programas educativos. O relatório da



Colômbia, país em que a política de descentralização encontrou forte resistência do movimento docente, avalia que os mecanismos de licitação competitiva dos serviços, subvenção *per capita* e avaliação por resultados quantitativos postergam critérios pedagógicos em favor da eficácia econômica, reiteram a desvalorização profissional dos educadores de adultos e transladam lógicas do mercado privado para a esfera pública da garantia do direito à educação na vida adulta. Assinala ainda que, embora o discurso em favor da transferência da responsabilidade das instituições governamentais para a sociedade civil reivindique maior pertinência dos programas às comunidades destinatárias, não se encontram evidências de maior participação dos sujeitos nas definições curriculares e na gestão dos serviços.

A admissão do insucesso parcial das reformas educacionais em promover educação de qualidade para todos¹⁷ desencadeou, nos anos mais recentes, processos de revisão crítica das orientações neoliberais até então predominantes, em meio aos quais a prioridade conferida às políticas de EPJA tem sido parcialmente revista. Na Argentina, a superação da crise de 2001 implicou uma recuperação parcial da liderança dos governos nacional e provinciais na coordenação das políticas educativas, incluindo o progressivo incremento do financiamento público. A partir de 2003, o governo brasileiro assumiu um novo discurso em favor da alfabetização de jovens e adultos, à qual consagrou maior investimento federal. No Uruguai, onde o Estado nunca deixou de cumprir suas funções na garantia do direito à educação, o debate sobre a prioridade atribuída à EPJA e o papel que as organizações não governamentais ocupam na sua provisão é recente e inconcluso. No Peru, o reconhecimento em 2003 de uma situação de “emergência educativa” conduziu a uma revisão das metas de política educacional que abriu espaço à constituição da nova modalidade *educación básica alternativa*, dotada de um currículo flexível e inovador.

17. O Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2005 considera que a América Latina é a região que concentra países em que os passos em direção à qualidade da educação estão atrasados em relação aos avanços obtidos nas demais metas. O progresso obtido no acesso à escolarização tampouco é significativo, uma vez que a taxa líquida de escolarização primária evoluiu apenas 2 pontos percentuais (de 93% para 95%) entre 1999 e 2004. Ao traçar o Panorama Regional e constatar altos índices de repetência, baixos índices de conclusão e limitadas competências adquiridas na escolarização primária, o Relatório de 2007 afirma que “O desenvolvimento da escolarização se produz, às vezes, em detrimento da qualidade do ensino” (p.8).





Maria Clara di Pierro

Há países na região, porém, em que o Estado preservou ou recuperou o papel de protagonista na formulação, implementação e coordenação das políticas públicas de EPJA, como são os casos de Cuba e Venezuela. Nos últimos seis anos, o Estado venezuelano transferiu parte da receita fiscal advinda do petróleo para o setor educacional e assumiu papel destacado nas políticas educativas em geral, e nas políticas de EPJA em particular, utilizando para isso não só os órgãos de gestão tradicionais, mas agregando novas estruturas para-estatais denominadas “missões”¹⁸, regidas por instâncias não convencionais como o Exército e as empresas estatais de petróleo e energia elétrica. Deve-se reconhecer que a política venezuelana, embora baseada em um arranjo institucional precário e conjuntural, e mesmo sem dispor de um sistema de monitoramento e avaliação fidedigno que permita conferir os resultados proclamados pelo governo, como a superação do analfabetismo, tem sido capaz de mobilizar recursos e motivar a população jovem e adulta para o reingresso no sistema educativo.

Vizinhos distantes: Cuba e Haiti

Dois pequenos países insulares localizados no Caribe – Cuba e Haiti – são exceções às tendências dominantes na configuração das políticas de EPJA na região e representam seus casos extremos. Enquanto Cuba praticamente extinguiu o analfabetismo e garantiu 9,5 anos de escolaridade média à população com idade superior a 15 anos, o Haiti – em que mais da metade da população vive em situação de pobreza extrema – apresenta uma taxa de analfabetismo juvenil e adulto em torno de 49%, e o orçamento destinado à alfabetização mal cobre os salários dos funcionários responsáveis pela administração governamental do setor.

A persistente e bem-sucedida política cubana de EPJA é impulsionada pelo governo central, mas entendida como elemento de uma sociedade educadora. Teve início há 45 anos com uma ampla campanha de alfabetização,

18. As missões Robinson I e II correspondem, respectivamente, à alfabetização, com o método cubano Yo Sí Puedo e à educação primária; a Missão Ribas se destina à formação em nível médio; e a Missão Sucre, ao ensino superior. Todas elas se articulam às missões de saúde e alimentação, bem como a Missão Vuelvan Caras, que compreende a capacitação para o trabalho e subsídios financeiros para cooperativas que reúnam pessoas em situação de pobreza.





Educação de jovens e adultos...

seguida de sucessivos impulsos pela elevação da escolaridade da população até a conclusão dos nove anos de escolaridade básica. Hoje, conta com mais de oito mil docentes formados e 3% do gasto público em educação para levar adiante uma gama diversa de programas de formação geral, profissional, aprendizagem de idiomas e ensino superior. Dentre os programas recentes, destacam-se: a oferta de ensino médio flexível e subsídio financeiro a jovens de 17 a 29 anos que não concluíram estudos e se encontram sem trabalho; um programa de formação profissional destinado à “conversão” de 100 mil trabalhadores desempregados pelo declínio da agroindústria canieira; e uma cátedra universitária para idosos.

Moldado por uma história de instabilidade política, violência e profunda desigualdade na distribuição da riqueza, o Estado haitiano tem sido incapaz de assegurar o direito à educação previsto na Constituição, o que faz com que o setor privado controle, hoje, 80% dos serviços escolares (quase sempre ministrados em francês), aos quais têm acesso apenas uma parcela da elite ou da classe média urbana. A ausência de um sistema educativo público acessível às camadas populares do campo e da cidade, cuja língua materna é o *créole*, reconhecido como língua de educação escolar desde 1980, anula os esforços empreendidos ao longo do último século em dez sucessivas campanhas de alfabetização de jovens e adultos.

RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DA EPJA

Devido à condição socioeconômica da maioria dos destinatários, a EPJA não configura um mercado atraente para o setor privado com fins lucrativos, cuja participação na matrícula é reduzida e bastante concentrada no ensino médio e técnico-profissional¹⁹. O peso da provisão do serviço educativo recai, portanto, sobre o poder público e as instituições sem fins de lucro.

Na América Latina e no Caribe, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos têm histórico engajamento ao campo da EPJA, o que lhes per-

19. No Peru e Colômbia, entre outros países, a certificação acelerada atraiu para a EPJA a iniciativa privada com fins lucrativos, cujo público potencial é constituído por jovens com atraso escolar.





Maria Clara di Piero

mitiu construir redes nacionais, sub-regionais e regionais como o Ceeal. Sua contribuição ao campo engloba a inserção e empoderamento das comunidades; a luta pela defesa dos direitos educativos dos jovens e adultos; os subsídios teórico-metodológicos resultantes da sistematização de práticas de educação popular; o conhecimento acumulado em temas específicos: direitos humanos, relações de gênero, preservação ambiental, economia popular etc. e sujeitos singulares: mulheres, povos indígenas, jovens, prisioneiros etc. A tipologia de organizações sociais que intervêm nesse campo é complexa, compreendendo desde organizações comunitárias de âmbito local até fundações de assistência e promoção social com alto grau de institucionalização, como aquelas mantidas pelas igrejas²⁰, ao lado de organizações não governamentais de apoio a movimentos sociais e/ou defesa dos direitos humanos.

A pesquisa regional reportou diferentes modalidades de relacionamento entre organizações sociais e governos no desenvolvimento de políticas de EPJA. Uma primeira modalidade, encontrada na Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, Peru e Nicarágua, consiste em articulações multisetoriais constituídas para a defesa de direitos, exercício do debate público, do controle e incidência nas políticas de EPJA, assumindo formas variadas tais como fóruns ou consórcios autônomos em relação aos governos, mas também mesas de diálogo e negociação entre a sociedade e o governo, e conselhos institucionalizados de gestão democrática. Há, também, movimentos sociais que organizam processos próprios de formação de pessoas jovens e adultas, a partir dos quais demandam políticas governamentais, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil, ou o Movimento Piquetero, na Argentina.

Mais difundido que as variantes anteriores, outro tipo de vínculo entre o Estado e as organizações da sociedade civil são os convênios de prestação de serviços de EPJA. Essa modalidade de ação compartilhada se generalizou a partir do momento em que o Estado reformado privilegiou as funções de regulação em detrimento da provisão de serviços educacionais, delegando-as às instâncias descentralizadas de governo ou transferindo-as à sociedade civil e até mesmo ao setor privado. Há casos em que as parcerias resultam de processos

20. Uma rede institucionalizada ligada à Igreja Católica que tem incidência no campo da EPJA, citada em informes da região andina (Equador, Peru e Venezuela), é o Movimento de Educação Popular Integral e Promoção Social Fé e Alegria (<http://www.feyalegria.org>).





Educação de jovens e adultos...

de reivindicação, diálogo e negociação, sendo interpretadas como avanço na direção da democratização das políticas públicas e do aparato governamental. Mas há também países, como é o caso do Chile, em que a reforma do Estado perfilou de tal modo o modelo neoliberal que as parcerias assumiram a simples configuração de contratação terceirizada de serviços, em que as organizações sociais só incidem na execução das atividades educativas, sem intervir em sua concepção ou gestão.

O NÓ CRÍTICO DA FORMAÇÃO DE EDUCADORES

O estudo regional desvela que uma das grandes debilidades da EPJA na América Latina e no Caribe é a escassez de sistemas de formação inicial e de aperfeiçoamento de educadores.

A subordinação de boa parte das práticas de EPJA – em especial a alfabetização – ao princípio da solidariedade social faz com que o papel de educador de adultos seja desempenhado por uma diversidade de perfis que inclui desde profissionais titulados a agentes comunitários e facilitadores voluntários com distintos níveis de escolaridade, que em sua maioria não possuem formação especializada. Apenas em Cuba e no Uruguai os educadores de adultos são necessariamente profissionais. O recurso a educadores improvisados, por sua vez, determina que a atividade tenha escasso reconhecimento social, legitimando precárias condições de trabalho e remuneração.

A posição marginal da EPJA nas políticas e nos sistemas educacionais dificulta ainda mais a conformação de um campo de trabalho profissional específico e, nesse contexto, há pouca demanda e poucos incentivos para a formação inicial de educadores desta modalidade educativa. Por essa razão, as licenciaturas e os cursos de especialização para professores de EPJA são pouco numerosos, o que confirma o reduzido envolvimento das universidades com o tema. Também neste aspecto, Cuba é uma rara exceção, graças à extensa rede de educação superior pedagógica descentralizada. A maior parte dos informes nacionais declara que, simplesmente, não há processos sistemáticos de formação desses educadores. Nas redes públicas de ensino, são os mesmos docentes que trabalham com crianças, adolescentes, jovens e adultos, muitas vezes reproduzindo metodologias, currículos e materiais de ensino inadequados.





Maria Clara di Piero

Na falta de educadores formados para atuar na modalidade, impõe-se a formação em serviço. Devido à escassa presença do tema nas universidades, muitas das iniciativas de formação são realizadas por organizações não governamentais, cuja experiência acumulada na educação popular confere sensibilidade para reconhecer as qualidades dos facilitadores provenientes desse meio, como a solidariedade e o compromisso ético-político com as comunidades. Parte das experiências mais significativas dos centros de educação popular no campo da formação de educadores de adultos, porém, deixa de ser difundida por falta de sistematização.

SILÊNCIOS ELOQUENTES

Entre as questões pautadas pela investigação regional como eixo transversal, aquela com a qual os informes nacionais têm maior débito se refere à contribuição da EPJA para o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente, tema que a cada dia ganha maior espaço na agenda pública. O relativo silêncio sobre o tema é ainda mais surpreendente se considerarmos que as políticas e práticas de educação ambiental formal e não formal são numerosas nos países da região, embora não se reconheçam como práticas de EPJA. Alguns informes de países fazem menção à presença da temática socioambiental nos currículos e práticas da educação básica de jovens e adultos, e dentre os relatos de experiências da sociedade civil há casos significativos de aprendizagens relacionadas ao desenvolvimento local sustentável; outros relatórios detalham as políticas, instituições e redes nacionais de educação ambiental que, salvo raras exceções, estão desarticuladas dos programas de EPJA, com os quais não têm vínculos orgânicos. Nossa hipótese a esse respeito é que a EPJA não tem liderança simbólica na atual conjuntura para articular em seu marco de ação as políticas e práticas de educação ambiental, do mesmo modo que não logra fazê-lo com temas da educação para a saúde ou para a inclusão digital.

A pesquisa regional também revela que as políticas de EPJA não incorporaram uma cultura de avaliação: os estudos avaliativos são raros, de modo que o impacto dos programas e projetos pode apenas ser inferido com base em indicadores tais como a matrícula. O conhecimento sobre a EPJA na região é limitado, também, pela reduzida presença do tema nas universidades e a escassez de pesquisas sobre suas múltiplas dimensões.



PROMESSAS DE UMA EPJA MAIS RELEVANTE

Considerados os grandes programas nacionais, foram poucas as respostas positivas à convocatória dos documentos regionais de continuidade aos compromissos assumidos em Hamburgo em favor de políticas intersetoriais de EPJA que fortalecessem a cidadania democrática, priorizassem vínculos com o desenvolvimento econômico e as transformações no mundo do trabalho, incidissem sobre os processos de reprodução da pobreza e favorecessem a conservação do meio ambiente. Na maior parte dos países, é baixo o grau de articulação entre os programas voltados à alfabetização e elevação da escolaridade, à qualificação para o trabalho e à formação para a economia popular que, entre outras modalidades, compreende o cooperativismo, associativismo e auto-emprego, e, como já mencionado, a educação ambiental, para a saúde e o acesso a novas tecnologias da informação.

Os intentos mais significativos de articulação intersetorial de políticas de EPJA são de dois tipos. Um primeiro tipo enfatiza a promoção social e compreende os programas destinados a populações em situação de pobreza e risco social em que a adesão a programas de alfabetização, elevação de escolaridade ou capacitação para o trabalho são contrapartidas de transferências de renda mínima, de que são exemplos a *Misión Vuelvan Caras*, da Venezuela, o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, na Argentina, e o *Plan de Superación Integral para Jóvenes que no Trabajan ni Estudian*, de Cuba. Um segundo tipo reúne os programas que, visando satisfazer as múltiplas necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos, favorecem o acesso a um currículo enriquecido e flexível, articulando, em um marco socioeducativo integral, a formação geral, a capacitação para o trabalho a outros conteúdos, valores e habilidades relevantes: saúde, relações de gênero, interculturalidade, acesso às novas tecnologias etc., tais como o *Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo – MEVyT* –, desenvolvido no México, e o programa chileno *Chilecalifica*.

Outros signos de esperança de uma EPJA mais pertinente são encontrados nos estudos nacionais que, atendendo ao protocolo comum de investigação, relatam uma multiplicidade de experiências promissoras nos diferentes eixos da pesquisa, conduzidas por organizações da sociedade civil, governos locais ou universidades. Sistematizar as lições aprendidas nessas políticas e práticas, porém, é tarefa de fôlego para ser cumprida em outro artigo.



Maria Clara di Pierro

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHER, D. (ed.) *Corregir los errores: puntos de referencia internacionales sobre la alfabetización de adultos*. Campaña Mundial por la Educación, Action Aid Internacional, 2006.

CARUSO, A. (coord.) *Situación presente de la educación de jóvenes y adultos en América Latina y Caribe: resumen ejecutivo*. Montevideo, 2007. (Investigación)

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago, 2007.

CHACKIEL, J. *La Dinámica demográfica de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 2004. (Población y desarrollo, 52)

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS, 5. Bangcoc (Tailândia). Balanço intermediário da...: chamado à ação e à responsabilização. *Informação em Rede*, São Paulo, n. 59, encarte, 2003.

HADDAD, S. *Educação e exclusão no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão, 3)

TORRES, R. M. Aprendizaje a lo largo de la vida. *Educación de Adultos y Desarrollo*, Bonn, n.60, p.7-260, 2003. (Suplemento)

_____. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

_____. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p.125-193.

_____. *Se crea Grupo Latinoamericano de Especialistas en Alfabetización y Cultura Escrita, adscrito al Crefal*. Panamá: Ceaal, dic. 2006. (La Carta, 196). Disponível em: www.ceal.org. Acesso em: out. 2007

UNESCO. *Alfabetização para a vida: relatório conciso de monitoramento global de educação para todos*. Brasília, 2006.

_____. *Los Aprendizajes globales para el siglo XXI: nuevos desafíos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina*. Santiago de Chile: Orealc, Ceaal, 1997.

_____. *Declaração de Hamburgo e agenda para o futuro*. [5ª. Conferência Internacional sobre Educação de Adultos. Lisboa: Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Solidariedade, 1998.]

_____. *Educação para todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: Consed, Ação Educativa, 2001.





Educação de jovens e adultos...

_____. *La Educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe: hacia un estado del arte.* Santiago: Orealc, 2003.

_____. *La Educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: prioridades de acción en el siglo XXI.* Santiago de Chile: Orealc, Ceaal, Inea, Crefal, 2000.

_____. *Hacia una educación sin exclusiones: nuevos compromisos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y Caribe.* Santiago de Chile: Orealc, Ceaal, Inea, Crefal, 1998.

_____. *Relatório de monitoramento global educação para todos 2005: o imperativo da qualidade.* São Paulo: Moderna, 2005.

_____. *Relatório de monitoramento global EPT 2007: panorama regional; América Latina e Caribe.* Santiago: 2007.

Recebido em: novembro 2007

Aprovado para publicação em: dezembro 2007







LOS DOCENTES Y LA POLÍTICA CURRICULAR ARGENTINA EN LOS AÑOS '90

SANDRA ZIEGLER

Área Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
Centro de Formación e Investigación en Enseñanza de las Ciencias,
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad de Buenos Aires
sziegler@flacso.org.ar

RESUMEN

Este trabajo presenta los resultados de un proyecto de investigación sobre las recepciones de los docentes de la propuesta curricular efectuada en Argentina, durante la reforma educativa de los años '90. Dado que ésta se ha difundido a través de documentos impresos, el análisis de las recepciones considera a los docentes como lectores de dichos textos que, en tanto herramienta de normatización, limitan lo posible y lo cotidiano en el quehacer escolar. A partir de los aportes de la teoría de la recepción de la crítica literaria, se indagan las orientaciones asumidas por los docentes ante la dinámica de cambio curricular y algunos efectos que producen en el trabajo de los maestros los dispositivos estatales diseñados para el cambio del currículum.

ARGENTINA – CURRICULUM – REFORMA EDUCATIVA – DOCENTES

ABSTRACT

TEACHERS AND CURRICULUM POLICY IN ARGENTINA IN THE NINETIES. This work presents the results of a research project on teacher's reception of the curriculum change carried out in Argentina, as part of the educational reform of the 1990's. Since the reform was communicated through printed documents, the analysis of reception considers teachers as readers of texts that, being tools of standardization, delimit the possible and the daily actions that take place in the school environment. Based on the contribution of reception theory to literary criticism, the article analyzes the ways the teachers have read the reform related documents. Questions are raised about the positions assumed by teachers in face of curriculum change, as well as the effects produced in the teaching work by the state devices designed for the curriculum change.

ARGENTINA – CURRICULUM – EDUCATION REFORM – TEACHERS

Este artículo se ha elaborado en base a un proyecto de investigación realizado en el marco de la tesis de maestría de la autora (Ziegler, 2001). El mismo se ha elaborado en base a un trabajo de campo efectuado en cuatro escuelas públicas de Educación General Básica de la Provincia de Buenos Aires. Allí se efectuaron 60 encuestas y 20 entrevistas en profundidad a docentes y se entrevistaron a los directores de cada institución.



Sandra Ziegler

...mientras que la corriente del cambio organizativo y los incontables esfuerzos de los agentes de cambio proporcionan una retórica de progreso, nos quedamos con la conservación del orden existente y tenemos poca teoría y menos estudios empíricos para explicar la estabilidad que rodea el fervor del cambio.

Thomas Popkewitz, 1983, p. 1, traducción nuestra

La reforma educativa desarrollada durante los años '90 constituyó una de las temáticas relevantes en la agenda de las políticas públicas en Argentina en consonancia con las tendencias internacionales¹. Entre los enunciados que trascendieron las fronteras, la necesidad de reformar la educación emergió como discurso recurrente que se asoció con la idea de incrementar la competitividad de las naciones (Cepal-Unesco, 1992, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, 1992; entre otros). Estos principios no representaron sólo una nueva retórica y, consecuentemente, se registraron en varias latitudes múltiples casos de reconfiguración de los sistemas educativos nacionales.

En el marco de estas transformaciones, la cuestión curricular desempeñó un rol preponderante en la reforma educativa argentina. El “vaciamiento de contenidos” del sistema escolar, enunciado como una de las consecuencias de las políticas de devastación cultural de la última dictadura militar, representó uno de los antecedentes centrales para la reforma iniciada en la década de los '90. A partir del regreso de la democracia en los años '80, se desarrollaron una serie de renovaciones en los diseños curriculares como intento de promover los valores democráticos y recuperar la transmisión de conocimientos significativos en las escuelas. La década de los '90 ha sido también prolífica en materia curricular y, a diferencia de las tendencias anteriores, se instaló no sólo la necesidad de encarar reformas sobre los textos curriculares, sino que se efectuaron una serie de transformaciones que consistieron en la reorganización del saber escolar y de las instituciones educativas. Estos cambios en la estructura del sistema y en

1. Estos discursos se enmarcaron en una corriente difundida en Sudamérica, cuyo eje fue plantear la necesidad de incluir contenidos significativos en las instituciones educativas. La producción escrita con esta orientación fue abundante y la misma creó las bases de un importante consenso. Para un análisis de esa tendencia ver, entre otros, Libâneo (1990) y Saviani (1987).





la cotidianidad de las escuelas se produjeron a partir de la creación de nuevos dispositivos para la formulación de orientaciones curriculares por parte del Ministerio de Educación Nacional y en las provincias.

La dinámica creada para la producción y puesta en marcha de estas prescripciones, articuló un entramado complejo que vinculó múltiples elementos para la formulación de las políticas del saber oficial que debían transmitir las instituciones. Centramos nuestra atención en la cuestión curricular, en la medida en que ésta fue una política clave en el contexto de la reforma analizada. De todos modos, cabe aclarar que las políticas desarrolladas en este período han planteado aspiraciones mayores y no se presentaron sólo como una modificación curricular.

En el presente artículo partiremos de una caracterización del contexto político educativo en que se ha producido la política curricular. Un rasgo característico de la misma consistió en la difusión de la reforma del curriculum a través de documentos impresos producidos por la gestión educativa nacional y provincial². Asimismo, indagaremos las orientaciones asumidas por los docentes frente a la reforma curricular y los efectos que producen en los actores los dispositivos estatales diseñados para el cambio.

La intención de este artículo es analizar la dinámica del cambio curricular, tomando como caso la propuesta desplegada en los años '90 en Argentina. Consideramos que este planteo adquiere relevancia en tanto no apunta solamente a esta reforma coyuntural, sino a la dinámica de las políticas curriculares y su resignificación por parte de los docentes. Advertimos que la reforma implementada ha instalado una dinámica y formas de procesar las políticas acerca del saber oficial. En ese sentido, podríamos advertir que uno de sus legados fue instalar una "gramática de la innovación" (Rodríguez Romero, 2000)³, en la medida que, luego de más de una década de la implementación de dicha reforma, aún se

2. Por documentos curriculares hacemos referencia a los materiales producidos por el Ministerio de Educación de la Nación y las administraciones educativas provinciales. Entre dichos materiales se incluyen los Contenidos Básicos Comunes – CBC –, los lineamientos y diseños curriculares de las provincias, así como otros documentos que brindaron orientaciones acerca de las nuevas prescripciones.

3. La autora toma la categoría "gramática escolar" de Tyack y Tobin (1994) y desarrolla la idea de una "gramática de la innovación", aludiendo a las formas y los repertorios estables a través de los cuales se despliegan las propuestas de cambio educativo.





Sandra Ziegler

registra entre el repertorio de las políticas curriculares la tendencia a proponer medidas de características semejantes a las políticas curriculares desarrolladas. De este modo, este artículo se propone revisar las dinámicas y los efectos de tales políticas, así como la instauración de una serie de formas para pensar e intervenir en la arena de las políticas de cambio del curriculum.

EL CONTEXTO POLÍTICO-EDUCATIVO EN QUE SE INSCRIBEN LAS LECTURAS DE LOS DOCUMENTOS CURRICULARES

A partir de 1993, con la aprobación de la Ley Federal de Educación, se introdujo una nueva organización del sistema educativo nacional, se establecieron orientaciones generales y se redistribuyeron funciones y responsabilidades entre los agentes educativos. Ese proceso se desarrolló con posterioridad a la descentralización de la administración del sistema y fue acompañado por una serie de políticas del Ministerio de Educación Nacional que reestructuraron y promovieron un estilo nuevo para la gestión del sector.

Las políticas que prioritariamente se han impulsado consistieron en: la actualización curricular, la reestructuración administrativa, la creación de un sistema de evaluación nacional de los rendimientos de los alumnos, la recolección sistemática de información y la capacitación docente, entre otras. Esas transformaciones se desarrollaron a través de una modalidad de gestión que otorgó a las provincias la responsabilidad de administrar los recursos para la ejecución de las actividades de las escuelas, a la vez que el ministerio nacional, al no tener escuelas directamente a su cargo, destinó su actividad a la producción de políticas, orientando la agenda educativa y el trabajo de los gobiernos provinciales. La estructura configurada a partir de los cambios caracterizados consistió en un sistema federal coordinado por organismos centrales, en donde coexistieron tendencias a la descentralización de algunas áreas y a la recentralización de aquellas que representaban ámbitos con potencialidad para la homogeneización de las prácticas escolares (Tiramonti, 2001).

En este contexto, las políticas curriculares desarrolladas han instalado una serie de dinámicas originales: las formas de concebir el curriculum, los procesos desarrollados para la construcción curricular, el papel adjudicado a las instituciones y a los docentes en la elaboración de proyectos, constituyen algunos ejemplos de los desplazamientos y la configuración que emergieron



ante la política propuesta. Uno de los rasgos que merece considerarse es que el contenido de la reforma se ha vehiculizado fundamentalmente a través de materiales curriculares de carácter impreso elaborados por las gestiones educativas provinciales y nacional. De este modo, asistimos a la profundización de una tendencia iniciada en los años '80 en las experiencias de reforma de diseños curriculares, mediante la prescripción de documentos confeccionados por cuerpos de especialistas, que en la década del '90 se profundizó sustentándose en legitimaciones legales (Davini, 1998).

Ante esos procesos de reforma, los docentes fueron ubicados como destinatarios y lectores de documentos curriculares que cristalizan ciertas tradiciones culturales, saberes autorizados, prácticas legítimas. Dichos documentos constituyen una propuesta de construcción de la autoridad cultural para una sociedad (Silva, 1998; Alba, 1995), transmiten modos de comprensión de la tarea escolar y circunscriben las prácticas, sus formas de realización y de representación. En definitiva, operan como una herramienta de normatización que limita lo posible y lo cotidiano en el quehacer escolar. Ellos son, según Martínez Bonafé (1998), una teoría sobre la escuela, y por su fuerza legal ligan a los docentes con sus obligaciones.

Sin embargo, los documentos producidos no se restringieron sólo a ubicar a los docentes como destinatarios de una serie de prescripciones curriculares, sino que presuponan la actuación de un docente diferente, exigían un nuevo sentido común, otros saberes prácticos que son producto y producen a su vez una regulación diferente del trabajo. Adscribimos a la perspectiva de Popkewitz (1994) acerca del papel de las reformas educativas contemporáneas como tecnologías de autorregulación y autogobierno de los sujetos. El autor recupera la perspectiva foucaultiana que mediante el concepto de "gubernamentalidad" da cuenta de una serie de tecnologías (cuyas raíces se ubican en los albores de la modernidad), que posibilitan una nueva relación entre las prácticas de gobierno del Estado y los comportamientos y las disposiciones individuales. A través de la creación de una serie de instituciones que colaboran en la dirección de los sujetos y los grupos, el Estado promueve el autogobierno de los individuos. En síntesis, la gubernamentalidad hace referencia a la gestión y al control de la población, tanto desde la estructura macrogubernativa estatal como en el microgobierno de los individuos.

Nuestra preocupación se enfoca en las prácticas de la reforma curricular en tanto organizan y dan valor a ciertos tipos de relaciones sociales y, al mismo



Sandra Ziegler

tiempo, producen regulaciones a través de los estilos de razonamiento y los sistemas de apropiaciones y exclusiones que habilitan. Las categorías empleadas en los documentos establecen la estructura de las prácticas legítimas y, por lo tanto, definen las disposiciones, sensibilidades y pautas que se esperan de los sujetos. Partimos de la idea que estas reformas abonan a la reconfiguración de la identidad de la tarea docente en tanto desarrollan otros modos de regulación social, nuevas formas de gobierno de las prácticas.

Recuperando esta perspectiva acerca de las reformas como tecnologías para la regulación, consideramos que los docentes recibieron las orientaciones de la reforma participando de un proceso que procuraba la reconstrucción de la docencia y las instituciones. Como contraparte, un sistema educativo signado por las condiciones laborales desfavorables, la prolífica producción de materiales que ubicó a los docentes en el lugar de receptores del saber de los especialistas y, en algunos casos, la distancia entre la formación de los docentes y las actividades complejas que los documentos prescribían a los maestros, representan algunos ejemplos de las tensiones que atravesaron a los planteos de la retórica reformista.

AGENDA EDUCATIVA Y POLÍTICA CURRICULAR

La política curricular presentó la peculiaridad de articular el curriculum con un conjunto de acciones definidas a nivel político, constituyendo una dinámica original. En este contexto, el curriculum adquirió un lugar protagónico siendo uno de los ejes prioritarios de las políticas de transformación en la arena educativa. Esa política converge con tendencias desarrolladas en las últimas décadas en varios países centrales, que se caracterizaron por adjudicarle una importancia creciente al curriculum al tiempo que se desarrollaron una serie de políticas signadas por la descentralización administrativa (Bolívar, 1996; Terigi, 1997)⁴.

Entre las características de la propuesta curricular, se ha desarrollado un modelo basado en la definición de contenidos de prescripción centralizada y

4. Este tipo de orientaciones se presentaron en el Reino Unido y Estados Unidos. En el contexto latinoamericano, Brasil emprendió acciones similares a la Argentina mediante la elaboración de los Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN –, en un sistema educativo fuertemente descentralizado.



obligatoria para el conjunto de las instituciones. La tendencia a la prescripción centralizada de los saberes no se encuentra necesariamente asociada al estilo de gobierno y gestión del sistema educativo. En ese sentido, el caso argentino porta una tradición de sistema educativo históricamente centralizado que, al tiempo de haber profundizado un proceso de descentralización administrativa, optó por una prescripción nacional mediante la definición de contenidos educativos básicos y comunes.

Las prescripciones curriculares se materializaron mediante una serie de documentos que procuraron regular las prácticas pedagógicas. Dado el proceso de elaboración curricular previsto en la reforma, los saberes seleccionados para su incorporación en el contexto escolar fueron reubicados a través de la operación de dos agencias diferentes del campo de recontextualización oficial (Bernstein, 1994): las gestiones educativas a nivel nacional y provincial. El discurso que se reproduciría en las instituciones educativas se originaría en esta doble vertiente. Ambas recontextualizaciones portaron algunas continuidades y discontinuidades en su discurso, producto de las decisiones políticas tomadas en cada instancia, de las tradiciones y de las trayectorias de quienes elaboraron dichas propuestas.

Nuestro interés reside en identificar estas dinámicas con el propósito de abordar los procesos de recontextualización (Bernstein, 1994) y, más específicamente, la reproducción efectuada por los docentes. En el caso argentino, la prescripción curricular siguió el ordenamiento nación-provincia-escuelas, en tanto niveles de concreción curricular sucesivos. Las gestiones educativas provinciales fueron situadas en una doble posición: por una parte recibieron el discurso producido por la instancia nacional, a la vez que debían cumplir el papel de agentes recontextualizadores oficiales para la elaboración de los diseños curriculares destinados a los docentes de cada provincia. El papel de los especialistas a cargo de la elaboración de los diseños curriculares en las provincias fue "traducir" la propuesta nacional e incorporar especificaciones locales en la definición de los diseños curriculares. Asimismo, las instituciones y los docentes recibieron los documentos elaborados tanto en el ámbito nacional y en sus respectivas provincias, por parte de los especialistas.

Esa forma de elaboración curricular presupone que los documentos pueden determinar las prácticas institucionales y de aula, y es por eso que se los antepone en la secuencia. Consideramos que este modelo en la elaboración



curricular tiende a desconocer las complejas resignificaciones que se producen entre las prescripciones y su materialización en los contextos locales y en las escuelas.

Por otra parte, tanto los documentos curriculares nacionales como los provinciales fueron elaborados por comisiones de “expertos” en tanto estrategia adoptada para la legitimación del diseño curricular. Así, se instauró como sostén de la propuesta la lógica del conocimiento académico. La fuerte presencia del saber de los especialistas da cuenta del papel protagónico adjudicado a las comunidades académicas y el desplazamiento creciente de la legitimidad de la voz de los docentes en las definiciones iniciales de los temas curriculares. En consecuencia, se desarrolló una política que presumió mejorar las prácticas educativas a partir de la definición de diseños curriculares y que operó desautorizando el saber de los docentes en relación con su quehacer.

Desde el Estado se ha definido una política curricular de corte documental en tanto acción que puede caracterizarse como una estrategia desplegada desde el poder. Para De Certeau (1996), una “estrategia” constituye una acción definida desde una posición de poder que elabora lugares teóricos (sistemas y discursos totalizadores) que son capaces de articularse en un conjunto de lugares físicos en donde se distribuyen las fuerzas. Los docentes subordinados a una posición asimétrica respecto del poder estatal posiblemente efectuaron una “recepción táctica” de dichos documentos⁵. La estrategia estatal fue la creación de un discurso curricular y la definición de los lugares de concreción del mismo. Ante dichas orientaciones, los docentes efectuaron la recepción de los materiales curriculares. Estas resignificaciones tal vez hayan respondido más cabalmente a la estrategia estatal o también pueden haber planteado otras interpretaciones no anticipadas.

Dada la difusión de la reforma curricular mediante documentos, cabe plantearnos las lecturas de los docentes como actos que dotaron de significado a la propuesta del saber oficial. De este modo, nos interrogamos acerca de las interpretaciones de los docentes frente a los materiales curriculares prescriptos,

5. Para el autor, la “táctica” se caracteriza por la ausencia de poder, se organiza en el lugar circunscrito por el otro y actúa en el terreno que se le impone. Se trata del arte del débil que desde su lugar utiliza la ocasión para actuar, aumentar lo propio, buscar alternativas. Consiste en convertir la posición del más débil en la más fuerte, allí donde desde el poder se admite un instante para la intervención (De Certeau, 1996).





Los docentes y la política...

a fin de dar cuenta de los procesos de resignificación desplegados en los actos de lectura de los lectores-docentes.

LOS DOCENTES Y LA RECEPCIÓN DE LOS DOCUMENTOS CURRICULARES

Para problematizar las vinculaciones establecidas por los docentes ante los documentos curriculares recurrimos a algunos núcleos de la *teoría de la recepción* que, desde la crítica literaria (Jauss, 1987; Iser, 1987; Eco, 1992; Fish, 1980, entre otros), proporcionan conceptos fértiles para considerar los procesos de significación que los docentes realizan a partir de dichos documentos. Nuestra intención no consiste en un análisis de la implementación de la reforma curricular en sí, sino de las interpretaciones que los docentes hacen de las propuestas, a partir de los actos de lectura de los materiales curriculares. Los procesos iniciados produjeron múltiples documentos y acciones destinadas a la modificación del sistema educativo. Sin embargo, se han considerado muy escasamente las mediaciones y las resignificaciones producidas a partir de dichas propuestas. Por otra parte, consideramos que el planteo adquiere relevancia en tanto no apunta sólo a esta reforma coyuntural, sino a las orientaciones asumidas por los docentes ante la dinámica de cambio curricular.

Examinar la recepción de una serie de textos por parte de sus lectores permite dar cuenta de las relaciones recíprocas entre la producción y la significación que se les otorga, en tanto la interpretación textual implica el encuentro de los horizontes de significados de los lectores y los contenidos que portan los textos (Atkins, 1998; Jauss, 1987). A pesar de que en este caso en particular nos referimos a una lectura y una relación autor-lector sincrónica (realizada en el mismo momento histórico de la aparición de los textos), la actividad lectora siempre se sostiene en elementos diacrónicos que se originan en adquisiciones anteriores y supone considerar los contextos en los cuales se sitúan las obras y las lecturas.

En este trabajo, el análisis de las lecturas de los docentes no se centrará en develar la fidelidad de éstos en función de los textos sino a los actos de lectura que dan cuenta del propio lector en cuestión. La intención no es identificar la comprensión del contenido de los textos o revisar si los docentes efectuaron lecturas “desviadas” o “ajustadas” respecto de los materiales curriculares, sino que nos centraremos en las interpretaciones realizadas por estos lectores. De este modo, procuramos desentrañar cuáles fueron las operaciones que desple-





Sandra Ziegler

garon a partir de dichos materiales. En efecto, abordar los textos curriculares de acuerdo a las interpretaciones de los docentes otorga más indicios acerca de las apreciaciones de éstos lectores que de las propiedades intrínsecas de los materiales curriculares.

Por otra parte, cabe advertir que en este caso analizar la experiencia de lectura no constituye una actividad con fines estéticos. Los lectores-docentes integran una comunidad de lectura que se constituye a partir de una situación de trabajo y que define la realización de la lectura, nucleando a los lectores que portan una serie de tradiciones que los configuran como comunidad interpretativa⁶. De este modo, no nos referimos a los actos de lectura en tanto actividad libre que se efectúa con fines estéticos o meramente formativos. Por el contrario, estamos en presencia de un *lector cautivo* que es el destinatario en su trabajo de materiales curriculares impresos, y la lectura se impone como condición necesaria para la realización de la tarea profesional. Los lectores docentes receptionan esos textos consagrados a la prescripción de los conocimientos a difundir en el sistema educativo. Se trata entonces de una lectura impuesta y circunscripta al desempeño profesional.

LA NUEVA ENCICLOPEDIA DE LOS DOCUMENTOS: LECTORES DOCENTES Y TÁCTICAS DE REAUTORIZACIÓN

Entre los docentes entrevistados se registró, como aspecto recurrente, el reconocimiento que la reforma proporcionó una serie de nuevas denominaciones para aludir a las cuestiones pedagógicas. Mediante los documentos se instauró desde el Estado un modo de nombrar y de referirse a los asuntos educativos, circunscribiendo mediante dichas definiciones las prácticas que se promueven y esperan de los docentes y las instituciones. El Estado creó entonces una nueva jerga, se constituyó como la agencia legítima para renombrar las prácticas educativas y dejar huellas. Refundó en el acto de dar nombre; bautizó a las nuevas prácticas. Esta atribución de las gestiones educativas constituyó una estrategia desde el poder (De Certeau, 1996) mediante la cual se repositonó lo legítimo en el campo escolar. Parte de la enciclopedia previa fue desplazada por otras formas autorizadas para aludir a los asuntos educativos.

6. El concepto de "comunidad interpretativa" pertenece a Fish (1980).



Los documentos proporcionaron a los docentes una nueva enciclopedia⁷ para referirse a las cuestiones curriculares. Si bien con frecuencia señalaron que esta terminología representó un cúmulo de significantes diferentes para enunciar viejas prácticas, resulta llamativa la apropiación de los docentes de este lenguaje, en tanto fue empleado de manera frecuente y con notoria ductilidad y fluidez⁸.

Desde la esfera estatal, la creación de una jerga propia de la reforma representó un mecanismo para plasmar y legitimar los principios adoptados. El lenguaje empleado en dicho contexto no es neutral. La terminología incluida en los materiales curriculares representa el resultado de las luchas por el significado, siendo el lenguaje la arena en la que se dirimen las diferentes posiciones políticas e ideológicas (Taylor, 1997; Mc. Ewan, 1996). Los textos que prescriben las políticas acerca del curriculum constituyen puntos nodales, redes que significan las prácticas y que se encuentran ligadas al campo del poder y del conocimiento. El lenguaje circunscribe entonces los estilos de razonamiento, las prácticas legítimas, lo posible, lo deseable; representa modos de organización de la percepción y de la actividad (Popkewitz, 1994). En efecto, advertimos que los docentes adoptaron ampliamente la nueva enciclopedia. Esta creciente incorporación, como producto de los actos de lectura de los materiales curriculares, puede interpretarse desde la perspectiva de los actores como el despliegue de una "táctica de reautorización". En ese sentido, los lectores docentes identificaron esta enciclopedia proporcionada por los documentos y su incorporación les brindó una forma renovada de referirse a la propia tarea. Desde ya es discutible que la mera incorporación de la terminología brindada por la reforma opere como una reautorización efectiva y real para los docentes. Sin embargo, la amplia incorporación de esa jerga en sus expresiones daría cuenta de un intento de "aggiornarse" de acuerdo a los patrones planteados desde la propuesta ministerial, y de ubicarse en una posición más autorizada en torno a la propia actividad.

Frente a la crisis de la cultura pedagógica y el desprestigio de la carrera docente, el nuevo lenguaje fue apropiado tácticamente como forma de legi-

7. Eco (1992) acuña la noción de "enciclopedia del lector" para hacer referencia al léxico que el lector porta.

8. Ésta ha sido una característica del discurso de los docentes entrevistados en nuestro trabajo de campo.



Sandra Ziegler

timación profesional. La jerga de la reforma brindaría entonces un supuesto saber actualizado que circunscribió una serie de conocimientos exclusivos de la docencia. El uso de la enciclopedia ofrecida por los materiales curriculares les otorgaría a los docentes, como ventaja derivada de su uso, un supuesto incremento en su profesionalización en tanto proporcionaría un conocimiento especializado. El lenguaje de la reforma y su consecuente apropiación los posicionaría como expertos que portan un saber esotérico, que sólo es comprendido por los especialmente iniciados en él (Lauglo, 1996).

De lo anterior, advertimos que los materiales curriculares no constituyeron para los docentes sólo un cúmulo de prescripciones emanadas desde la cúspide del sistema educativo que debían incorporar. Por el contrario, estos elementos se combinaron junto a otros discursos ligados a la profesionalización de la actividad, que aportaban a la legitimación de un sector crecientemente desprestigiado. Así, el lenguaje brindado por los materiales para el abordaje de las cuestiones escolares fue incorporado y empleado por los docentes, como un discurso especializado propio de su tarea.

Diseñar procesos de reforma curricular mediante documentos de cierta complejidad e incorporar en ellos una nueva enciclopedia fueron algunas de las estrategias desplegadas desde la esfera estatal que reposicionaron a los actores de acuerdo a nuevos patrones regulatorios. Desde la perspectiva de dichos actores, probablemente se efectuó una apropiación de estas dinámicas como táctica para la reautorización de su posición y su saber. La estrategia diseñada desde el poder ha sido empleada con fines tácticos por los docentes como vía que permitió legitimar sus actuaciones y otorgó a su vez un repertorio que incluye una retórica renovada para sustentarlas.

LAS DISPOSICIONES DE LOS DOCENTES FRENTE A LA POLÍTICA CURRICULAR DOCUMENTAL

Frente a esta política curricular caracterizada por su divulgación mediante documentos impresos, emerge el interrogante acerca de las disposiciones que estas orientaciones promueven en los docentes en tanto lectores y "usuarios" de dichos materiales. Así, nos planteamos: ¿los docentes constituyen una comunidad cada vez más competente en la lectura de prescripciones curriculares?, ¿han incorporado nuevos saberes vinculados a la elaboración curricular?, ¿cuáles son



los conocimientos y habilidades necesarias para realizar esta pericia?, ¿cuál es el bagaje requerido para el manejo de la enciclopedia de estos textos?, ¿estamos ante una serie de disposiciones diferentes para el trabajo?

Así como los lectores constituyen un polo activo en el proceso de lectura, los textos colaboran también en la formación de competencias específicas (Eco, 1992). De este modo, cabe contemplar el papel de los textos curriculares en la constitución de los lectores docentes. Jauss identifica a la lectura como elemento clave en la modificación del horizonte de experiencia del lector. En ese sentido, el texto opera como mecanismo que contribuye a generar nuevas disposiciones.

Los textos producen sus lectores, incluyéndolos en un proceso de adquisición de hábitos retóricos y temáticos. Es sabido: la lectura educa al lector y desarrolla ciertas disposiciones que conforman también una idea sobre lo que la literatura debe ser, sobre lo que el lector puede esperar de un relato y sobre cómo éste debe [...] ser leído. La lectura colabora en la creación de un horizonte de expectativas simbólicas. (Sarlo, 1985, p. 37)

Los docentes están inmersos en la dinámica de elaboración curricular propuesta por los documentos y, más allá de las diferencias interpretativas y los modos de lectura⁹, desarrollan ciertas operaciones vinculadas a las actividades de diseño del curriculum, en función de los materiales suministrados. En las entrevistas, los docentes señalaron que han desarrollado algunas de las actividades prescritas en la propuesta curricular como: la selección y organización de contenidos, la secuenciación de expectativas de logro, la definición de los propósitos de cada ciclo etc.

Consideramos que sería aventurado anunciar que estamos ante nuevas disposiciones de los docentes o que progresivamente estarían adquiriendo competencias curriculares más complejas; pero cabe contemplar que para realizar estas actividades (dejando de lado que su ejecución sea ajustada o desviada respecto de las prescripciones), se requiere la comprensión de la intención de la obra, una aproximación a los conocimientos disciplinarios que incluye: la

9. El concepto "modos de lectura" corresponde a Leenhardt y Jozsá (apud Sarlo, 1985).



incorporación de su terminología y la realización de una serie de operaciones acordes a la pericia que presupone la elaboración curricular, entre otras cuestiones. Ante esta serie de saberes que se demandan para actuar, cabría plantear a futuro el interrogante y la discusión acerca de los requerimientos necesarios para estructurar la práctica curricular por parte de los docentes¹⁰.

Frente a las exigencias que plantean a los docentes estas políticas curriculares, algunos de ellos sustentan que su saber se circunscribe estrictamente a conocer los saberes a transmitir en las aulas. En el otro extremo, otros docentes alertan que deberían estar más formados para comprender cabalmente los documentos curriculares¹¹, advirtiendo la distancia percibida entre sus conocimientos y la pericia que presuponen estos textos para su utilización.

Las amplias brechas identificadas entre las propuestas curriculares y la materialización de las mismas en las escuelas da cuenta de las distancias y desacoples entre los diferentes actores que forman parte de la arena de definición y ejecución del curriculum. Frente a la política documental analizada, en los polos de emisión y de recepción se ubican dos actores diferentes: los productores de los materiales curriculares – los especialistas que utilizan como base de legitimidad la lógica de los conocimientos académicos – y los lectores docentes, que operan y utilizan como base de legitimidad de su acción el conjunto de saberes y teorías ligadas a la propia práctica pedagógica. En términos de Fish (1980), estamos en presencia de comunidades interpretativas distintas que posiblemente portan concepciones e intereses dispares.

10. Esta idea que se introduce no presupone nuestro acuerdo con las formas y los supuestos bajo los cuales se han definido las políticas curriculares en el marco de la reforma de los años '90. Sin embargo, reconocemos que hay ciertas competencias que se requieren por parte de los docentes, e interpretar los textos curriculares podría ser una de ellas. Éste es el punto que pretendemos introducir aquí mediante esta discusión.

11. Si consideramos al curriculum como un objeto que enuncia la selección de una porción de la cultura para una sociedad determinada, repensar la relación de los docentes con el curriculum implica considerar los vínculos que establecen con la cultura y su posición ante la apropiación, difusión y creación cultural. Un análisis interesante acerca del rol docente ante la producción y la transmisión de la cultura puede revisarse en una entrevista a Inés Dussel (2001). En el artículo se discute la vinculación de los docentes con los saberes y la cultura, y se plantea el interrogante acerca de los saberes que deberían tener los docentes en los tiempos actuales para rejerarquizar su profesión.



SOBRE LAS RECEPCIONES DE LOS DOCUMENTOS Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS CURRICULARES

En este artículo procuramos abordar la reforma curricular desde una mirada diferente de aquellas que se interesan por evaluar su efectividad en función de su incorporación en las escuelas. La interpretación de los documentos y las reorganizaciones de la tarea de enseñanza que se producen a raíz de dichos materiales no representan a nuestro criterio una modificación cosmética, sino que implican una reestructuración de largo alcance de las condiciones y disposiciones para la realización de la tarea docente. En ese sentido, asistimos a una reconfiguración global del trabajo en donde los procesos de elaboración curricular representan un analizador que da cuenta de una serie de transformaciones. Esta metamorfosis responde a la creación de otras pautas de gobierno de los sujetos y las instituciones como nuevas formas de ejercicio del control y del poder¹² (Popkewitz, 1998).

Como hemos señalado, el proceso de elaboración curricular situó a sus destinatarios como autores curriculares que responden a los objetivos del Estado. A partir de esta posición, a los docentes les correspondió desarrollar el currículum y concretarlo de acuerdo a ciertos propósitos generales definidos estatalmente. Sin embargo, los documentos analizados no se restringieron sólo a ubicar a los docentes como ejecutores que debían obedecer una serie de prescripciones curriculares, sino que presuponían la actuación de un docente diferente, exigían un nuevo sentido común, otros saberes prácticos que eran producto y producirían a su vez una regulación diferente del trabajo, exigiendo disposiciones para desplegar las actividades relativas al diseño y desarrollo curricular.

Las recepciones efectuadas por los docentes nos alertan sobre los modos de formulación de estas políticas, su contenido y los contextos singulares en que éstas se inscriben. Si bien los textos no son neutrales e inciden en la recepción de los sujetos, entre los entrevistados advertimos la tendencia a neutralizar a través de sus interpretaciones el contenido de los documentos, con el fin

12. La reforma implicó la inscripción de los sujetos en dichas pautas de gobierno, que diferían de las instaladas históricamente en las instituciones educativas. Esto no significa que dichas pautas representaron per se una novedad absoluta sino que, en todo caso, diferían de las creadas originariamente.



de sostener sus prácticas vigentes. Esta dinámica desenmascara la ilusión de quienes pretender instaurar un régimen de verdad alternativo y transformador desde una reforma promovida mediante documentos.

La tendencia a la conservación de las metáforas previas y la estabilidad de la gramática de la escuela (Tyack, Tobin, 1994) constituyen límites que acotan la posibilidad de generar cambios en las instituciones y en sus actores. Por ende, es restringido perseguir algún cambio centrándose fundamentalmente en políticas curriculares de carácter documental. Las escuelas significan las propuestas de las reformas; traducen, interpretan, producen intersticios a partir de los cuales despliegan estas operaciones. Por ello, no son las reformas en sí las que definen el destino de lo que ocurre en las instituciones, sino el modo en que colectivamente dichas reformas se producen, se redefinen y terminan siendo apropiadas y, en consecuencia, modificadas en el seno de las instituciones (Frigerio, 2000).

Las reformas formuladas mediante documentos curriculares presentan entonces escasa potencialidad para generar otras formas de funcionamiento institucional, para producir un quiebre en las reglas del juego que configuran la tarea de enseñar y de aprender que se despliega cotidianamente en las instituciones. Así, las reformas operan como instrumentos adecuados para movilizar la retórica del cambio, pero son vulnerables a la hora de modificar sustantivamente la cotidianidad de la acción escolar. A partir de nuestro trabajo, advertimos que la cultura de la escuela y sus formas de funcionamiento no son interpeladas de manera eficaz por las políticas curriculares de carácter documental. De este modo, la dinámica de la estabilidad y de las prácticas consolidadas se impone más frecuentemente que la dinámica del cambio en las escuelas y en los docentes. Las formas en que se conciben y se plasman los procesos de reforma pueden obturar o promover ciertas modificaciones más genuinas. En ese sentido, la reforma curricular desplegada mediante esta política documental no engendra *per se* una transformación de las prácticas institucionales, sino que sólo instaura otros modos de regulación del trabajo docente.

Las decisiones que se toman ante los procesos de elaboración de documentos curriculares para la transmisión de prescripciones (las formas de enunciación, los lectores que presuponen y las intenciones de la obra que se desliza) constituyen opciones a través de las cuales se pretende cambiar la cotidianidad de la escuela y el trabajo de enseñar y de aprender en ellas. Desde



ya, todas éstas no son definiciones inocuas, sino que involucran el destino de la educación que se imparte en nuestras escuelas.

Si nuestra utopía es una escuela diferente, los dispositivos diseñados para su cambio y las lógicas que subyacen a los mismos requieren una profunda revisión. Esta revisión involucra el campo de las políticas curriculares y, a nuestro criterio, no exige sólo una resolución técnica de parte de un cuerpo de especialistas. Los dispositivos diseñados para el cambio del curriculum y las lógicas que subyacen a la definición del mismo nos instalan necesariamente en la arena política. En ese contexto, se abre un horizonte de interrogantes acerca de los modos de elaboración de políticas educativas estatales que garanticen lo común y los principios de igualdad en contextos cada vez más excluyentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBA, A. *Curriculum: crisis, mito y perspectivas*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1995.

ATKINS, E. Reestructurar la teoría del curriculum en términos de interpretación y práctica: un enfoque hermenéutico. *Revista de Estudios del Currículo: Política Educativa y Reforma del Curriculum*, Barcelona, v.1, n.1, p.42-57, 1998.

BERNSTEIN, B. *La Estructura del discurso pedagógico*. Madrid: Morata, 1994.

BOLÍVAR, A. El Lugar del centro escolar en la política curricular actual: más allá de la reestructuración y de la descentralización. In: PEREYRA, M. et al. (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Pomares Corredor, 1996. p.237-266.

CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

DAVINI, M. C. *El Currículo de formación del magisterio: planes de estudio y programas de enseñanza*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998.

DE CERTEAU, M. *La Invención de lo cotidiano, I: artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Centro Francés de Estudios Mexicanos Centroamericanos, 1996.

DUSSEL, I. De la "cultura general" a la intervención crítica. *El Monitor de la Educación*, v.2, n.2, p.25-29, mar. 2001. (Entrevista a Mónica Carozzi)

ECO, U. *Los Límites de la interpretación*. Barcelona: Lumen, 1992.



FISH, S. *Is there a text in this class?* The authority of interpretative communities. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

FRIGERIO, G. *¿Las Reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?* Chile, 2000. mimeo. [Documento de apoyo presentado en el Seminario sobre Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe]

ISER, W. El Proceso de lectura: enfoque fenomenológico. In: MAYORAL, J. A. (comp.) *Estética de la recepción*. Madrid: Arco Libros, 1987. p.215-243.

JAUSS, H. R. El Lector como instancia de una nueva historia de la literatura. In: MAYORAL, J. A. (comp.) *Estética de la recepción*. Madrid: Arco Libros, 1987. p.59- 85.

LAUGLO, J. Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación. In: PEREYRA, M., J. et al. (comp.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Pomares Corredor, 1996. p.169-207.

LIBÂNEO, J. C. *Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos*. São Paulo: Loyola, 1990.

MARTÍNEZ BONAFÉ, J. *Trabajar en la escuela: profesorado y reformas en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Miño y Dávila, 1998.

MC. EWAN, H. The American curriculum: metaphors and texts. *Educational Theory*, Illinois, v.46, n.1, p.119-133, 1996.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO – OCDE. *High quality education and training for all*. Paris, 1992.

POPKEWITZ, T. *Change and stability in schooling: the dual quality of educational reform*. Geelong: Deakin University, 1983.

_____. *Los Discursos redentores de las ciencias de la educación*. Sevilla: M.C.E.P., 1998.

_____. *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata, 1994.

RODRÍGUEZ ROMERO, M. Las Representaciones del cambio educativo. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, v.2, n.2, 2000. Disponible em: <http://redie.uabc.mx/contenido/vol2no2/contenido-romero.pdf>. Acceso em: out. 2007.

SARLO, B. *El Imperio de los sentimientos: narraciones de circulación periódica en la Argentina (1917-1927)*. Buenos Aires: Catálogos, 1985.

SAVIANI, D. Escuela y democracia o la teoría de la curvatura de la vara. *Revista Argentina de Educación*, Buenos Aires, v.5, n.8, p.9-24, 1987.



Los docentes y la política...

SILVA, T. T. Cultura y curriculum como prácticas de significación. *Revista de Estudios del Currículo: Política Educativa y Reforma del Curriculum*, Barcelona, v.1, n.1, p.59-76, 1998.

TAYLOR, S. Critical policy analysis: exploring contexts, texts and consequences. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, England, v.18, n.1, p.23-35, 1997.

TERIGI, F. El Curriculum en la era de las políticas curriculares. *Revista Novedades Educativas*, Buenos Aires, v.9, n.78, p.8-10, 1997.

TIRAMONTI, G. *Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Flacso-Temas grupo editor, 2001.

TYACK, D.; TOBIN, W. The Grammar of schooling: why has it been so hard to change? *American Educational Research Journal*, v.31, n.3, p.453-480, Fall 1994.

ZIEGLER, S. *Reforma curricular: de las políticas educativas a las resignificaciones de los docentes. Un análisis de la reforma curricular de los 90' en la Provincia de Buenos Aires a partir de la recepción de los textos curriculares por parte de los docentes.* Buenos Aires, 2001. Tesis (maestría) Flacso.

Recebido em: novembro 2006

Aprovado para publicação em: dezembro 2007





POLÍTICAS EDUCACIONAIS E DESEMPENHO ESCOLAR NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

FÁTIMA ALVES

Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
fcalves0705@terra.com.br

RESUMO

Este trabalho investiga a associação das políticas públicas sobre o desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras a partir dos dados relativos ao rendimento de alunos da 4ª série do ensino fundamental, aferidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica nos anos 1999, 2001 e 2003. A investigação fez uso de modelos multiníveis de classificação cruzada para dar conta da relação entre o rendimento de alunos, redes de ensino e anos em que foi feita a avaliação, e implementou controles pelo nível socioeconômico dos alunos e pela composição social das redes de ensino. Os resultados apontam que as políticas educacionais associadas a melhor desempenho dos estudantes das redes de ensino das capitais brasileiras são aquelas relacionadas aos processos de escolha meritocrática de diretores, à autonomia financeira, à implementação de sistemas de avaliação, ao atendimento em educação infantil e à formação superior de docentes. Consequências para a formulação da agenda das políticas educacionais são apresentadas.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS – QUALIDADE DO ENSINO – POLÍTICAS PÚBLICAS – RENDIMENTO ESCOLAR

ABSTRACT

EDUCATIONAL POLICIES AND SCHOOL PERFORMANCE IN THE BRAZILIAN CAPITALS OF STATES. On the basis of data from the Brazilian National Assessment of Basic Education, this paper investigates, in the set of schools attached to each local authority within the capital of Brazilian states, the association of educational policies and 4th grade students' school performances, during the period of 1999-2003. Multilevel cross-classified models were used in order to take into account the structure of the data (students' performance, set of schools and assessment years). Also, the analysis included statistical control for students' socioeconomic levels and for their social composition within the set of schools under the administration of each local authority. The results indicate that merit-based processes for appointing principals, financial autonomy of schools, external assessment of schools, offer of pre-schools' enrollments, and a higher percentage of teachers with more than a high school degree are factors associated to a higher than average school performance. Finally, the consequences for the formulation of the agendas of educational policies are discussed.

EDUCATIONAL POLICIES – TEACHING QUALITY – PUBLIC POLICIES – STUDENTS'S SCHOOL PERFORMANCE





Até o final da década de 1970 e início da década de 1980, a melhoria dos indicadores educacionais que sintetizam a quantidade de educação da população brasileira explicava-se principalmente por razões ligadas à mudança da estrutura demográfica da população: não só a diminuição das coortes em idade escolar redundou em menor demanda agregada por educação, mas também o processo de urbanização e o nível relativamente maior de escolarização das mães contribuíam para o aumento do número de anos de educação completados por crianças e jovens. Já na década de 1990, a melhoria dos mesmos indicadores deveu-se principalmente à maior eficácia interna do sistema educacional (Silva, Hasenbalg, 2000). A educação brasileira passou por grandes transformações, seja pela redistribuição de responsabilidades e funções entre os diversos níveis de governo, seja pela incorporação de novos segmentos da população, com perfis socioeconômicos diferenciados. Nessa época, o centro da política educacional foi marcado por uma série de inovações legais e de ações/programas do Ministério da Educação – MEC –, as quais tiveram repercussões na implementação de políticas educacionais nos estados e municípios relacionadas a, por exemplo, organização da escolarização (ciclos e ensino fundamental de nove anos); educação infantil; sistemas de avaliação; processos de escolha de diretores; autonomia financeira e formação de professores.

No entanto, apesar dos avanços obtidos nas décadas anteriores, o Brasil ainda apresenta graves problemas educacionais: a. iniciativas para reduzir ainda mais a taxa de analfabetismo não têm logrado êxito; b. estagnação da melhoria do fluxo escolar, desde 1998, permanecendo elevados os índices de reprovação escolar e de defasagem entre idade e série e c. avaliações de desempenho de estudantes brasileiros, em especial o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb –, apontam para a baixa qualidade da educação brasileira, sendo que expressiva parcela dos alunos que completam a 4ª série do ensino fundamental não adquiriu habilidades básicas de leitura e matemática.

Tais aspectos constituem-se em problema no quadro atual da educação no país, e o desafio que se coloca para pesquisadores é o de compreender como a dinâmica social e as políticas educacionais relacionam-se com a evolução dos indicadores educacionais. Os objetivos deste trabalho envolvem responder as seguintes questões: até que ponto as diferenças nos desempenhos das redes de ensino estaduais e municipais podem ser explicadas pelo perfil social dos alunos? Em que medida as diferenças nas médias podem ser explicadas pelas



políticas educacionais implementadas nas redes estaduais e municipais? Qual a relação entre desempenho escolar, fluxo escolar e políticas educacionais?

Neste artigo, inicialmente mostro que os aparatos legais instituídos na década de 1990 conformaram um contexto favorável para a implementação de políticas educacionais nas três esferas do governo. Em seguida, apresento a abordagem analítica da especificação dos modelos que estimam a associação entre desempenho escolar e políticas educacionais. Posteriormente, apresento os resultados obtidos, discutindo-os à luz da literatura internacional e nacional sobre os temas em questão. Finalizo com a retomada dos principais achados e a discussão das conseqüências dos resultados para a formulação da agenda das políticas educacionais.

DÉCADA DE 1990: NOVO CONTEXTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Com a retomada das eleições diretas para governadores, em 1982, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988, mudam as relações intragovernamentais até então determinadas pelo regime militar. No plano político institucional, a década de 1990 pode ser caracterizada pelo aumento da autonomia dos governos estaduais e, principalmente, municipais, uma vez que na Constituição Federal são estabelecidos mecanismos de descentralização fiscal e, pela primeira vez, os municípios são definidos como entes federados.

Na área educacional, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que ocorreu um impulso mais efetivo na implementação de diretrizes para o estabelecimento de responsabilidades e atribuições de cada nível de governo e na gestão de recursos financeiros. Os marcos foram a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – em 1996.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996 deram respaldo legal para que os municípios estabelecessem seus próprios sistemas de ensino, com autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, sobretudo para a educação infantil e o ensino fundamental. No Brasil, tradicionalmente coube aos estados e municípios a gerência de suas redes de ensino e o pagamento dos professores. As demais atividades eram realizadas com recursos do MEC, não havendo dispositivos legais que definissem as atribuições sobre cada nível



de ensino. Como consequência, houve a configuração de duas redes de ensino – estadual e municipal – operando de forma paralela e com superposição de responsabilidades.

É sobre este terreno que as novas orientações e normas se desenvolveram: definição da responsabilidade conjunta dos governos estaduais e municipais na provisão do ensino fundamental (a educação infantil coube aos municípios e o ensino médio aos estados); incentivo, a partir do Fundef, para que governos subnacionais, principalmente os municipais, aumentassem as matrículas no ensino fundamental como forma de atingir a universalização desse nível de ensino e a definição da ação do governo federal na coordenação da política nacional para a promoção da qualidade da educação. Com efeito, o governo federal, no período de 1996 a 1998, introduziu uma série de políticas educacionais. Seguindo a LDB, foram estabelecidos padrões para o currículo escolar, para a qualificação dos professores, assim como a criação e a produção de estatísticas educacionais e de avaliação dos estudantes brasileiros. Além disso, intensificaram-se os esforços para o incremento à descentralização da gestão de programas até então geridos pelo MEC, pela transferência de recursos aos governos subnacionais como, por exemplo, o da merenda escolar.

Na consolidação desse processo, estados e municípios têm, em diferentes graus, buscado definir e consolidar estratégias viáveis que dêem conta do conteúdo dos textos das reformas e leis, cujas instituições políticas e atos legais expressam as bases dessa construção em âmbito estadual e municipal.

Após dez anos do início do processo de mudanças legais, institucionais e políticas ocorridas no sistema educacional brasileiro, algumas perguntas se colocam: como está a qualidade do ensino fundamental nas redes de ensino das capitais brasileiras? Quais políticas educacionais estão associadas ao aumento de desempenho?

ABORDAGEM ANALÍTICA

Dados e medidas

Minha estratégia de análise baseia-se na estimação de modelo multinível que considera a dupla estrutura hierárquica dos dados: alunos dentro de redes e redes dentro de anos de aplicação do Saeb. Diante dos objetivos propostos,



considero duas medidas de desempenho escolar: dos alunos da 4ª série do ensino fundamental em anos distintos e das sucessivas gerações de crianças de 10 anos. A primeira medida é obtida diretamente pelo Saeb. A segunda variável, particularmente importante por causa das alterações ocorridas no fluxo escolar e no perfil social dos jovens que atingem os diversos níveis educacionais nos últimos anos, não é medida pelo Saeb, que observa apenas a parte da coorte de 10 anos que frequenta a 4ª série. Por isso, utilizei dados disponíveis em diversas fontes para estimar o desempenho da parte da coorte não observada pelo Saeb. O trabalho de recomposição da proficiência da coorte etária completa está descrito em Alves (2007).

Na modelagem utilizei os dados provenientes do Saeb de 1999, 2001 e 2003 na disciplina de Matemática para as redes de ensino estaduais e municipais das capitais brasileiras. A tabela I apresenta o número de redes e de alunos (para a 4ª série do ensino fundamental e para geração).

TABELA I
NÚMERO DE REDES E ALUNOS DA 4ª SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL
E DE CRIANÇAS DE 10 ANOS NOS ANOS DO SAEB CONSIDERADOS

ano	redes	4ª série do ensino fundamental	Geração de crianças de 10 anos
1999	39	2.675	2.604
2001	47	16.342	14.374
2003	45	8.195	8.133

Fonte: Elaboração do autor.

O motivo da variação no número das redes de ensino e de alunos observados em cada ano pelo Saeb está relacionado com a diferença no seu plano amostral. Em 1999 e 2003 as redes de ensino das capitais brasileiras não foram consideradas como um estrato de interesse. Para viabilizar análises envolvendo as capitais nestes anos foi necessário assumir que as escolas das capitais selecionadas no estrato da correspondente Região Metropolitana se constituem em amostra probabilística das escolas das capitais. A partir desse pressuposto, pude reestimar os pesos amostrais para viabilizar as análises envolvendo as capitais. No entanto, algumas redes de ensino tiveram de ser excluídas da análise por causa do número reduzido de observações (ver Alves, 2007).

Conforme apontado, no trabalho foram consideradas duas variáveis dependentes: o desempenho do aluno da 4ª série do ensino fundamental e o



desempenho das crianças da geração de 10 anos, ambas no teste de Matemática do Saeb. Para cada uma das variáveis dependentes foram estimados modelos que inicialmente tinham apenas variáveis de controle – o nível socioeconômico dos alunos e o nível socioeconômico médio dos alunos de cada rede de ensino em cada ano. Em uma segunda etapa, foram incluídas as variáveis relacionadas com as políticas educacionais implementadas pelas redes de ensino das capitais brasileiras nos últimos anos, a partir de seis eixos de análise, a saber: 1. organização escolar; 2. atendimento à educação infantil; 3. correção de fluxo; 4. transparência e responsabilização; 5. autonomia das unidades escolares e 6. formação de docentes. A operacionalização destas variáveis foi realizada com base em indicadores que permitissem a comparação tanto entre as capitais brasileiras quanto entre as redes de uma mesma capital. O anexo apresenta como as variáveis incluídas nos modelos foram construídas.

Aqui adotei uma noção ampliada de política e de programa, uma vez que a seleção abrangue não apenas programas institucionalizados por outro nível de governo (como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – do governo federal) como também uma possível área de atuação dos governos federal, estadual e municipal, no interior de um dado eixo de análise – como a organização escolar em séries ou em ciclos, tal qual previsto na legislação vigente. Nesse caso, cada política ou programa refere-se a uma dimensão observável de cada um dos eixos de análise propostos.

Estou ciente de que outras políticas ou programas, bem como outros indicadores, poderiam representar os eixos propostos para análise. Ao meu favor, argumento que a seleção foi baseada na disponibilidade de dados para o período mais abrangente possível e, principalmente, na comparabilidade dos indicadores entre as redes de ensino das capitais brasileiras.

Os valores relativos às políticas educacionais foram apurados para cada ano do Saeb e a análise fez uso de um peso construído a partir do peso de expansão, considerando, também, o tamanho médio das redes de ensino (maiores detalhes ver Alves, 2007). O quadro 1 e a tabela 2 apresentam, respectivamente, a definição e a estatística descritiva das variáveis usadas nos modelos estimados¹.

1. As variáveis Nível socioeconômico – NSE –, NSE médio, Educação infantil, Professores ensino superior e PDDE foram centradas na média geral (*grand mean centered*). O intercepto, desta



QUADRO I
VARIÁVEIS UTILIZADAS NA MODELAGEM

Variáveis	Tipo	Descrição
Variáveis dependentes		
Desempenho 4ª série	Contínua	Proficiência em Matemática – 4ª série
Desempenho da geração	Contínua	Proficiência em Matemática – Geração
Variáveis explicativas		
Nível 1		
Nível socioeconômico	Contínua	Nível socioeconômico
Nível 2		
Nível socioeconômico médio	Contínua	Média do nível socioeconômico dos alunos pertencentes às redes de ensino em cada ano
Municipal	Dicotômica	Indica se a rede é municipal (1 = sim/ 0 = c.c)
Ciclos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem o ensino fundamental organizado em ciclos (1 = sim/ 0 = c.c)
Ensino fundamental de 9 anos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem o ensino fundamental com duração de 9 anos (1 = sim/ 0 = c.c)
Educação infantil	Contínua	Porcentagem de atendimento à educação infantil de crianças de 4 e 5 anos
Defasagem IAS	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem programa de correção de defasagem idade série do Instituto Ayrton Senna (1 = sim/ 0 = c.c)
Avaliação	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem sistema de avaliação do desempenho dos alunos (1 = sim/ 0 = c.c)
Professores com ensino superior	Contínua	Porcentagem de turmas da rede de ensino que têm professores com ensino superior
PDDE	Contínua	Porcentagem de escolas da rede de ensino que recebem recursos do PDDE.

(continua)

forma, significa o desempenho esperado para as redes de ensino em 1999 como, por exemplo, a porcentagem de professores com ensino superior igual à média e taxa de atendimento à educação infantil igual à média. As demais variáveis dicotômicas – Municipal, Ciclos, Ensino fundamental 9 de anos, Defasagem IAS, Avaliação e as relacionadas com processos de escolha do diretor (Seleção, Eleição, Seleção e eleição, indicação de políticos e Outros) – não foram centradas, razão pela qual o intercepto deve ser interpretado como referente a redes sem os atributos medidos pelas variáveis dicotômicas. Finalmente, enfatizo que os coeficientes foram fixados no nível 2.

(continuação)

Variáveis	Tipo	Descrição
Seleção	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a seleção (1=sim/ 0=c.c)
Eleição	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a eleição (1=sim/ 0=c.c)
Seleção e eleição	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a seleção e eleição (1=sim/ 0=c.c)
Indicação de políticos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a indicação de políticos (1=sim/ 0=c.c)
Indicação de técnicos	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores a indicação de técnicos (1=sim/ 0=c.c)
Outros	Dicotômica	Indica se a rede de ensino tem como escolha modal de diretores outras formas (1=sim/ 0=c.c)
Nível 3		
Ano 1999	Dicotômica	Indica a avaliação do Saeb 1999 (1=sim/ 0=c.c)
Ano 2001	Dicotômica	Indica a avaliação do Saeb 2001 (1=sim/ 0=c.c)
Ano 2003	Dicotômica	Indica a avaliação do Saeb 2003 (1=sim/ 0=c.c)

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA 2
ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS

Variáveis	Média	Dp	Mín.	Máx.
Desempenho 4ª série	170,80	38,62	59,84	349,04
Desempenho geração	168,31	39,43	67,24	349,04
Nível socioeconômico – 4ª série	0	1	-4,29	5,23
Nível socioeconômico – geração	0	1	-4,19	4,95
Nível socioeconômico médio – 4ª série	-0,12	0,41	-1,03	0,87
Nível socioeconômico médio – geração	-0,17	0,40	-1,08	0,87
Municipal	0,50	-	-	-
Ciclos	0,44	-	-	-
Ensino fundamental de 9 anos	0,24	-	-	-
Educação infantil	0,36	0,15	0,06	0,94
Defasagem IAS	0,10	-	-	-
Avaliação	0,15	-	-	-
Professores com ensino superior	0,58	0,26	0,05	1
PDDE	0,69	0,16	0,27	1

(continua)

(continuação)

Variáveis	Média	Dp	Mín.	Máx.
Seleção	0,05	-	-	-
Eleição	0,45	-	-	-
Seleção e eleição	0,10	-	-	-
Indicação de políticos	0,06	-	-	-
Indicação de técnicos (referência)	0,24	-	-	-
Outros	0,11	-	-	-
Ano 2001	0,33	-	-	-
Ano 2003	0,33	-	-	-

Fonte: Elaboração do autor.

Ainda que a avaliação nacional tenha importantes limitações para a investigação de efeitos causais (Franco, 2001), é inegável que os dados da avaliação em larga escala oferecem oportunidade ainda ímpar para a investigação empírica das conseqüências de políticas e práticas educacionais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A tabela 3 apresenta os coeficientes dos modelos estimados apenas com os controles de nível 1 e de nível 2. Os resultados são compatíveis com a investigação sociológica e educacional que tem referendado o importante papel das variáveis relativas à origem social na explicação do desempenho escolar dos alunos. Cabe ressaltar que a magnitude do coeficiente do nível socioeconômico no modelo para a série ($\pi_{ijk} = 3,12$) é menor do que geralmente a literatura nacional aponta, uma vez que as condições sociais dos alunos que freqüentam diferentes redes de ensino de uma mesma capital apresentam menos variabilidade que as análises envolvendo todo o Brasil. Nota-se a expressiva associação entre a variável "nível socioeconômico médio" e o aumento do desempenho dos alunos ($\beta_{0ijk} = 13$). Este resultado indica que grande parte das diferenças entre as redes de ensino está relacionada com as condições das próprias redes, operacionalizadas aqui pelo nível socioeconômico médio dos alunos. Os resultados mostram que o desempenho médio das redes em 1999 foi de 173,7. Entre 1999 e 2001, o desempenho médio das redes de ensino caiu, em média, 6,07 pontos (γ_{001}) e entre 1999 e 2003 apenas 1,7 pontos (γ_{002}).

TABELA 3
 MODELO MULTINÍVEL DO DESEMPENHO DE MATEMÁTICA DA 4ª SÉRIE DO
 ENSINO FUNDAMENTAL E DA GERAÇÃO DE CRIANÇAS DE 10 ANOS
 PARA AS REDES DE ENSINO PÚBLICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

	SÉRIE	GERAÇÃO
	Modelo 1	Modelo 2
Efeitos fixos	Coeficientes	
Nível 1		
Nível socioeconômico (π_{ijk})	3,12***	4,00***
Nível 2		
Nível Socioeconômico médio (β_{0ijk})	13,00***	17,86***
Municipal (β_{02j})	-0,41	-0,46
Nível 3		
Intercepto (γ_{000})	173,71***	167,59***
Ano 2001 (γ_{001})	-6,07**	-1,30
Ano 2003 (γ_{002})	-1,71	1,42
Efeitos aleatórios	Variância	
Nível 1 (e_{ijk})	1.198,7***	1.341,0
Intercepto (r_{0jk})	49,88***	54,26
NSE (r_{ijk})	20,10***	21,66
Intercepto/NSE médio (u_{0i})	0,52	8,36
Intercepto/NSE aluno (u_{10})	0,005	0,013

+ p ≤ 10; * p ≤ 0.05; ** p ≤ 0.01; *** p ≤ 0.001

Fonte: Elaboração do autor.

Devo ainda comentar a mudança nos coeficientes associados às variáveis nível socioeconômico dos alunos e nível socioeconômico médio das redes de ensino no modelo da geração. Como pode ser visto na tabela 3, os coeficientes estimados são maiores do que os obtidos no modelo da série. Esse resultado indica que o modelo baseado nos dados da série subestima a relação entre nível socioeconômico e desempenho, precisamente porque a seletividade causada pela reprovação atinge mais fortemente alunos de menor nível socioeconômico. Outro aspecto a ser enfatizado é que o desempenho médio em 1999 foi de 167,59 e os coeficientes associados aos anos de 2001 e 2003 são menores do que no modelo da série, indicando que parte da queda verificada no Saeb deve-se à mudança na composição social dos alunos².

2. Uma consideração mais abrangente sobre o efeito composicional na evolução do desempenho dos alunos nos anos do Saeb pode ser encontrada em Alves (2007).

TABELA 4
 MODELO MULTINÍVEL COMPLETO DO DESEMPENHO DE MATEMÁTICA DA 4ª
 SÉRIE DO ENSINO FUNDAMENTAL E DA GERAÇÃO DE CRIANÇAS DE 10 ANOS
 PARA AS REDES DE ENSINO PÚBLICAS DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

	SÉRIE	GERAÇÃO
	Modelo 1	Modelo 2
Efeitos Fixos	Coeficientes	Coeficientes
Nível 1		
Nível socioeconômico (π_{ijk})	3,10***	4,00***
Nível 2		
Nível socioeconômico médio (β_{01jk})	14,44***	18,79***
Municipal (β_{02j})	-0,38	-0,52
Ciclos (β_{03j})	-3,60**	-2,20 ⁺
Ensino fundamental de nove anos (β_{04j})	-1,72	-1,70
Educação Infantil (β_{05j})	9,33*	14,69***
Defasagem IAS (β_{06j})	0,23	1,28
Avaliação (β_{07j})	1,40	3,43*
Professores com ensino superior (β_{08j})	5,73*	7,08**
PDDE (β_{09j})	5,28	5,93
Escolha de diretor (ref. indicação de técnicos)		
Seleção (β_{010j})	3,20	4,07
Eleição (β_{011j})	1,37	1,89
Seleção e eleição (β_{012j})	6,31**	6,77**
Indicação de políticos (β_{013j})	-1,13	-1,73
Outros (β_{014j})	-1,90	0,39
Nível 3		
Intercepto (γ_{000j})	176,0***	169,62***
Ano 2001 (γ_{001j})	-7,49***	-4,19***
Ano 2003 (γ_{002j})	-5,09**	-4,27***
Efeitos aleatórios	Variância	Variância
Nível 1 (e_{ijk})	1.198,32***	1.340,87***
Intercepto (r_{0jk})	36,61***	34,01***
NSE (r_{1jk})	20,19***	22,10***
Intercepto/NSE médio (u_{0j})	0,52	8,36*
Intercepto/NSE aluno (u_{1j})	0,005	0,006

+p ≤ 10; * p ≤ 0.05; **p ≤ 0.01; ***p ≤ 0.001

Fonte: Elaboração do autor.

Uma primeira análise do desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras mostra grandes disparidades entre elas. Um olhar mais profunda-



do indica que, após ajustar o desempenho pelas condições socioeconômicas dos alunos e das redes de ensino, as diferenças, mesmo que menores, ainda persistem. Permanece, nesse caso, uma questão: quais fatores explicam estas diferenças? A análise prossegue com a especificação de modelos com a inclusão das variáveis relacionadas às políticas educacionais no nível 2. A tabela 4 apresenta os resultados dos modelos estimados para a 4ª série e para a geração de crianças de 10 anos.

De modo geral, os efeitos associados à maior parte das políticas educacionais implementadas pelas redes de ensino das capitais brasileiras nos dois modelos são bem próximos, razão pela qual apresento discussão detalhada para o modelo da série, destacando, no final da seção, as diferenças encontradas entre os dois modelos.

A tabela 4 apresenta também a relação negativa, mas não significativa entre o pertencimento à rede municipal e desempenho escolar ($\beta_{02j} = -0,38$). Nas análises envolvendo o Brasil como um todo, o resultado usualmente encontrado é de uma diferença estatisticamente significativa em favor das redes estaduais. No contexto da descentralização das matrículas, alguns autores assinalam o grau de diferenciação, principalmente, no que se refere à capacidade financeira e administrativa entre os governos estaduais e municipais (Andrade, 1996; Souza, 2001). Essa linha de argumentação é adequada quando se comparam municípios muito distintos, vários dos quais de pequeno porte, relativamente pobres e com capacidade técnica limitada.

No caso de análises envolvendo capitais de estados, o trabalho de Torres et al. (2006), seguindo outra abordagem analítica, está mais sintonizado com a realidade investigada. Os autores mostram como diferentes escolhas feitas pelos gestores de diferentes redes de ensino geram impactos diferenciados sobre o grau de acesso aos serviços educacionais. Os resultados indicam o grande diferencial observado de acordo com o tipo de rede escolar – municipal ou estadual – com relação às condições de acesso a serviços e equipamentos educacionais.

A rede municipal de São Paulo enfatizava políticas relacionadas ao acesso de uma série de serviços e equipamentos associados a aspectos gerais da política social, como merenda e uniforme escolar. A rede estadual, por sua vez, privilegiou investimentos relacionados com agenda estritamente educacional, como o tempo de permanência das crianças nas escolas. Estudos dessa natureza



são particularmente relevantes diante da autonomia das redes educacionais para definirem suas próprias políticas sobre as condições de oferta de ensino. Para além das características peculiares do governador, prefeita e secretários atuantes no período, o resultado de Torres et al. (2006) sugere que se considere também o modo diferenciado pelo qual os gestores lidam com as demandas populares e como isso se reflete na estrutura de gastos e no acesso a direitos e a serviços públicos.

Desde a década de 1980, vários autores têm enfatizado que a municipalização da educação seria medida que contribuiria para o aumento do controle social sobre as ações educacionais. Isso porque os prefeitos e secretários municipais de educação estão mais próximos da população e das instituições da sociedade civil, o que tenderia a aumentar a transparência e a eficiência dos investimentos e das políticas, além de sintonizá-las com as efetivas necessidades da população, contribuindo assim para a melhoria da educação (Banco Mundial, 1992). O resultado do trabalho de Torres et al. (2006) sugere que a discussão sobre municipalização e controle social deixou de considerar que a maior proximidade dos gestores municipais da população pode engendrar mecanismos que privilegiam o atendimento de demandas urgentes, por vezes mais sintonizadas com aspectos gerais da política de ação social do que com a agenda especificamente educacional. Será importante que esse tema possa ser estudado em mais detalhe. Ainda assim, registro que a estimativa pontual para o desempenho da rede municipal paulista caiu após o aumento da ênfase na ação social via política educacional. Ainda que este resultado precise ser considerado com cautela, pois o tamanho da amostra em cada município não é muito grande, devo registrar que a queda do desempenho na rede municipal paulista foi posteriormente captada pela Prova Brasil.

Escolha do diretor, avaliação e autonomia financeira

Com relação ao processo de escolha do diretor, a análise em conjunto das variáveis que representam as diversas opções de escolha do diretor mostra a associação dos processos mais democráticos e, em especial, do mecanismo que conjuga aspecto meritocrático com eleição, com melhor desempenho das redes de ensino. No Brasil, a escolha dos dirigentes escolares constituía, na maioria dos estados e municípios, prerrogativa dos políticos. Nas últimas



décadas, um dos avanços no processo de democratização da escola foi a multiplicação de experiências de escolha de diretores pela via eleitoral, com o envolvimento dos profissionais da escola e, muitas vezes, de pessoas da comunidade em que se situa.

No contexto de políticas educacionais que objetivam a constituição da escola como unidade dotada de autonomia, a forma como é escolhido o diretor – por indicação política, por concurso, por eleição ou por esquemas mistos – influencia de modo relevante o estilo mais ou menos democrático que assumirá a gestão do diretor, a sua maior ou menor aceitação pelo grupo e os interesses com os quais estará comprometido (Paro, 1996). Dada a especificidade da organização escolar, alguns autores (Teixeira, 1998) apontam que o processo eleitoral não foi suficiente para evitar a permanência de atitudes clientelistas. A adoção de esquema de escolha de diretores por meio de seleção e eleição tem crescido entre as redes de ensino das capitais brasileiras, e compatibilizado, de certa forma, a avaliação da competência técnica e da formação acadêmica com processos eleitorais que tentam medir a experiência administrativa e a capacidade de liderança do diretor.

No modelo estimado, somente o processo envolvendo seleção e eleição teve efeito significativo: as redes de ensino que implementaram essa forma de escolha dos diretores escolares têm, em média, o aumento de 6,31 pontos no desempenho dos alunos quando comparadas às redes cuja escolha dos diretores é feita por indicação de técnicos. Ainda que os coeficientes estimados para os demais processos de escolha não tenham sido estatisticamente significativos quando comparados com escolha por técnicos da Secretaria da Educação, devo destacar a estimativa pontual negativa para a variável escolha direta por políticos.

O coeficiente da variável relacionada ao eixo Transparência e Responsabilização mostrou uma associação no aumento do desempenho dos alunos, apesar de não significativa. Um dos temas da agenda política educacional é a necessidade da utilização dos resultados das avaliações externas para melhorar a aprendizagem nas escolas. No bojo dessa discussão está o tema da responsabilização (*accountability*), definida como uma política na qual a informação sobre o trabalho das escolas é tornada pública e os gestores e outros membros da equipe escolar são colocados como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição. No Brasil ainda é incipiente a discussão da



implementação de políticas de responsabilização como forma de melhorar a qualidade da educação. Nos Estados Unidos e na Inglaterra experiências de responsabilização têm sido implementadas desde os anos de 1980, inseridas no contexto de reformas que visam à melhoria da educação. Estudos desenvolvidos com base nas experiências americanas apontam para a melhoria nos resultados dos alunos, no entanto, os resultados não são consensuais.

Carnoy e Loeb (2004) confirmam que o desempenho dos estudantes texanos nos exames locais e nacionais melhorou ao longo da década de 1990, após a implementação de um sistema de responsabilização. O estudo mostra ainda que quanto mais explícita a relação entre resultados e conseqüências, maior é o aumento no rendimento de matemática da 8ª série. Já para a 4ª série, o aumento é especialmente maior para os alunos negros e hispânicos. Jacob (2002) examina o impacto da implementação da política de responsabilização nas escolas públicas de Chicago e verifica um aumento significativo – em torno de 20% de um desvio padrão – no desempenho dos estudantes.

O indicador do percentual de escolas das redes de ensino que recebem recursos do PDDE, relacionado ao eixo Autonomia das Unidades Escolares, também mostrou associação positiva com o desempenho dos estudantes, mas não estatisticamente significativa.

A análise conjunta desses três temas – escolha de diretores, autonomia financeira e avaliação – remete à discussão sobre a autonomia com controle social. O trabalho de Barros e Mendonça (1998) avalia o impacto de introdução de transferência de recursos financeiros, das eleições de diretores e da implementação de colegiados sobre o desempenho escolar dos alunos nos estados brasileiros. Três medidas de desempenho educacional foram utilizadas: a. taxa de reprovação; b. proporção de crianças fora da escola e com atraso escolar e c. indicadores de rendimento escolar. Os autores apontam para o grau de complementaridade entre as três políticas e por isso avaliam o impacto sobre o desempenho educacional de cada uma em separado e em conjunto. Os resultados obtidos indicam que, em conjunto, as três políticas explicam cerca da metade da melhora do desempenho educacional ocorrida no Brasil ao longo da década de 1980. No entanto, apesar das evidências de que tais políticas têm algum impacto, há evidências de que o impacto é modesto, achado que está em sintonia com os resultados aqui apresentados.



Educação infantil

A variável Educação Infantil está associada com maior desempenho dos alunos: o aumento de 10 pontos percentuais na taxa de atendimento à educação infantil acarreta um aumento médio de 0,93 pontos no desempenho escolar. Os resultados mostram também que freqüentar a educação infantil está associado a um aumento de 9,3 pontos na escala do Saeb.

Pesquisas internacionais e nacionais apontam que o acesso à educação infantil tem efeito positivo no desempenho dos alunos em testes de proficiência e nas habilidades comportamentais não cognitivas como atenção e disciplina (Carneiro, Cunha, Heckman, 2003; Heckman, 2005; Araújo, 2006; Klein, 2006; Curi, Menezes-Filho, 2006).

O estudo de Araújo (2006) mostra que no Brasil as crianças que iniciam seus estudos já na pré-escola têm, em média, um desempenho escolar melhor. Além disso, o autor destaca que a grande maioria dos alunos que iniciou os estudos após a 1ª série do ensino fundamental não chega à 3ª série do ensino médio, dado o alto índice de repetência nesse grupo. Klein (2006), com base em dados do Saeb 2003, mostra uma associação positiva entre o desempenho em Matemática e a entrada do aluno da 4ª série na pré-escola ou creche, mesmo após controlar o nível socioeconômico dos alunos.

O trabalho de Curi e Menezes-Filho (2006), que analisa dados da Pesquisa de Padrão de Vida – PPV – de 1996 e 1997 e do Saeb 2003, aponta para o impacto positivo da educação infantil sobre a escolaridade, o salário e a proficiência. Os autores mostram que, em média, os indivíduos que fizeram creche ou pré-escola completaram mais anos de estudos do que os indivíduos que começaram a estudar com 7 ou mais anos de idade. Além disso, o salário das pessoas que iniciaram os estudos com idade entre 4 e 6 anos é, em média, maior que o das demais. Por fim, o estudo indica uma relação positiva e significativa entre o desempenho escolar dos alunos e o início dos estudos: os alunos que iniciaram os estudos no maternal ou na pré-escola obtiveram, em média, melhor desempenho em comparação aos que iniciaram os estudos somente a partir da 1ª série do ensino fundamental.

Nos últimos anos, a ampliação da oferta da educação infantil está ganhando espaço na discussão da agenda política brasileira. Com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb –,





a educação infantil passa a contar com uma política de financiamento, que até então não existia. Os resultados obtidos são compatíveis com a literatura nacional que apontam para a associação positiva entre frequência à educação infantil e desempenho educacional. No entanto, a eficiência da educação infantil ainda é um tema em aberto. Estudos internacionais mostram que a educação das crianças de 0 a 6 anos pode ser considerada um dos melhores investimentos sociais existentes, sendo que o retorno recebido pelo indivíduo e pela sociedade é tanto mais alto quanto mais baixa for a idade do educando em relação ao investimento educacional (Heckman, 2005).

No entanto, a ampliação do atendimento na educação infantil também está relacionada à idéia de garantia e efetivação do direito de todas as crianças à educação, uma vez que a matrícula nessa faixa etária não é obrigatória, mas é dever do Estado oferecer vagas a todos que assim o desejarem.

Formação de professores

A variável indicadora do eixo Formação Docente (professores com ensino superior) apresenta um impacto positivo e significativo no desempenho médio das redes de ensino. O aumento de 10 pontos percentuais na proporção de turmas com professores que cursaram o ensino superior acarreta um acréscimo médio de 0,57 pontos no desempenho médio das redes de ensino.

Os resultados das investigações internacionais e nacionais sobre o impacto do nível de formação do professor, bem como do salário docente, no desempenho dos alunos não são convergentes. Eles são esparsos e a magnitude dos efeitos é relativamente pequena, sendo que em grande parte das pesquisas não têm significância estatística (Hanushek, 1996).

No âmbito da literatura nacional, Albernaz, Ferreira e Franco (2002) reportaram efeito positivo do nível de formação docente sobre a eficácia escolar, em estudo baseado em dados do Saeb 1999. Resultados convergentes foram encontrados por Soares (2004), com dados do Saeb 2001 para a 8ª série do ensino fundamental e por Machado (2005), com dados do Saeb 2003 para a 4ª série do ensino fundamental.

Em muitos países, o nível de formação dos professores não tem impacto sobre o desempenho dos alunos. A razão é que não há variabilidade: praticamente todas as escolas possuem professores com o nível de formação





adequado para o nível de ensino exigido pela legislação. No Brasil, ainda temos bastante variabilidade no nível de formação dos professores que atuam nas salas de aula, principalmente considerando as redes de ensino das diferentes regiões. Isso pode explicar os resultados aqui reportados.

Defasagem idade/série

A variável indicadora do eixo Correção de Fluxo – presença de programa de correção de defasagem idade/série do Instituto Ayrton Senna – IAS – apresenta um impacto positivo, mas não significativo, no desempenho médio das redes de ensino. Nas redes das capitais brasileiras, parceiras do Instituto Ayrton Senna, houve uma expressiva diminuição das taxas de distorção idade/série, caracterizando alteração na composição dos alunos avaliados pelos Saeb ao longo desses anos. Com isso, a questão da associação entre desempenho escolar e correção de fluxo é equacionada de forma mais adequada no modelo da geração.

Organização escolar em ciclos e ensino fundamental de nove anos

Os indicadores relacionados ao eixo Organização Escolar apresentam associação negativa sobre o desempenho médio das redes de ensino. O valor estimado para coeficiente associado à duração de nove anos foi negativo e não significativo ($\beta_{04j} = -1,72$). O desempenho médio das redes de ensino que possuem a organização escolar em ciclos é, em média, 3,6 pontos abaixo das redes de ensino organizadas em série.

Alguns estudos investigam o impacto da implementação do regime de ciclos sobre os indicadores educacionais, a partir da utilização de diferentes abordagens analíticas. O estudo de Ferrão, Beltrão e Santos (2002) explorou as repercussões da forma de organização da escola sobre a proficiência em leitura e matemática dos alunos da 4ª série do ensino fundamental. Os resultados indicam não haver diferença estatisticamente significativa entre a proficiência e a forma de organização em séries ou em ciclos.

O trabalho de Menezes-Filho, Vasconcelos e Werlang (2005) avaliou o impacto das políticas de ciclos no desempenho em Matemática e leitura da 4ª série do ensino fundamental no Saeb 2001 das redes estaduais de ensino, com resultados similares aos de Ferrão, Beltrão e Santos, nos quais não há



impacto estatisticamente significativo da adoção da organização em ciclos sobre o desempenho escolar, ainda que a estimativa pontual do coeficiente da variável “ciclo” tenha sido negativa.

O estudo de Fernandes (2003) compara o contexto social, as condições escolares e as concepções de docentes que trabalhavam em escolas organizadas em séries e em ciclos, mediante as respostas dos diretores e dos professores aos questionários do Saeb 2001. A autora mostrou que o contexto social no qual a política de ciclos foi implementada é freqüentemente marcado por situações difíceis, envolvendo alto índice de violência, roubos e depredações nas escolas, bem como por maiores dificuldades nas condições de ensino, particularmente no que se refere à falta de estabilidade do corpo docente. O trabalho também assinala que os professores que atuavam em escolas organizadas em ciclos mostravam-se mais dispostos a correr riscos e a se responsabilizarem pela aprendizagem dos alunos do que professores de escolas organizadas em séries.

A despeito das pesquisas brasileiras mostrarem a associação negativa (freqüentemente não significativa) entre organização escolar em ciclos e desempenho dos estudantes, é importante assinalar que a implementação dos ciclos em diversas redes de ensino provocou queda acentuada das taxas de reprovação nos últimos anos. Esta, segundo diversas pesquisas, é desigualmente distribuída entre os estudantes: a probabilidade de repetência é maior entre alunos que apresentam mais desvantagens, tanto econômicas quanto sociais (Alves, Ortigão, Franco, 2007; Alexander, Entwisle, Dauber, 1994). Franco, Albernaz e Ortigão (2004) encontraram resultado semelhante trabalhando com dados do Saeb. Os alunos que repetiram ao menos uma vez apresentam, em média, desempenho inferior de aproximadamente 24 pontos (cerca de 0,5 desvio padrão da distribuição de desempenho). Diante do reconhecimento das conseqüências drásticas da reprovação, bem como da distorção idade série – aumento dos custos, queda dos níveis de desempenho e fracasso escolar – é importante que a discussão sobre a implementação ou não da organização em ciclos vá além da sua associação com o desempenho escolar. Esse argumento ganha força quando analisamos o efeito da implementação dos ciclos, considerando conjuntamente desempenho e fluxo escolar.

O efeito associado à organização em ciclos é menor no modelo da geração do que no da série. Este é um resultado esperado. No primeiro



modelo, o efeito associado à organização em ciclos significa que uma rede de ensino assim organizada perde, em média, 3,6 pontos no desempenho dos estudantes, em comparação a uma rede de ensino seriada. No entanto, já se sabe que, no desempenho dos alunos da 4ª série do ensino fundamental, maior taxa de reprovação acarreta maior seleção e melhores desempenhos. Como essa situação está mais presente na organização seriada, o efeito associado ao ciclo é maior no modelo para a série, pois as redes que não são organizadas em ciclos colocam maiores obstáculos para que os alunos cheguem à 4ª série. Observe-se que no modelo para a geração o coeficiente para a variável “ciclo” só é marginalmente significativo a 10%, diferentemente do que ocorria no modelo para a 4ª série do ensino fundamental.

Analogamente, o aumento dos coeficientes estimados para as variáveis relacionadas ao atendimento à educação infantil, à implementação de sistemas de avaliação e à porcentagem de professores com ensino superior no modelo da geração sugere que as políticas positivas ocorrem mais freqüentemente em redes de ensino nas quais a reprovação é menos freqüente, razão pela qual os coeficientes associados a essas políticas ficam subestimados no modelo baseado em dados da série.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos apontam que as políticas educacionais associadas ao aumento do desempenho dos estudantes das redes de ensino das capitais brasileiras são aquelas relacionadas aos processos de escolha meritocrática e democrática de diretores, à autonomia financeira, à implementação de sistemas de avaliação, ao atendimento em educação infantil e à formação superior de docentes.

O efeito de algumas políticas educacionais sobre o desempenho da geração foi maior do que sobre o desempenho da 4ª série do ensino fundamental, indicando associação entre redes de ensino nas quais há menos reprovação (conseqüentemente, menor seleção de estudantes) e a implementação de tais políticas educacionais. Vale mencionar que a diferença entre os modelos para a série e para a geração seria ainda maior para a avaliação de políticas em nível nacional, pois no Brasil a variação de composição social, devido à seleção pela reprovação, é muito maior do que nas capitais brasileiras.





Como já mencionei, neste trabalho utilizei o conceito de política educacional de modo tópico, referindo-me tão-somente a situações relacionadas a programas ou áreas de atuação implementadas pelos gestores das redes de ensino. E, a despeito do esforço de construção de variáveis que captassem as políticas educacionais, só pude considerar um número limitado de políticas. Ainda assim, os modelos apresentados na tabela 4 explicaram 72% da variância do desempenho médio das redes de ensino.

Apesar da significância estatística dos coeficientes estimados para as variáveis de políticas educacionais, a magnitude dos coeficientes é relativamente pequena, especialmente quando contrastada com a magnitude da diferença do desempenho educacional dos estudantes brasileiros com o desempenho obtido por estudantes de outros países em avaliações internacionais (Unesco/OECD, 2000).

Conclusão semelhante sobre a pequena magnitude dos coeficientes estimados diante dos desafios para a educação de qualidade pode ser obtida pela interpretação da escala do Saeb. O aluno mediano de 4ª série do ensino fundamental das escolas públicas das capitais brasileiras tem desempenho de cerca de 175 pontos na escala do Saeb, proficiência considerada, pelos especialistas em educação matemática, como abaixo do adequado à consolidação das habilidades para que os alunos continuem a estudar com bom aproveitamento.

Na escala de desempenho do Saeb, esse resultado do aluno mediano corresponde à resolução de problemas do cotidiano que envolvam adição de números racionais com o mesmo número de casas decimais, cálculo de resultado de uma adição e subtração com números de até três algarismos incluindo recurso e reserva, e de multiplicação com um algarismo (Brasil, 2002). O aluno mediano das escolas públicas das capitais fica aquém, no que diz respeito a habilidades matemáticas consideradas fundamentais para alunos que terminam a primeira metade do ensino fundamental, tais como a resolução de problemas que impliquem a noção de proporcionalidade ou de problemas que conjuguem mais de uma operação em situações relacionadas ao sistema monetário. Essas habilidades situam-se, na escala do Saeb, pelo menos 50 pontos à frente, o que corresponde aproximadamente a aumento de um desvio padrão da distribuição nacional de proficiência. A contribuição modesta das políticas educacionais ao aumento do desempenho das redes de ensino das capitais brasileiras indica que nenhuma dessas medidas educacionais é capaz de oferecer incremento no desempenho dos alunos na magnitude necessária.





Essas políticas são temas caros aos acadêmicos e aos gestores educacionais que passaram a ter maior influência na política educacional a partir do processo de redemocratização do país. Ainda há espaço para avanços nesta agenda de política educacional – mais pré-escola, maior titulação de professores, mais avaliação, mais autonomia de unidades escolares e melhores formas de indicação de diretores –, mas os resultados sinalizam que o desafio de qualidade em educação não pode ser enfrentado sem alterações profundas na agenda.

Após o período compreendido entre o final da década de 1980 e o final da década de 1990, em que pelo menos nos aspectos do acesso e do fluxo houve melhorias expressivas na educação brasileira, o cenário contemporâneo não é muito promissor. O fluxo parou de melhorar há muitos anos, há indícios de aumento da reprovação, o acesso ao ensino médio parou de aumentar e os indicadores de qualidade oscilam entre pequena melhora e pequena piora, dependendo da metodologia usada para abordar o tema, sempre em patamar de qualidade extremamente baixo.

Nesse contexto, além de se perseguir a implantação das melhores medidas da agenda tradicional de política educacional, é preciso incluir temas que são freqüentemente desconsiderados *a priori* e interditados por estarem alinhados a concepções políticas consideradas de cunho neoliberal (p.ex. Gentili, 1996). Para além da filiação filosófica e partidária, os temas precisam ser discutidos à luz dos resultados de experiências nacionais e internacionais. Por certo, o Brasil é um país muito diverso e complexo e não se trata de prescrever para o contexto brasileiro políticas que se mostraram eficazes em outros contextos. No entanto, a própria complexidade e diversidade da realidade brasileira demanda maior inovação, diversidade e avaliação das políticas educacionais praticadas.

Afinal, a educação brasileira entra no século XXI em situação de grande dificuldade, enquanto, no mesmo período, redes de ensino de diversos países conseguem melhorar expressivamente seus resultados, apoiando-se em agendas políticas bastante distintas das comumente praticadas no Brasil (Jacob, 2002; Carnoy, Loeb, 2004). A possibilidade de diversificação das políticas educacionais praticadas no Brasil depende da capacidade de acadêmicos, gestores e políticos considerarem, sem preconceitos, temas tidos usualmente como difíceis, por exemplo a responsabilização de gestores e professores pelos resultados alcançados pelas escolas, padrões de autonomia mais radicais dos



que os aqui praticados, currículos mais estruturados, dentre outros que estão associados a resultados positivos em outros contextos. Por certo, é positivo que haja no país algumas medidas que sinalizam a possibilidade de abertura para a renovação da agenda política.

Mais recentemente a construção do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – por escola e por rede de ensino em cada município ampliou a visibilidade de políticas de responsabilização já existentes em nível estadual e municipal (Brooke, 2006). Na medida em que, no período 1995 a 2005, o Ideb teve não mais do que pequenas oscilações, faz-se necessário que as atuais ações do governo federal (como o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – e o estabelecimento de metas a serem atingidas até 2022) sejam discutidas à luz de políticas que possam fazer diferença em termos da qualidade da educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERNAZ, A; FERREIRA, F.H.; FRANCO, C. A Escola importa? Determinantes da eficiência e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.23, n.3, p.453-476, 2002.

ALEXANDER, K.; ENTWISLE, D.; DAUBER, S. *On the success of failure: a reassessment of the effects of retention in the primary grades*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

ALVES, F. *Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios*. Rio de Janeiro, 2007. Tese (dout.) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

ALVES, F.; ORTIGÃO, I.; FRANCO, C. Origem social e risco de repetência escolar: interação raça-capital econômico. *Cadernos de Pesquisa*, v.37, n.130, p.161-180, jan./abr. 2007.

ANDRADE, I. *Descentralização e poder municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda*. [Trabalho apresentado ao GT de Políticas Públicas do 20º Encontro Nacional da Anpocs. Caxambu, 1996.]

ARAÚJO, A. *A Qualidade da educação e a necessidade da educação infantil no Brasil*. Rio de Janeiro: EPGE, FGV, Impa, 2006.

BANCO MUNDIAL. *Educação primária: documento de política do Banco Mundial* Washington, 1992.

BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R. *O Impacto de três inovações institucionais na educação brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, p.27.894, 23 dez. 1996.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais. *Relatório Nacional Saeb 2001*. Brasília, 2002.

BROOKE, N. O Futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v.36, n.128, p.377-401, maio/ago.2006.

CARNEIRO, P.; CUNHA, F.; HECKMAN, J. J. *Interpreting the evidence of family influence on child development*. [Apres. Economics of Early Childhood Conference, Minneapolis Fed., October 2003.]

CARNOY, M.; LOEB, S. A Responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos? Uma análise entre os estados dos E.U.A. *Documento de PREAL*, 29, abr. 2004.

CURI, A.; MENEZES FILHO, N. A.. Os Efeitos da pré-escola sobre salários, escolaridade e proficiência. São Paulo: IBMEC, 2006. (Working paper, 2)

FERNANDES, C. *A Escolaridade em ciclos no Brasil: uma transição para a escola do século XXI*. Rio de Janeiro, 2003. Tese (dout.) Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

FERRÃO, M. E.; BELTRÃO, K.; SANTOS, D. *Impacto das políticas de não-repetência no desempenho acadêmico dos alunos da 4ª série: modelagem multinível*. Rio de Janeiro: Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002. (Relatório de pesquisa)

FRANCO, C. O Saeb: potencialidades, problemas e desafios. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.17, p.127-133, 2001.

FRANCO, C.; ALBERNAZ, A.; ORTIGÃO, M. I. *Características escolares que melhoram o desempenho dos alunos da 4ª série do ensino fundamental: evidências a partir dos dados do Saeb-2001*. Rio de Janeiro, 2004. mimeo

GENTILLI, P. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. SILVA, T. T.; GENTILLI, P. (orgs.) *Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996. p.9-49.

HANUSHEK, E. A. School resources and student performance. In: BURTLESS, G. (ed.). *Does money matter?: the effect of school resources on student achievement and adult success*. Washington: The Brookings Institution, 1996. p.43-73.

HECKMAN, J.J. Lessons from the technology of skill formation. National Bureau of Economic Research, 2005. (Working paper, 11142)

JACOB, B. *Accountability, incentives and behavior: the impact of high-stakes testing in the Chicago public schools*. National Bureau of Economic Research, 2002. (Working paper, 8968). Disponível em: www.nber.org/papers/w8968. Acesso em: jul. 2007.

KLEIN, R. A *Pré-escola no Brasil*. [Apres. na 1ª Reunião da Abave. Belo Horizonte, maio 2006.]

MACHADO, D. C. *Escolaridade das crianças no Brasil: três ensaios sobre defasagem idade série*. Rio de Janeiro, 2005. Tese (dout.) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Economia.

MENEZES-FILHO, N.; VASCONCELOS, L.; WERLANG, S. *Avaliando o impacto da progressão continuada no Brasil*, 2005. Disponível em: www.sbe.org.br/ebe27/054.pdf. Acesso em: jun. 2007.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Literacy skills for the world of tomorrow: further results from Pisa 2000*. Paris, 2004.

PARO, V. H. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas: Papirus, 1996.

SILVA, N.; HASENBALG, C. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. *Dados*, v.43, n.3, p.423-445, 2000.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: a evidência do Saeb-2001. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v.12, n.38, 2004. Disponível em: <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n38/>. Acesso em: dez. 2006.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, v.29, n.1, p.147-165, 2003.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n.52, p.5-28, 2001.



Fátima Alves

TEIXEIRA, L. *Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas: um estudo de escolas da rede estadual de Minas Gerais*. Campinas, 1998. Tese (dout.) Unicamp.

TORRES, H. et. al. *Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais?* [Apres. no Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies. Rio de Janeiro, 2006.]

UNESCO/OECD. World Education Indicators Programme. *Investing in education: analysis of the 1999 world education indicators*. s.l., 2000.

Recebido em: agosto 2007

Aprovado para publicação em: dezembro 2007



ANEXO

Variável	Descrição
NSE	Fonte: Saeb. Medida de nível socioeconômico dos alunos obtido via TRI. Construído a partir do questionário do aluno do Saeb incluindo os seguintes itens: quantidade de quartos, de banheiros, número de rádios, presença de geladeira, de videocassete, de máquina de lavar roupa, de computador, quantidade de televisores, de automóveis e nível de escolarização máxima da família (obtida via informação do nível de escolaridade do pai e da mãe do aluno).
Ciclos	Fonte: Censo Escolar. Porcentagem de escolas organizadas em ciclos, em séries ou ambas em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras. Posteriormente, verifiquei se o ciclo incluía a 4ª série do ensino fundamental. Com estas informações, construí um indicador com a seguinte codificação: 0 = Organização em série 1 = Organização em ciclos.
Ensino fundamental de 9 anos	Fonte: Censo Escolar. Porcentagem de escolas com o ensino fundamental de oito anos e de nove anos. 0 = Ensino fundamental de oito anos 1 = Ensino fundamental de nove anos.
Defasagem IAS	Fonte: Instituto Ayrton Senna. Indicador programas de correção de fluxo e o ano de implementação em parcerias com as Secretarias de Educação. 0 = Não implementação 1 = Implementação dos programas.
PDDE	Fonte: Censo Escolar. Em cada uma das redes de ensino das capitais brasileiras, a porcentagem de escolas que afirmavam ter participado do PDDE.
Escolha de diretor	Fonte: Saeb. Forma de escolha dos diretores das redes de ensino das capitais brasileiras. Com estas informações, construí um indicador com a seguinte codificação: 1 = Escolha por seleção, 0 = c.c.; 1 = Escolha por eleição, 0 = c.c.; 1 = Escolha por seleção e eleição, 0 = c.c.; 1 = Escolha por indicação técnica, 0 = c.c.; 1 = Escolha por indicação política, 0 = c.c.; 1 = Outras formas de escolha; 0 = c.c.
Formação de professores	Fonte: Saeb. Com base nas respostas dos professores da 4ª série do ensino fundamental, construí uma variável indicando se o professor tinha ou não ensino superior completo. Posteriormente, calculou-se o percentual de turmas de 4ª série do ensino fundamental cujos professores têm curso superior para as redes de ensino das capitais brasileiras.

(continua)

(continuação)

Variável	Descrição
Taxa de educação infantil	<p>Para o cálculo da porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na escola divide-se o número total de crianças desta faixa etária na escola pelo total de crianças nesta faixa. Para o numerador considere as informações do censo escolar sobre o número de crianças de 4 e 5 anos matriculadas na educação infantil, assumindo o pressuposto de que é baixa a matrícula de crianças desta idade no ensino fundamental. Devido às limitações na disponibilidade de dados sobre o total de crianças de 4 e 5 anos nas capitais brasileiras, considere como base a soma da população de crianças de 4 e 5 anos obtida pelos Censos Demográficos de 1991 e 2000. Para tal calculei um fator de correção para estimar o crescimento da população das crianças de 4 e da população das de 5 anos, com base na diferença da população em 2000 e 1991 dividida pelo número de anos do período, assumindo o pressuposto de que a taxa de crescimento destas populações é constante para o período analisado. Com isso, o cálculo da porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na educação infantil matriculadas em estabelecimentos oficiais de ensino que respondem ao questionário do censo escolar nas capitais brasileiras é igual a:</p> $\frac{\text{n. crianças de 4 a 5 anos matriculadas na educação infantil em estabelecimentos oficiais}}{\text{soma da população das crianças de 4 e 5 anos}}$ <p>Por certo, a taxa de atendimento em pré-escola em qualquer tipo de estabelecimento é maior do que a captada pelo indicador aqui descrito. No entanto, diante dos propósitos deste trabalho e à definição legal da educação infantil como parte integrante da educação básica, a definição operacional aqui apresentada capta um aspecto importante do esforço dos sistemas educacionais para ofertar educação infantil em pré-escolas.</p>



FORMAÇÃO DE LEITORES DE LITERATURA NA ESCOLA BRASILEIRA: CAMINHADAS E LABIRINTOS

ALICE VIEIRA

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

vieiralice@terra.com.br

RESUMO

O artigo apresenta as propostas oficiais do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo sobre o ensino de literatura nas escolas, analisando os diferentes posicionamentos teóricos de seus autores e o contexto histórico-social em que foram elaboradas. O panorama geral que se observa no levantamento dessas propostas aponta para uma mudança significativa na maneira pela qual a disciplina de língua portuguesa deve ser examinada e ensinada pelo professor, priorizando os objetivos de ensino em detrimento das tradicionais listas de conteúdo. Como consequência imediata dessa mudança, há um novo enfoque do ensino de língua a partir de uma concepção psicossocial, sem a divisão do ensino por frentes: gramática, (história) da literatura e redação. No entanto, verifica-se ainda uma grande lacuna entre as metas desses documentos oficiais e a realidade vivenciada pela maioria das escolas e professores brasileiros, uma vez que a ratificação da importância do ensino de literatura na formação de alunos leitores não garante aos educadores conhecimento e um saber-fazer que propicie um ensino de literatura inserido nos estudos de linguagem. Tendo em vista essa peculiaridade do ensino de literatura no Brasil, o levantamento realizado busca destacar as diferenças entre um documento e outro, ao mesmo tempo em que se comenta a situação vivenciada por alunos no período.

LEITURA – LITERATURA – CURRÍCULOS – ESCOLAS

ABSTRACT

LITERATURE READERS FORMATION IN THE BRAZILIAN SCHOOL: TRAJECTORIES AND LABYRINTHS. This article presents the official proposals of both the Ministry of Education and São Paulo State Secretariat of Education for literature teaching at schools, analyzing the different theoretical viewpoints of their authors and the socio-historical context in which they have been elaborated. The overall panorama observed in the analysis of these proposals shows a significant change in the way the Portuguese language discipline must be examined and taught by teachers, prioritizing the teaching objectives instead of the traditional lists of content. As an immediate consequence of this change, there is a new language teaching approach based on the psychosocial conception, without dividing teaching into blocks: grammar, (history) of literature and writing. However, a wide gap is observed between the goals of these official documents and the actual experiences undergone by most Brazilian schools and their teachers, since the ratification of the





Alice Vieira

importance of literature teaching to empower students as readers does not assure educators the knowledge and the necessary know-how to insert literature teaching in the language studies. In view of this peculiarity of literature teaching in Brazil, the survey conducted seeks to point out the differences between the documents and, at the same time, to comment on the situation experienced by students and teachers in the period.

READING – LITERATURE – CURRICULUM – SCHOOL

Se, por e não sei que excesso de socialismo ou e barbárie, todas as nossas disciplinas devessem ser expulsas do ensino, exceto uma, é a disciplina literária que devia ser salva, pois todas as ciências estão presentes no monumento literário.

Roland Barthes, 1977, p. 90

Com essa afirmação, pronunciada em janeiro de 1977, na aula inaugural do Colégio de França, Barthes reafirma a importância da literatura. Assim como outras formas de expressão artística, ela propicia o desenvolvimento integral do homem, que percorre, pela linguagem, mundos desconhecidos, cria e recria realidades, vivencia situações, amplia o conhecimento de mundo, encontra o equilíbrio emocional e psíquico, desenvolve seu senso crítico. Seja no papel de escritor ou de leitor, a literatura possibilita ao homem a expansão do seu potencial criador e imaginativo, satisfazendo sua necessidade de ficção.

Arte ou disciplina escolar? Sua inclusão no currículo escolar a transforma em matéria de ensino. E, como disciplina escolar, seu ensino está sujeito a teorias pedagógicas, literárias e lingüísticas. Os documentos oficiais, expressando o posicionamento teórico de seus autores e o contexto histórico e social em que foram elaborados, ora a consideram uma disciplina autônoma, ora a incluem na disciplina Língua Portuguesa.

Nas últimas décadas, principalmente pelo desenvolvimento dos estudos lingüísticos, o ensino de literatura tem sido objeto de debate, levando muitas vezes a posições extremadas. Neste texto, procuramos oferecer uma visão das diferentes orientações dadas pela Secretaria de Educação de São Paulo e pelo MEC ao ensino de literatura.

O último Programa Oficial de Língua Portuguesa, elaborado pela Secretaria de Educação de São Paulo, foi publicado em 1965. Nele, como nos anteriores, o professor se defrontava com uma extensa lista de conteúdos que deveriam ser ensinados aos alunos, durante os três anos do antigo colegial.





Formação de leitores de literatura...

Seguindo uma filosofia bem diretiva, apresentava-se todo o programa de Português, que incluía conteúdos de gramática normativa, gramática histórica, temas de redação e uma extensa lista de autores e obras de literatura brasileira e portuguesa.

Em relação ao ensino de literatura, predominava a historiografia. As características das escolas literárias, em uma abordagem cronológica, bem como seus principais autores e suas obras mais significativas, compunham a lista. Para a compreensão das principais obras dos autores, já falecidos, requeria-se também o conhecimento de sua biografia. Antologias escolares traziam trechos de obras selecionadas que deveriam ser lidos pelos alunos.

Aos professores cabia cumprir, no mínimo, 70% do programa, isto é, quase dois terços dos conteúdos explicitados. Com um público homogêneo, tanto do ponto de vista social quanto cultural, o professor não tinha dúvidas sobre o quê e como ensinar. O cânone literário bem como a gramática normativa faziam parte da sólida formação acadêmica da maioria dos docentes.

DÉCADA DE 80

Com a publicação da Lei n. 5.692/71, novas diretrizes são formuladas para o ensino. Em 1977, a Secretaria da Educação, a partir dessas diretrizes, publica a *Proposição curricular de língua portuguesa para o 2º grau*. Um ano depois, 1978, complementando a proposição, editaram-se os oito volumes dos *Subsídios à proposta curricular de língua portuguesa para o 2º grau*, cada um correspondendo a um aspecto de ensino de língua. São eles: volume I – Reflexões preliminares; II – Recepção de textos; III – Produção de textos; IV – Variação lingüística e norma pedagógica; V – Estrutura da Língua Portuguesa; VI – História da Língua Portuguesa e de Literatura; VII – Revisão de Automatismos e VIII – Coletânea de textos.

Nesses oito volumes elaborados por diversos professores e estudiosos de língua e de literatura, encontravam-se textos teóricos e práticos, assim como reflexões que, de algum modo, procuravam auxiliar o professor. Na introdução, se esclarece aos professores que a proposição não oferece modelos de referência, uma vez que se “trata de um macro currículo, isto é, uma proposta genérica para o Estado”, “é apenas um guia, devendo ser ajustado à programação que cada professor decidir traçar” (Brasil, 1980, p. 11).





Diversamente dos documentos anteriores, os autores propõem uma série de reflexões sobre o ensino de língua e de literatura, esperando que o professor escolha conscientemente conteúdos, métodos e atividades mais adequados a seus alunos.

Dos quatro objetivos gerais propostos, dois referem-se diretamente ao ensino de literatura: “ampliar a compreensão do fenômeno literário, abrindo perspectivas comparativas do sistema literário e fora dele” e “desenvolver a capacidade de apreender os elementos significativos da cultura, especialmente a brasileira, como umas das dimensões da nossa historicidade”. Entre os objetivos específicos, encontramos mais três relacionados ao ensino de literatura: “desenvolver uma visão crítica da história da literatura”, “estimular a leitura, análise e discussão de textos literários” e “estimular a produção de textos”.

Entre o Programa oficial e a Proposta curricular de Língua Portuguesa, observa-se uma mudança significativa, indicando uma filosofia de ensino bastante diferente. Se no Programa oficial o enfoque recaía sobre os conteúdos, na Proposta ele recai sobre os objetivos, delegando ao professor a tarefa de determinar o seu modo de trabalhar, de acordo com sua realidade escolar, e centrando a aprendizagem no aluno. Pressupõe-se, nesse caso, que a metodologia, a avaliação e os próprios conteúdos serão também modificados.

No ensino de língua o modelo sociointeracionista, tendo por base a comunicação, substituiu o antigo modelo classificatório, e, para a leitura e a formação de leitores, deixam-se implícitos alguns dos fundamentos e princípios da Estética da Recepção, teoria proveniente de pensadores alemães¹ que se disseminava pela Europa e incluía o leitor como elemento essencial dos estudos literários. Assim, a Proposta não indica um cânone literário, devendo a escolha de escritores e obras ser feita pelo professor em razão das variáveis do seu contexto escolar.

Explicita-se a necessidade de um ensino de literatura que leve em conta não a historiografia, mas, sim, a relação diacrônica e sincrônica entre autores, obras e contexto social e político. A leitura de literatura brasileira, portuguesa e de língua portuguesa (angolana, moçambicana, caboverdiana) é considerada fator preponderante para que, durante a análise e discussão dos textos, os

1. Sendo o seu teórico mais conhecido e importante Hans Robert Jauss, de quem algumas obras foram traduzidas no Brasil (Jauss, 1994).



alunos ampliem a compreensão do fenômeno literário e da cultura de um povo. Concomitantemente, indica-se o estudo de temas e formas com o intuito de criar condições para que haja um conhecimento crítico da literatura e de sua história.

Naturalmente, essa mudança radical criou apreensão entre os professores, suscitando perguntas: Que aspectos da história da literatura enfatizar? Ensinar toda a história da literatura brasileira e portuguesa? Como distribuir os conteúdos entre as três séries? Que autores e obras selecionar?

No volume VI de *Subsídios [...], História da Língua Portuguesa e da Literatura*, três modelos de abordagem da literatura procuram responder a essas inquietações. Apresenta-se um texto teórico de Willi Bölle, intitulado "Introdução: o problema da história literária no Brasil", no qual se discutem o conceito de literatura, as transformações desse conceito ao longo do tempo e suas relações com o momento histórico. O autor afirma que o principal objetivo de ensino, no campo pedagógico, é "possibilitar ao sujeito histórico tomar consciência de sua própria posição no tempo e articular sua experiência": (São Paulo, 1978, p. 14). Sugere também que se trabalhe com um pequeno número de monografias, focalizando momentos decisivos de nossa história literária. As *canções de exílio: um estudo comparativo*, de Adélia Bezerra, e *O romance malandro*, do próprio Willi Bölle, exemplificavam a exposição teórica, oferecendo dois modelos diferentes e dinâmicos de como se trabalhar com a história da literatura.

Do ponto de vista teórico, nas décadas de 60 e 70, discutia-se muito qual o papel da história da literatura no ensino da literatura. Em dois seminários realizados na França, em 1969 e em 1975, estudiosos como Roland Barthes, Roger Duchêne, Michel Mansuy, Tzvetan Todorov, Jean Ricardou e muitos outros assinalavam a importância da leitura de obras literárias em detrimento do ensino da historiografia, uma vez que não se chega à literatura pela história, mas pela sua leitura. Não se negava a necessidade do conhecimento da história da literatura, mas sim a maneira como esse ensino era feito. Sendo assim, a descoberta de vários séculos de produção literária não pode ser feita em manuais didáticos e com a leitura de trechos escolhidos.

Esse pensamento reflete-se na Proposta Curricular, na medida em que o ensino de literatura é proposto em dois momentos: leitura e estudo de textos literários e estudo da história da literatura. No entanto, tanto na França



quanto no Brasil, permaneciam perguntas. Se a história da literatura não deve ser ensinada seguindo-se a linha cronológica, como concretizá-la?

O fato é que a maioria dos professores, em São Paulo, continuou a trabalhar com o ensino de língua e de literatura, seguindo os livros didáticos. A Secretaria da Educação, em 1979, realizou uma pesquisa com professores da rede oficial a fim de verificar a efetiva introdução dos modelos referenciais dos currículos (São Paulo, 1979). Dos 325 professores de Português que participaram da pesquisa, apenas 2,1% os utilizavam integralmente, a maioria declarou não se sentir preparada para aplicá-los e se ressentir da falta de material auxiliar que explicitasse as orientações dadas.

Em 1984, a situação pouco havia mudado: em *enquete* feita com 100 professores de Português, apenas 43,9% diziam seguir as diretrizes da Proposição Curricular (Vieira, 1988).

Na teoria, as propostas sugeridas caminhavam de mãos dadas com os avanços das teorias literárias e lingüísticas, no entanto, a realidade era bem diversa. O processo de “democratização” do ensino, ocorrido a partir de 1967, com a ampliação de vagas, supressão dos chamados exames de admissão, expansão das faculdades particulares, sobretudo de Letras, professores sem a formação específica, entre outros fatores, tornava difícil colocar em prática o que se propunha.

DÉCADA DE 90

Conforme os princípios definidos pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), o Ministério da Educação – MEC – elaborou, junto com educadores de todo o Brasil, um novo perfil para o currículo escolar. O MEC buscou dar novo significado ao conhecimento escolar, evitando a compartimentalização existente no ensino por meio da contextualização e da interdisciplinaridade, de maneira a incentivar o raciocínio e a capacidade de aprender.

Se, nas décadas de 60 e 70, com o aceleração do processo de industrialização na América Latina, a política educacional brasileira estabeleceu como prioridade para o ensino médio a formação de especialistas que fossem capazes de controlar a utilização de maquinarias ou de dirigir os processos de produção, na década de 90, o desafio é outro. Numa sociedade em que o volume de informações aumenta constantemente, em que o conhecimento é rapidamente



superado pelas inovações científicas e tecnológicas, a simples aquisição de conhecimentos é insuficiente para a formação de cidadãos e profissionais. A formação do aluno deve ter como alvo, também, a preparação científica e a capacidade de utilizar as diferentes tecnologias relativas às áreas de atuação.

Para o ensino médio, a nova LDB propõe a formação geral, em oposição à formação específica; o desenvolvimento da capacidade de pesquisar, de buscar informações, analisá-las e selecioná-las; a capacidade de aprender, de criar e formular, desvalorizando-se o simples exercício de memorização. Essa proposta, que leva em conta as mudanças na produção e organização das empresas, rompe com o paradigma que vê a educação como um instrumento de “conformação” do futuro profissional ao mundo do trabalho, em que a disciplina, a obediência e o respeito restrito às regras estabelecidas eram as condições necessárias para a inclusão social.

As quatro premissas apontadas pela Unesco como eixos estruturais da educação na sociedade contemporânea são incorporadas como diretrizes gerais e orientadoras da proposta curricular. *Aprender a conhecer* (ressalta a importância de uma educação geral, com possibilidade de aprofundar algumas áreas de conhecimento, e de dominar os próprios instrumentos do conhecimento); *aprender a fazer* (estimula o desenvolvimento de novas habilidades e aptidões, na medida em que as situações estão em transformação permanente); *aprender a viver* (trata do aprender a viver juntos, desenvolvendo o conhecimento do outro e a percepção das interdependências, de modo a permitir a realização de projetos comuns ou a gestão inteligente dos conflitos inevitáveis); *aprender a ser* (a educação deve estar comprometida com o desenvolvimento total da pessoa, com a preparação do indivíduo para elaborar pensamentos autônomos e críticos e formular os seus próprios juízos de valor, com a construção da sua identidade).

Para fins didáticos, o currículo foi agrupado em três grandes áreas: Linguagens e Códigos e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e Matemática e suas Tecnologias e Ciências Humanas e suas Tecnologias.

OBJETIVOS DA ÁREA DE LINGUAGENS, CÓDIGOS E SUAS TECNOLOGIAS

De acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio – PCNEM –, para a área Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, a linguagem é considerada como



Alice Vieira

...a capacidade humana de articular significados coletivos em sistemas arbitrários de representação, que são compartilhados e que variam de acordo com as necessidades e experiências da vida em sociedade. A principal razão de qualquer ato de linguagem é a produção de sentido. (Brasil, 1999a, p.13)

Dessa perspectiva, os PCNEM estabelecem como objetivo para a área o desenvolvimento, no educando, das seguintes competências gerais:

1. Compreender e usar os sistemas simbólicos das diferentes linguagens como meios de organização cognitiva da realidade, pela constituição de significados, expressão, comunicação e informação.
2. Analisar, interpretar e aplicar os recursos expressivos da linguagem, relacionando textos com seus contextos, mediante a natureza, função e organização das manifestações, de acordo com as condições de produção de recepção.
3. Confrontar opiniões e pontos de vista sobre as diferentes linguagens e suas manifestações específicas.
4. Respeitar e preservar as diferentes manifestações da linguagem utilizadas por diferentes grupos sociais, em suas esferas de socialização, usufruir do patrimônio nacional e internacional, com suas diferentes visões do mundo; e construir categorias de diferenciação, apreciação e criação.
5. Utilizar-se das linguagens como meio de expressão, informação e comunicação em situações intersubjetivas, que exijam grau de distanciamento e reflexão sobre os contextos e estatutos dos interlocutores; e saber colocar-se como protagonista do processo de produção/recepção.
6. Compreender e usar a Língua Portuguesa como língua materna geradora de significação e integradora da organização de mundo da própria identidade.
7. Conhecer e usar Língua(s) Estrangeira(s) Moderna(s) como instrumento de acesso a informações e a outras culturas e grupos sociais.
8. Entender os princípios das tecnologias da comunicação e da informação, associá-las aos conhecimentos científicos, às linguagens que lhes dão suporte e aos problemas que se propõem a solucionar.



9. Entender o impacto das tecnologias da comunicação e da informação na sua vida, nos processos de produção, no desenvolvimento do conhecimento e na vida social.

É, pois, profunda a mudança que os Parâmetros Curriculares propõem na maneira pela qual as disciplinas de Português, Língua Estrangeira Moderna, Artes e Educação Física devem ser examinadas e ensinadas.

A construção do conhecimento humano, o desenvolvimento das artes, da ciência, da filosofia e da religião só são possíveis graças à linguagem que permeia, elabora e constrói todas as atividades do homem. Não apenas a representação do mundo, da realidade física e social, mas também a formação da consciência individual, a regulação dos pensamentos e da ação, próprios ou alheios, ocorre na e pela linguagem.

Nesse sentido, perde interesse o estudo da gramática normativa quando esse estudo não contribuir para o desempenho lingüístico do aluno, tanto na recepção quanto na produção de textos escritos e orais; o exercício contínuo das diferentes práticas, aliado à reflexão constante sobre os usos da linguagem, permite a ampliação dos recursos expressivos; a leitura de textos pertencentes a diferentes gêneros, de textos próprios ou alheios e a observação e análise de marcas lingüísticas recorrentes possibilitam ao aluno ampliar seu repertório para responder às exigências impostas pelas diversas situações comunicativas.

A língua é uma força ativa na sociedade, um meio pelo qual indivíduos e grupos controlam outros grupos ou resistem a esse controle, um meio para mudar a sociedade ou para impedir a mudança, para afirmar ou suprimir as identidades culturais. Ter domínio da língua é, pois, participar ativamente da sociedade.

Mais uma vez, insiste-se sobre a questão da História da Literatura e da História da Arte, que estas não devem ser meras listagens de escolas, autores e suas características. No ensino das diversas linguagens artísticas, não se pode mais abandonar quer o eixo da produção (eixo poético), quer o da recepção (eixo estético), quer o da crítica. O ensino das artes não pode mais se reduzir nem à História da Arte, nem à mera aquisição de repertório, e muito menos a um fazer por fazer, espontaneísta, desvinculado da reflexão e do tratamento da informação. Da mesma maneira, a Educação Física não pode mais se reduzir ao condicionamento físico e ao esporte quando praticados de maneira inconsciente ou mecânica.



Linguagens e códigos são, portanto, mais do que objetos de conhecimento, são meios para o conhecimento, uma vez que o ser humano conhece o mundo por meio de suas linguagens, de seus símbolos. Assim, na medida em que ele se torna mais competente nas diferentes linguagens, torna-se mais capaz de conhecer o mundo.

Segundo os PCN, o ensino na área de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias deve levar em conta, em primeiro lugar, a contextualização do conhecimento. Dados, informações, idéias e teorias não podem ser apresentadas de maneira estanque, separados de suas condições de produção, do tipo de sociedade em que são gerados e recebidos, de sua relação com outros conhecimentos.

Do nosso ponto de vista, a contextualização pode se dar em três níveis: 1. A contextualização sincrônica analisa o objeto em relação à época e à sociedade que o gerou. Quais foram as condições e as razões da sua produção? De que maneira ele foi recebido em sua época? Como se deu o acesso a esse objeto? Quais as condições sociais, econômicas e culturais da sua produção e recepção? Como um mesmo objeto foi apropriado por grupos sociais diferentes?; 2. A contextualização diacrônica considera o objeto cultural no eixo do tempo. De que maneira aquela obra, aquela idéia, aquela teoria, se inscreve na História da Cultura, da Arte e das Idéias? Como ela foi apropriada por outros autores em períodos posteriores? De que maneira ela se apropriou de objetos culturais de épocas anteriores a ela própria? 3. Por fim, não se pode ignorar a contextualização de um objeto qualquer no quadro da sua recepção atual: como esse texto é visto hoje? Que tipo de interesse ele ainda desperta? Quais as características desse objeto que fazem com que ele ainda seja estudado, apreciado ou valorizado?

A questão da contextualização nos leva ao problema da Intertextualidade e da Interdisciplinaridade. De que maneira cada objeto cultural se relaciona com outros objetos culturais? Como a mesma idéia, o mesmo sentimento, a mesma informação são tratados pelas diferentes linguagens? Como um objeto é estudado nas diversas áreas do conhecimento? Qual a articulação que as disciplinas estabelecem entre si? De que maneira essa articulação se liga a um sistema? Aqui nos interessam, por exemplo, as novas tecnologias de informação, o hipertexto, os CD-ROM e as páginas da *web*.

Na proposta de reforma curricular do ensino médio, a interdisciplinaridade deve ser compreendida por uma abordagem relacional, na qual se





Formação de leitores de literatura...

propõe que, por meio da prática escolar, sejam estabelecidas interconexões e passagens entre os conhecimentos mediante relações de complementaridade, convergência ou divergência.

ENSINO DE LITERATURA

Os princípios elencados são os norteadores do PCNEM que, em relação ao ensino de literatura, definem a importância da contextualização, da intertextualidade, da produção e da recepção de textos literários ou não. Na parte específica “Conhecimentos de Língua Portuguesa” dos PCNEM, lê-se a seguinte consideração:

O trabalho do professor centra-se no objetivo de desenvolvimento e sistematização da linguagem interiorizada pelo aluno, incentivando a verbalização da mesma e o domínio de outras utilizadas em diferentes esferas sociais. Os conteúdos tradicionais de ensino de língua, ou seja, nomenclatura gramatical e história da literatura são deslocados para um segundo plano. O estudo da gramática passa a ser uma estratégia para compreensão/interpretação/produção de textos e a literatura integra-se à área de leitura. (Brasil, 2002)

Observa-se, portanto, que o ensino de literatura se integra à área de leitura e ao estudo dos gêneros discursivos. Essa concepção retoma os princípios presentes na Proposta Curricular da década de 70, mas, do mesmo modo, não apresenta indicações mais objetivas para o trabalho efetivo do professor. Em razão disso, foram publicados os *Parâmetros em ação: ensino médio* em 2001, e as *Orientações educacionais complementares aos parâmetros curriculares nacionais*, em 2002, com a finalidade de oferecer subsídios para o PCNEM (Brasil, 2002).

O PCN+ procurou explicitar conceitos e desenvolver a compreensão de três eixos de sustentação dos Parâmetros: representação e comunicação, investigação e compreensão, contextualização sociocultural. Sobre a Literatura, no interior da Área de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, lê-se:

A Literatura, particularmente, além de sua específica constituição estética, é um campo riquíssimo para investigações históricas realizadas pelos estudantes,





estimulados e orientados pelo professor, permitindo reencontrar o mundo sob a ótica do escritor de cada época e contexto cultural. Camões ou Machado de Assis; Cervantes ou Borges; Shakespeare ou Allan Poe; Goethe ou Thomas Mann; Dante ou Guareschi; Molière ou Stendhal. (Brasil, 2002, p.19)

Tal afirmação nos leva a ver um retrocesso no ensino de literatura, pois se durante muitos anos o texto literário foi utilizado na escola como pretexto para o ensino de gramática, aqui nos parece que o pretexto será a investigação histórica. O estatuto estético da literatura, embora citado, não é abordado e discutido. Entretanto, outras afirmações do mesmo documento se sustentam em perspectivas mais de acordo com as novas pesquisas na área:

- As diversas manifestações culturais da vida em sociedade são marcadas por traços que as singularizam, expressos pela linguagem. Espera-se que o aluno do ensino médio consiga reconhecer e saiba respeitar produtos culturais tão distintos quanto um soneto árcade ou um romance urbano contemporâneo. (p.63)
- Trata-se do aproveitamento satisfatório e prazeroso de obras literárias, musicais ou artísticas, de modo geral – bens culturais construídos pelas diferentes linguagens –, dependendo delas seu valor estético. Apreender a representação simbólica das experiências humanas resulta da fruição de bens culturais. (p.65)
- Pode-se propiciar aos alunos momentos voluntários, para que leiam coletivamente uma obra literária, assistam a um filme, leiam poemas de sua autoria – de preferência fora do ambiente de sala de aula: no pátio, na sala de vídeo, na biblioteca, no parque. (p.67)

O deslocamento da literatura para a área de leitura, pensando-se na formação de um aluno leitor, apresenta um aspecto bastante positivo e nos remete, ainda que implicitamente, à Estética da Recepção, em cujos pressupostos teóricos podem-se resgatar a importância da contextualização da obra e de seu autor, o momento histórico de sua aparição e o papel do leitor na concretização da obra.

Quando, no entanto, se procura nos *Parâmetros em ação ensino médio* a metodologia que dê conta dessa proposta, ela não se concretiza. Neles, obser-





Formação de leitores de literatura...

vamos 22 módulos de trabalho para a capacitação dos professores, sendo dois módulos para a área de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias. O primeiro, Linguagens, trabalha com os conceitos de cultura, linguagem, língua e sintaxe, tendo como objetivo central “ampliar o conceito de gramática e aplicá-lo às diversas linguagens analisadas”. O segundo, Leitura, a partir do objetivo mais geral: “ampliar os conceitos de texto e leitura”, desenvolve os seguintes conceitos: texto, contexto, leitura de mundo e leitura de texto, níveis de leitura, intertextualidade, informação (aquisição) e conhecimento (construção).

Os textos literários apresentados no módulo Leitura, entre eles *José*, de Carlos Drummond de Andrade, e o trecho “E agora José?”, do livro *A bagagem do viajante*, de José Saramago, são analisados sob o aspecto da intertextualidade. Nos três documentos, *Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio – PCNEM –*, *PCN+* e *Parâmetros em Ação*, não se encontram o conceito de literatura, nem critérios que sirvam de base para caracterizar o “texto literário como forma peculiar de representação e estilo em que predominam a força criativa da imaginação e a intenção estética”, como se afirma nos Parâmetros Curriculares do Ensino Fundamental (Brasil, 2002).

NOVA E ÚLTIMA PROPOSTA NACIONAL

Disponível no site do MEC², encontram-se as novas *Orientações curriculares para o ensino médio*, “elaboradas a partir de uma discussão com as equipes técnicas dos sistemas educacionais de ensino, professores e alunos da rede pública e representantes da comunidade acadêmica” (Brasil, 2006, p.5).

O primeiro volume dedicado à área de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias é composto das seguintes partes: Conhecimentos de Língua Portuguesa, Conhecimentos de Literatura, Conhecimentos de Línguas Estrangeiras, Conhecimentos de Espanhol, Conhecimentos de Arte e Conhecimentos de Educação Física.

A organização do volume já sinaliza uma separação entre o ensino de língua e o de literatura. Com efeito, na parte referente aos Conhecimentos de Literatura, retoma-se discussão sobre a necessidade da literatura no ensino médio, vista sob o enfoque da arte ou do fazer artístico. Reforça-se a idéia de

2. <http://portal.mec.gov.br/seb/>





que a literatura, assim como outras formas de expressão artística, é vital ao homem e não pode ser privilégio de alguns em detrimento de grande parte dos alunos que não tem acesso a ela em seus lares.

A seção Conhecimentos de Literatura se constitui dos seguintes itens:

1. Por que a literatura no ensino médio?
2. A formação do leitor: do ensino fundamental ao ensino médio.
3. A leitura literária.
4. A importância do leitor.
5. Que leitores somos.
6. Formação do leitor crítico na escola.
7. Possibilidades de mediação.
8. O professor e a seleção de textos.
9. O professor e o tempo.
10. O leitor e o espaço.

A simples leitura desses itens demonstra que a formação de leitores de textos literários representa o ponto central das preocupações dos autores. Para tanto, retomam três aspectos presentes nos PCN e nos PCN+, criticando e discutindo a ênfase no aluno interlocutor para que decida o que é ou não literário, o foco exclusivo na história da literatura e a idéia de fruição estética ali contida.

O conceito do que faz com que um texto seja literário ou não, para os autores, deve passar pelo crivo que se utiliza para os escritos canônicos. “Há ou não intencionalidade artística? A realização correspondeu à intenção? Quais os recursos utilizados para tal? Qual o seu significado histórico-social? Proporciona ele o estranhamento, o prazer estético?” (Brasil, 2006, p.57)

Defende-se, assim, a necessidade de uma escolha cuidadosa dos textos que devem ser lidos em sala de aula, não se aceitando como literárias manifestações que não correspondam a esses requisitos. Coloca-se como desafio levar

...o jovem à leitura de obras diferentes desse padrão (leitura de *best-sellers* e de ficção juvenil) – sejam obras da tradição literária, sejam obras recentes, que tenham sido legitimadas como obras de reconhecido valor estético, capazes de propiciar uma fruição mais apurada, mediante a qual terá acesso a uma outra forma de conhecimento de si e do mundo. (Brasil, 2006, p.70)





Formação de leitores de literatura...

A formação do aluno leitor de literatura é amplamente discutida, apontando-se a necessidade de um letramento literário que leve o jovem a não apenas ler obras literárias, mas também a conhecer textos que falem da literatura. A teoria da recepção, que aparecia de modo implícito no PCNEM de 1999, neste torna-se explícita. Bakhtin, Antonio Candido, Umberto Eco, Ítalo Calvino são alguns dos teóricos que sustentam a discussão sobre a importância do leitor na concretização do texto literário.

Além da discussão teórica, são dadas orientações aos professores quanto a possíveis caminhos para se alcançar esse objetivo.

Embora não apresentem um cânone literário para ser seguido em todo o Brasil, oferecem critérios para a escolha das obras, durante os três anos do ensino médio, que levem em conta as obras da tradição literária e contemporânea legitimadas pela sociedade, as peculiaridades regionais, o livro didático adotado e o vestibular. A elaboração de um projeto pedagógico da escola para os três anos do ensino médio é condição básica para que essas orientações se concretizem.

Um aspecto importante discutido no documento diz respeito à formação de leitores de poesia dentro e fora da escola, propondo-se “a exploração dos efeitos de sentido produzidos pelos recursos fonológicos, sintáticos, semânticos, na leitura e na releitura de poemas” (Brasil, 1999a, p.74) e a elaboração de antologias pessoais e novas formas de circulação social dos poemas, dentro e fora da escola. Por sua vez, a história da literatura seria uma decorrência da leitura das obras vistas em seu contexto histórico-social e cultural, “uma espécie de aprofundamento do estudo literário, devendo, pois, ficar para a última etapa do ensino médio ou para os que pretendem continuar os estudos especializados” (p.77).

Num primeiro momento, a organização estrutural dos PCNEM de Língua, Códigos e suas Tecnologias, separando Conhecimentos de Língua Portuguesa de Conhecimentos de Literatura leva a pensar numa ruptura entre ensino de literatura e de língua. Contudo, faz-se menção à “formação literária dos professores de Português” (Brasil, 2006, p.75) e não ao professor de literatura, e fatores lingüísticos, culturais e ideológicos são ressaltados na formação do aluno leitor. Escrito em uma linguagem objetiva e clara, com sólido embasamento teórico, o documento traz contribuições importantes para a prática pedagógica e, principalmente, para a formação de alunos leitores de textos literários.





NOVOS CAMINHOS

Decorrido tanto tempo após a publicação da Proposta Curricular para o 2º grau (São Paulo, 1978), as discussões sobre o ensino de literatura permanecem. Essa é uma questão complexa que tem sido debatida em nível oficial e acadêmico, e oferece um campo fértil para pesquisas, como comprovam as inúmeras teses defendidas nos últimos anos.

Podemos afirmar que o conceito de literatura é multifacetado e está condicionado à linha teórica adotada pelos estudiosos da literatura. As contribuições da Lingüística e de outras áreas do conhecimento não só ofereceram instrumentos de análise, mas também propiciaram mudanças no enfoque do próprio conceito de literatura, levando em consideração o fato de que não existe um consenso acadêmico sobre as várias teorias literárias e sobre a concepção de literatura. Como afirma Eagleton:

Um segmento de texto pode começar sua existência como história ou filosofia, e depois passar a ser valorizado por seu significado arqueológico. Alguns textos nascem literários, outros atingem a condição de literários, e a outros tal condição é imposta. (Eagleton, 1983, p.9)

Embora o cânone literário se modifique e muitos textos passem a ser literários como, por exemplo, um sermão pronunciado por Vieira no século XVII, hoje estudado como literatura, há textos que mantêm o estatuto literário e devem ser lidos e analisados em sala de aula do ensino médio. São obras em relação às quais existe um consenso sobre a sua importância, tanto acadêmica quanto social. Poderíamos chamá-las de clássicos da literatura, constituindo a maior parte das obras exigidas nos exames vestibulares.

E, aqui, lembramos um outro aspecto de difícil solução no país. Apenas nos atendo às universidades públicas, nota-se a grande diversidade desses exames. Em alguns estados, o conteúdo exigido por duas ou mais universidades, até no caso dos vestibulares seriados, não é o mesmo. Além disso, há os escritores regionais que devem ser lidos. Esse aspecto não pode ser esquecido quando se cobra a elaboração de um cânone literário único para todo o Brasil – problema que recebeu um encaminhamento bastante positivo no último PCNEM, ao apresentar sugestões que, se seguidas, contribuem para sua resolução.





Formação de leitores de literatura...

A antiga divisão do ensino de Língua Portuguesa em gramática, laboratório de redação e literatura reflete o paradigma anterior no ensino de Língua Portuguesa, o qual dificilmente proporciona a eficiente apreensão da linguagem na sua concepção psicossocial. O novo enfoque ensina o entendimento das relações estabelecidas entre desenvolvimento e aprendizagem, a relação interpessoal neste processo, a relação entre cultura e educação e o papel da ação educativa ajustada a situações reais de aprendizagem.

As propostas curriculares das últimas décadas, embora apresentem problemas que ainda não foram equacionados completamente, permitiram à escola e aos professores maior liberdade tanto na escolha dos textos, quanto na organização de seu planejamento.

Nesse sentido, apesar das inúmeras críticas, algumas pertinentes, outras não, acreditamos que a inclusão da literatura nos estudos de linguagem, e não apenas como uma disciplina independente, pode ser considerada um avanço no ensino médio. A formação de alunos leitores é um dos principais objetivos do ensino médio, e o contato intenso com textos literários contribui de forma positiva para que esse objetivo seja alcançado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARTHES, R. *Aula*. São Paulo: Cultrix, 1977.

BRASIL. Leis e decretos. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961: fixa as diretrizes e bases da educação nacional. In: RAMA, L. M. J. da S. et. al. (comp. e org.). *Legislação de ensino de 1º e 2º graus* (federal). São Paulo, 1980. v.1.

_____. *Lei n. 9.394: lei das diretrizes e bases da educação nacional, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília: Semtec, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio*. Brasília: Semtec, 1999a.

_____. *Parecer CEB n. 15/98*. Brasília: Semtec, 1999b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Linguagens, códigos e suas tecnologias: orientações curriculares para o ensino médio, I*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: introdução*. 3. ed. Brasília, 2001. v.1.

_____. *Parâmetros curriculares nacionais: língua portuguesa*. 3. ed. Brasília, 2001. v.2.



BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Parâmetros curriculares nacionais: ensino médio*. Brasília: Semtec, 1999a.

_____. *PCN+ ensino médio: linguagens, códigos e suas tecnologias*. Brasília, 2002.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *A Educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Brasília, 2003.

EAGLETON, T. *Teoria da literatura: uma introdução*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

JAUSS, H. R. *História da literatura como prevenção à teoria literária*. São Paulo: Ática, 1994.

MURRIE, Z. F. *Códigos e linguagens: diretrizes para o ensino médio*. Brasília: MEC/Semtec, 1996.

ROJO, R. H. R.; LOPES, L. P. M. Linguagens, códigos e suas tecnologias. In: BRASIL. Ministério da Educação. Departamento de Políticas do Ensino Médio. *Orientações curriculares do ensino médio*. Brasília, 2004. p. 14-59.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Roteiros de orientação para a cadeira de português. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, v.75, n.5, 9 jan. 1965.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *Língua portuguesa: ensino médio*. São Paulo, 1988. Prática Pedagógica, 1.

_____. *Prática pedagógica: língua portuguesa 2º grau*. São Paulo, 1993.

_____. *Propostas curriculares das disciplinas de educação geral e de programas de informação profissional no ensino de 2º grau: avaliação do 1º ano de implementação, na opinião dos professores*. São Paulo, 1979.

_____. *Proposta curricular para o ensino de língua portuguesa: 2º grau*. São Paulo, 1987. (versão preliminar)

_____. *Proposta curricular para o ensino de língua portuguesa: 2º grau*. 3. ed. São Paulo, 1992.

_____. *Subsídios à proposta curricular de língua portuguesa para o 2º grau: história da língua portuguesa e da literatura*, 6. São Paulo, 1978.

_____. Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. *O Texto: da teoria à prática: subsídios à proposta curricular para o ensino de língua portuguesa 1º grau*. 2. ed. São Paulo, 1991.

VIEIRA, A. *Análise de uma realidade escolar: o ensino de literatura no 2º grau, hoje*. São Paulo, 1988. Tese (dout.) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

_____. *O Prazer do texto: perspectivas para o ensino de literatura*. São Paulo: EPU, 1990.

Recebido em: setembro 2007

Aprovado para publicação em: dezembro 2007



DESDOBRAMENTOS DA ASSOCIAÇÃO “PÚBLICO-PRIVADO” NA ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO TÉCNICO NO CEARÁ

DAGMAR M. L. ZIBAS

Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas

dzibas@fcc.org.br

RESUMO

O texto traz resultados de estudo de caso que focaliza escola técnica de nível médio administrada por Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip –, por meio de contrato de gestão estabelecido com o governo do Estado do Ceará. Os dados indicam que a associação “público-privado” focalizada afasta-se do criticado modelo de “quase-mercado”, tal como implantado na área educacional na Inglaterra, uma vez que os mecanismos de mercado introduzidos revelam-se bastante diferentes do paradigma inglês. No caso estudado, o enfraquecimento da dimensão pública da escola passa por outra vertente, na qual a exigência de que a escola venda serviços para completar seu orçamento parece ter desdobramentos deletérios na dinâmica escolar, dos quais a alta taxa de evasão pode ser um indicador relevante.

ESTUDO DE CASO – ENSINO TÉCNICO – POLÍTICAS PÚBLICAS – ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ABSTRACT

DEVELOPMENTS OF THE “PUBLIC-PRIVATE” PARTNERSHIP IN THE TECHNICAL TEACHING MANAGEMENT IN CEARÁ. This text presents the results of a case study focusing on a secondary technical school managed by an a Civil Society Organization of Public Interest – Oscip –, through the analysis of a management contract that was signed with the Ceará State government. Data indicate that this particular “public-private” partnership departs from the criticized “quasi-market” model implemented in the educational area in England, since the market mechanisms introduced here turned out to be quite different. In the case studied, the weakening of the schools’ public dimension passes through another discussion, in which the demand to sell services to supplement the school’s budget seems to have harmful developments in the school dynamics, of which the high rate of drop-outs can be a relevant indicator.

CASE STUDY – TECHNICAL EDUCATION – EDUCATIONAL POLICIES – EDUCATIONAL ADMINISTRATION

Este estudo fez parte de pesquisa mais ampla sobre a educação profissional de nível médio (Bueno, 2007), realizada pela parceria entre a Fundação Carlos Chagas e a Universidade Estadual Paulista/





Dagmar M. L. Zibas

POR QUE O CEARÁ?

O Nordeste é um milagre à procura de um santo milagreiro.
Anônimo, literatura de cordel, secundando Pirandello

Desde meados da década de 1990 até 2006, os sucessivos governos do Estado do Ceará, filiados à mesma orientação político-partidária, fizeram um grande esforço para se aproximar do modelo da chamada “nova administração pública”. Como se sabe, tal modelo, largamente inspirado na racionalidade econômica do mercado e nos princípios e técnicas que orientam a administração de empresas privadas (Varone, 1998), sugere, na área educacional, a “desresponsabilização” do Estado pelos processos internos às escolas. Ou seja, esse discurso de abrangência internacional propõe, no que se refere à educação, que o Estado seja considerado o construtor de políticas, indutor de sua implementação e fiscal dos resultados, cabendo às unidades escolares responder pelo rendimento dos alunos e pela gestão dos recursos estatais. Para os países pobres ou em desenvolvimento, também foi muito recomendado que se obtivesse – junto às famílias e às diversas instâncias do entorno escolar – uma complementação do financiamento estatal.

Essa argumentação, que insere a educação na lógica de mercado, está presente em diversos documentos das agências multilaterais. Por exemplo, ao introduzir os Programas de Ajuste Estrutural [Structural Adjustment Programmes], o Banco Mundial confere à educação o caráter de área de inversão econômica socialmente produtiva e, explicitamente, incentiva a contribuição das famílias e a redução do financiamento estatal à educação, estabelecendo, implicitamente, outras prioridades para o uso dos fundos públicos. O seguinte trecho é bastante revelador das orientações políticas divulgadas pelo banco:

Campus de Marília, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp. As doutoras Maria Sylvia S. Bueno e Angela M. Martins desenvolveram a parte da pesquisa correspondente a estudos de caso no Estado de São Paulo. A pesquisa no Ceará, referente a dois estudos de caso, ficou sob a responsabilidade exclusiva da autora deste texto e está publicada em Zibas (2007). Os dados resumidos neste artigo referem-se a um dos estudos de caso. Resultados parciais deste estudo de caso foram apresentados no 4º Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação realizado em Portugal, de 12 a 14 de abril de 2007.



As condições macroeconômicas adversas e a intensa competição intersetorial por fundos públicos reduziram a capacidade da maioria dos governos para continuar expandindo a educação. Ao mesmo tempo, os sistemas atuais de financiamento limitam a possível contribuição das unidades familiares. O resultado no setor da educação é insuficiente e não aproveita a disposição das unidades familiares a favor da educação. (World Bank, 1987, p.17, tradução minha)

Como era de se esperar, essa "receita" de abrangência global sofreu entre nós toda sorte de resistências e críticas, não conseguindo prevalecer nos moldes divulgados e incentivados pelo discurso internacional. No entanto, no Ceará (assim como em outros estados, principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Paraná), houve a implementação de diversos programas como tentativas de aproximação ao modelo internacional.

No contexto cearense, esse esforço de "aggiornamento neoliberal" teve desdobramentos diversos. De um lado, os formuladores de políticas trataram de introduzir uma nova racionalidade no sistema e, nesse sentido, o Ceará antecipou-se à promulgação, em 1996, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – (Lei n. 9.394), pois, no documento *Todos pela educação de qualidade para todos* (Ceará, 1995), foi delineada a reestruturação da Secretaria de Educação – Seduc – e dos órgãos intermediários, de forma a conferir mais autonomia às unidades escolares. Ficou instituída, por exemplo, a obrigação das escolas de elaborarem seu projeto político-pedagógico, em um processo no qual, afirmando sua autonomia, as instituições também deveriam estabelecer um compromisso passível de ser cobrado. Outras iniciativas consideradas modernizadoras foram tomadas, tais como:

- a. organização de concursos públicos para a seleção de professores;
- b. escolha de dirigentes regionais por meio de critérios técnicos;
- c. preenchimento do cargo de direção por meio de processo eleitoral (com participação de todos os segmentos da comunidade escolar), combinado à realização de provas de conhecimentos e comprovação de títulos;
- d. a construção de 18 "liceus modelos", localizados em bairros periféricos de Fortaleza e em outras regiões pauperizadas do estado, com o propósito de quebrar o tabu da incompatibilidade entre pobreza da população e qualidade do ensino.

Diversas dessas inovações sacudiram velhas estruturas eivadas de clientelismo, confrontando alguns procedimentos tradicionais, historicamente estabelecidos no sistema de ensino do Ceará, como, por exemplo, a indicação política para cargos de diferentes níveis, desde direção e docência até serviços de apoio e manutenção.

No período considerado, o conjunto de iniciativas do governo cearense constituiu uma tentativa de grande salto político-administrativo, visando passar da estrutura arcaica, baseada em relações patrimonialistas (troca de favores, privilégio de relações pessoais) para a concepção da “nova gestão pública”. Esta exige, por um lado, regras burocráticas claramente estabelecidas e compromisso com seu cumprimento e, por outro, iniciativas locais que ocupem o espaço deixado pelo Estado, principalmente no que diz respeito à complementação do financiamento das atividades escolares e de acompanhamento dos processos pedagógicos e gestionários (Zibas, 2005).

Nesse quadro, a administração do ensino técnico de nível médio é outra face do “aggiornamento neoliberal” das políticas estaduais. O Decreto Federal n.2.208, de 1997, que extinguiu o ensino técnico integrado à educação geral, introduzindo cursos modulares exclusivamente profissionais, foi uma oportunidade para que o governo cearense tomasse uma decisão radical, eximindo-se da obrigação de oferecer ensino técnico de nível médio de qualquer tipo. Ele pretendia que, no Ceará, tal formação ficasse apenas a cargo do Sistema S (principalmente do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai), da Escola Técnica Federal (integrada ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – Cefet-CE) e das instituições privadas. Traçada essa diretriz, a Seduc, a partir de 1998, transformou todas as suas escolas profissionalizantes e técnicas em escolas de ensino médio regular¹. Tal decisão estava claramente ancorada na retórica hegemônica dos anos 1990, a qual, diante da ampliação de tecnologias avançadas e da reestruturação produtiva, aconselhava aos sistemas de educação básica que se privilegiasse a formação geral e polivalente (Azevedo,

1. A iniciativa foi oficialmente justificada pelo fato de que a maioria das escolas técnicas era mal estruturada e mal equipada. Todavia, os poucos bons cursos também foram extintos. A única exceção foi o curso de enfermagem administrado por tradicional escola de nível médio, de Fortaleza, que, graças, principalmente, à resistência de professores e alunos, sobreviveu à decisão governamental. Dezessete escolas normais, em vista de sua especificidade, também escaparam da política de erradicação dos cursos profissionalizantes e técnicos.



Desdobramentos da associação "público-privado"...

2001) e que se abandonasse a formação técnica, específica, à iniciativa privada ou aos empresários da indústria e do comércio.

No entanto, pressões de diversos tipos (econômicas, políticas, sociais e legais) obrigaram o Estado do Ceará a voltar a oferecer ensino técnico de nível médio. Em vista desses constrangimentos, o governo estadual elaborou um projeto que, a partir de 2004, veio, entretanto, reforçar a orientação de sua política educacional em direção ao modelo da "nova gestão pública". Isto é, a estratégia usada foi contratar uma Oscip, o Instituto Centro de Ensino Tecnológico – Centec –, que já era associado ao estado na oferta de cursos tecnológicos de nível superior, para ministrar o ensino técnico estadual.

As Oscips são entidades recentemente instituídas no ordenamento jurídico do país. São sociedades civis de direito privado, formalmente sem fins lucrativos, as quais, entre outras atividades, podem assinar contratos com órgãos públicos para prestação de serviços. Todavia, foi a Secretaria de Ciência e Tecnologia – Secitece –, e não a Secretaria de Educação, o órgão que representou o governo estadual na negociação do contrato com o Centec. Sem dúvida, essa desvinculação entre o ensino técnico e a Secretaria de Educação também obedeceu a uma nova orientação das políticas educacionais, uma vez que a intenção era promover maior aproximação entre o processo de profissionalização e o mercado de trabalho. No estabelecimento desse vínculo, o setor de Ciência e Tecnologia tem, sem dúvida, maior tradição do que a área de educação. Por sua vez, como já dito, a Seduc havia avançado bastante, na década de 1990, em questões-chave de democratização do sistema, como no processo de designação de diretores e nos concursos públicos para o magistério. Nesse sentido, veremos adiante, a gestão das escolas técnicas pelo Centec significou um retrocesso.

O contrato assinado entre o governo cearense e o Centec, no que diz respeito ao ensino técnico de nível médio, prevê o repasse sistemático de verba para a manutenção dos cursos². A instituição tem liberdade para contratar professores, nomear diretores, estabelecer planos de carreira, abrir cursos e elaborar currículos, não sendo cobrada por resultados. Há, no entanto, cláusula

2. Foi previsto que o repasse de verbas seria relacionado ao número de alunos inscritos a partir de 2007. No entanto, com a vitória da oposição nas eleições estaduais de 2006, o contrato com o Centec estava, em maio de 2007, sendo revisto, inclusive com a possibilidade de "federalização" de algumas escolas.





contratual que obriga o Centec a oferecer cursos de treinamento profissional de curta duração. Em decorrência, foram instalados, em 34 municípios, os Centros Vocacionais Tecnológicos. Tais centros, em parceria com diversas entidades, promovem cursos gratuitos de formação inicial e continuada de trabalhadores. Em quatro municípios, estão instaladas unidades do Centec que administram cursos superiores de tecnologia. Em seis municípios, o ensino técnico de nível médio é oferecido por centros geridos pela instituição.

Em que pese o fato de que a oferta de educação profissional esteja sendo feita, cada vez mais, pela transferência de recursos públicos para a iniciativa privada (Kuenzer, 2006), não é muito comum a total terceirização de todo o ensino técnico de nível médio sob a responsabilidade de uma unidade da federação³. Foi, principalmente, essa característica do ensino técnico estadual que nos estimulou a focalizar o caso cearense.

A PESQUISA: OBJETIVO, FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E PROCEDIMENTOS

O objetivo mais amplo da pesquisa foi estabelecido nos seguintes termos: “apreender os processos institucionais de *apropriação* das orientações dos órgãos centrais e intermediários para a educação técnica de nível médio”. Para atingi-lo, julgou-se que a abordagem mais apropriada seria a qualitativa, em sua vertente de estudo de casos.

O conceito de “apropriação”, como utilizado na explicitação do objetivo, tangencia os aspectos mais básicos das elaborações de Ezpeleta e Rockwell (1985, 1985a), pois supõe que o intercâmbio dos agentes escolares estabelece tramas socioafetivas, culturais e políticas que interpelam, filtram, transformam, ignoram, escamoteiam ou absorvem, muitas vezes apenas fragmentariamente, as propostas oficiais. Para a análise desses processos intra-institucionais, uma aproximação aos conceitos de Stephen Ball pareceu útil para desvendar como a micropolítica escolar atua, no caso escolhido, para “reescrever” as diretrizes elaboradas pelos órgãos centrais. Ball (1989) não considera que a escola

3. Em São Paulo, o Centro Estadual de Educação Técnica e Tecnológica Paula Souza tem, como autarquia, um *status* institucional que, em certa medida, se assemelha ao Centec, constituindo também um canal por onde avança a privatização do espaço público (Bueno, 2007).





Desdobramentos da associação “público-privado”...

constitua um todo homogêneo. Ao contrário, classifica a instituição escolar como ideologicamente múltipla e fragilmente articulada; ou como um “campo de luta”, dividido por conflitos atuais ou potenciais entre seus membros. Como decorrência de tais concepções, o autor destaca que, no estudo da micropolítica escolar, é necessário priorizar dois processos que são básicos na constituição da trama que, no cotidiano, tece a prática e a cultura institucional: o conflito e o controle. O conflito entre pessoas e grupos é inevitável em qualquer organização, principalmente quando a instituição é confrontada com orientações que prescrevem mudanças. O controle é a tentativa de resolver ou evitar conflitos e pode ser exercido, na escola, tanto pela direção, quanto por grupos ou pessoas de maior influência. Em sua definição do conceito de “controle”, Ball faz questão de se distanciar dos estudos tradicionais das organizações, pois, em sua visão, a atenção que tais estudos dão ao controle hierárquico minimiza, equivocadamente, processos micropolíticos que muitas vezes colocam o “controle” em mãos de indivíduos ou grupos distantes dos mais altos níveis formais das organizações.

Embora admitindo a fragilidade da hierarquia institucional, para o autor, “o papel do diretor é fundamental e decisivo para a compreensão da micropolítica da escola” (Ball, 1989, p.91). Além disso, ele considera insuficiente focalizar o trabalho da direção apenas através das lentes da definição formal do papel e dos deveres do titular dessa posição. É preciso atentar para fatores contextuais que limitam, condicionam ou afetam de diversas maneiras o desempenho da função, pois tais fatores estão relacionados aos processos conflituosos e de luta pelo “controle” das organizações.

A partir de dados originados por estudos de caso, principalmente pela análise de entrevistas com diretores e outros membros da equipe escolar, Ball identificou três tipos principais de atuação dos diretores: o interpessoal, o administrativo e o político, este último subdividido em duas variantes, o antagonista e o autoritário. Os diretores de estilo interpessoal apelam principalmente para as relações pessoais e para o contato face a face para desempenhar seu papel. Em contraste a esses, os diretores de estilo administrativo recorrem mais aos comitês, aos memorandos e aos procedimentos formais. Os antagonistas tendem a desfrutar da discussão e do enfrentamento para manter o controle, enquanto os autoritários evitam e sufocam as discussões para favorecer o mando (Ball, 1989).





No desenvolvimento deste estudo, os conceitos de Ball, como conflito, controle e estilo de direção, foram úteis para orientar a coleta de dados e, conseqüentemente, como categorias de análise do material recolhido. Ou seja, esses conceitos foram considerados chaves adequadas para a compreensão da leitura que a escola faz das políticas oficiais e de sua tradução para a prática escolar.

Além de Stephen Ball, o enfoque teórico-metodológico adotado também recorreu a Licínio Lima (2003), que propõe um nível “mesoanalítico” do estudo da organização escolar, de forma a compreender a escola como um *locus* tanto de produção (como em Ball), mas também de reprodução de regras. Sob a perspectiva deste estudo, a associação entre Ball e Lima parece teoricamente consistente porque tais abordagens podem ser complementares na leitura do “fazer escolar”. À ênfase, talvez excessiva, de Ball no poder da cultura escolar e nas relações interpessoais e intergrupais para a construção de procedimentos e objetivos alheios ao poder central, Lima contrapõe a consideração de um duplo movimento da dinâmica escolar, tanto de autonomia e produção de novas normas quanto de reprodução das disposições oficiais.

No entanto, essa lente sobre o microcosmo escolar não é suficiente para tornar compreensível a escola em sua relação com as macropolíticas; ao contrário, é necessário relacionar os dois enfoques que, muitas vezes, se apresentam dissociados: de um lado, o enfoque interno, que estuda as escolas como sistemas micropolíticos e, de outro lado, o enfoque estrutural, que apresenta a escola como instituição relacionada a interesses do sistema político e social mais abrangente. Nesse sentido, este estudo aproxima-se de elaborações de Santos Guerra (1997), quando esse autor sugere que as duas dimensões – a macro (políticas de Estado e seus fundamentos) e a micro (peculiaridades e dinâmicas institucionais) – são necessárias para se entender o sistema escolar e cada escola concreta.

Indispensável, portanto, é desvelar a “articulação” entre as duas esferas, que constituem a prática e a cultura escolar. O conceito de “articulação” tem sido usado para abordar a complexa rede de “lugares” e “dispositivos de mediação” existente entre a formulação das propostas governamentais e as práticas escolares (Almandoz, Vitar, 2006). Neste estudo, o conceito de “articulação” é associado ao conceito de “sustentabilidade”, aqui entendido como as condições financeiras, político-administrativas e pedagógico-culturais que dão (ou não) suporte às políticas propostas. Com tal abordagem, pretende-se



apreender, pelo menos até um certo nível, as mediações e contradições que – no âmbito político-administrativo, pedagógico-cultural e do financiamento – se estabelecem entre a complexidade do tecido institucional e os processos que se desenvolvem no âmbito da macroestrutura. De certa forma, este estudo fundamenta-se em determinada tradição de pesquisa educacional, representada, por exemplo, por Ezpeleta e Rockwell (1985), que se propõe a relacionar o singular ao histórico. Ou, em outras palavras, há a preocupação de situar as análises do “caso” dentro de um conjunto de conhecimentos voltados para a apreensão dos fundamentos concretos, isto é, históricos, dos fenômenos registrados (Martins, 1973).

No Centec cearense, foi escolhida, como “caso” para pesquisa, uma unidade situada em município do interior do estado. A escola ocupa uma grande área cedida pelo governo estadual ao Centec para a instalação de curso superior de tecnologia, mas, a partir de 2004, passou também a oferecer cursos técnicos de nível médio. Conta com um total de 68 docentes para o ensino tecnológico superior e técnico.

Os procedimentos selecionados para a coleta de dados foram aqueles mais comumente usados em estudos de caso: observações, análise de documentos e entrevistas (individuais e em grupos) com o corpo diretivo, coordenadores, professores e alunos. Um questionário com poucas questões também foi respondido por um total de 67 estudantes, entre os 155 matriculados, em 2007, nos quatro cursos técnicos da escola. Embora não previsto inicialmente, o uso do questionário tornou-se necessário para a captação de dados mais gerais sobre o alunado, uma vez que tais informações não estavam disponíveis na secretaria do estabelecimento.

OS DADOS E SUA ANÁLISE⁴

A primeira característica da escola a chamar a atenção foi a existência de muito espaço ocioso, encontrado em laboratórios razoavelmente bem

4. Todos os sujeitos da pesquisa foram informados dos objetivos do estudo e se apresentaram voluntariamente para participar como fontes de informação. As dificuldades apontadas quanto ao funcionamento da escola foram discutidas com gestores e com um grupo de docentes que se mostrou interessado nos resultados. Houve o compromisso de não divulgação da identidade da escola ou dos depoentes.



Dagmar M. L. Zibas

equipados, em amplas salas de aula e em outras dependências. A observada ociosidade das instalações parece conseqüência da grande evasão de alunos ao longo dos cursos, como se verifica pelas informações fornecidas pela secretaria acadêmica da escola. Em 2004 havia 111 matriculados nos cursos técnicos com duração de cinco semestres, sendo que em 2006 foram registrados apenas 40 concluintes, o que indica ter havido uma evasão⁵ de 73%.

Os dados, resumidos em seguida, talvez expliquem, pelo menos em parte, o elevado índice de evasão registrado.

- Os cursos técnicos foram agregados, em 2004, à escola que, até então, somente oferecia cursos superiores de tecnologia, todos diurnos. Os mesmos professores dos cursos superiores, a maior parte com formação em nível de pós-graduação, foram alocados para lecionar nos cursos técnicos, todos noturnos. Assim, foram reproduzidas, à noite para o ensino técnico, as mesmas especializações oferecidas no diurno para os cursos superiores de tecnologia. Isso explica o fato inusitado de oferta apenas noturna de cursos das áreas de agricultura e conservação do meio ambiente, o que os torna artificiais e, possivelmente, improdutivos.
- As reclamações dos professores são muitas, pois se sentiram coagidos a assumir as aulas noturnas, sem ganhar adição salarial. A compensação, com o menor número de horas trabalhadas durante o dia, parece não contentar esses docentes. O menor *status* social e profissional dos cursos técnicos, em comparação aos cursos superiores de tecnologia, também pode ser um fator a criar resistências. Essa insatisfação pode afetar a qualidade do processo ensino-aprendizagem, incentivando a evasão.
- Para diminuir as resistências, alguns professores mais qualificados estão sendo substituídos por tecnólogos formados na própria escola. Dados obtidos por meio de entrevistas com os novos professores e seus alunos indicam que faltam, a alguns desses jovens docentes,

5. Foi considerada evasão a diferença entre os matriculados em 2004 e os concluintes em 2006, porque, segundo informações da secretaria da escola, não houve, nesse período, qualquer retenção ou reprovação.



conhecimento pedagógico e prática de sala de aula, o que cria muita insatisfação entre os estudantes e consiste, talvez, em outro fator que incide sobre a evasão.

- A função dos coordenadores é apenas administrativa. Assim, cada professor trabalha isoladamente, não havendo espaço para planejamento conjunto. Os contatos entre docentes sobre o conteúdo dos cursos são muito esporádicos e informais. Nesse cenário não há possibilidade de que os jovens professores possam ser orientados de forma sistemática, sob o ponto de vista pedagógico e didático, pela coordenação ou pelos colegas mais experientes.
- A pressão do governo do estado para que as escolas do Centec vendam serviços tem, como justificativa oficial, o argumento de que, sendo um centro tecnológico, uma das funções da instituição é a de contribuir para o desenvolvimento regional. No entanto, a renda gerada pela atividade comercial tem também a importante função de complementar o financiamento estatal da escola, considerado insuficiente. Isso faz com que um setor especial – o de Extensão Tecnológica – tenha, nas palavras de seu coordenador, a tarefa de “vender a escola”. Isso significa oferecer serviços – de assessoria técnica, de confecção de peças especiais e de organização de cursos – para empresas privadas e órgãos públicos, como prefeituras. Da renda assim gerada, 70% são enviados à sede do Centec, em Fortaleza, que redistribui esses recursos entre as escolas sob sua responsabilidade. Os restantes 30% são atribuídos diretamente aos professores que se encarregaram da prestação do serviço. Principalmente em vista dos baixos salários, essa estratégia pode motivar uma parte do corpo docente a maior dedicação a essas atividades “extra-remuneradas”, colocando em segundo plano as aulas nos cursos financiados pelo estado.
- A mesma estratégia de venda de serviços tende a subtrair dos alunos a oportunidade de conhecer novos processos ou de lidar com equipamentos mais novos e mais modernos, em geral financiados pelo governo federal, os quais são reservados para os serviços especiais, encomendados por indústrias ou outras entidades. Esses serviços são desenvolvidos apenas por professores e pelos técnicos de laboratórios. A separação entre “venda de serviços” e “atividades de ensino”



Dagmar M. L. Zibas

é justificada oficialmente pelo fato, já mencionado, de que uma das funções sociais do centro é a de contribuir para o desenvolvimento da região. Isso exigiria serviços complexos e de excelência, níveis que seriam prejudicados pela participação discente. Um dirigente foi bastante claro a respeito:

Nossa função é contribuir para o desenvolvimento das regiões. Esses equipamentos mais caros são comprados com financiamento federal e destinam-se a isso. São para serviços que os professores e técnicos dos laboratórios das escolas prestam às empresas. São altamente especializados... esses equipamentos não podem ser usados pelos alunos, porque vão quebrar... são muito caros... E depois esses alunos não vão encontrar esses equipamentos nas empresas quando forem trabalhar. As empresas vêm até nós para ter acesso a esses equipamentos.

- Adicionalmente, observou-se que a compra de equipamentos caros para a prestação de serviços convive com a falta de material básico para as práticas de alunos em laboratórios.
- A maior parte das atividades de assessoria é desenvolvida no período diurno, de segunda a sexta-feira, o que veda a participação dos estudantes dos cursos técnicos noturnos que trabalham durante o dia. Mesmo quando há possibilidade de que esses serviços se realizem aos sábados, muitos professores não têm disponibilidade para trabalhar nesse dia⁶.
- A autonomia da escola em relação ao estado é contraposta à grande centralização do sistema Centec. Conforme observado durante o trabalho de campo, diversos procedimentos triviais, como o fornecimento de dados estatísticos da escola para a pesquisa, necessitam de aprovação da gerência central da instituição, sediada em Fortaleza. Tal dependência é de molde a impedir maior agilidade da unidade escolar para resolver problemas locais e atender com rapidez as reivindicações dos estudantes.

6. Foi registrada pelo menos uma exceção: professora que fazia esforço para que os trabalhos de assessoria que assumia servissem também de atividade prática para os alunos, levando-os para o campo aos sábados.





Desdobramentos da associação “público-privado”...

- Os diretores da unidade têm sido escolhidos pela direção do Centec, sem consulta aos professores e muito menos aos alunos. Esse procedimento gera muita insatisfação no ambiente escolar⁷.
- A duração dos cursos (cinco semestres) é considerada excessiva pelos alunos. Argumentam que o curso de tecnólogo é de sete semestres e confere um diploma de nível superior. Os jovens não levam em conta o fato de que o curso de tecnologia exige, para a admissão, a conclusão do ensino médio, enquanto para se matricular no curso técnico o aluno pode estar apenas inscrito no primeiro ano do curso médio. A diferença não é considerada provavelmente porque a grande maioria dos alunos do técnico já concluiu o ensino médio⁸. A matrícula no ensino técnico e não no curso superior de tecnologia se deve, nesses casos, ao fato de que o nível superior é oferecido apenas no período diurno, o que o inviabiliza para os jovens que trabalham. De todo modo, a comparação entre a extensão dos dois níveis de formação parece desmotivar os alunos dos cursos técnicos.
- Muitos alunos moram e trabalham em municípios vizinhos. As longas viagens noturnas de ida e volta em estradas precárias depois da jornada de trabalho diurno são, sem dúvida, fatores de desestímulo à frequência às aulas.

As características da dinâmica escolar, aqui resumidas, parecem explicar, pelo menos parcialmente, o alto índice de evasão registrado. Por sua vez, as categorias de análise estabelecidas podem lançar outras luzes sobre os dados.

Assim, é importante considerar os componentes da micropolítica escolar – como, por exemplo, o estilo de direção – na construção de redes de relações que ressignificam as normas oficiais. Na instituição focalizada, julgamos que houve, recentemente, com a nomeação de um novo diretor, a transição de um estilo “interpessoal” para um estilo “administrativo” de gestão. Como

7. Em 2007, esse procedimento estava em revisão, em vista de exigência do MEC, como requisito para o credenciamento dos cursos superiores de tecnologia.

8. Essa característica do alunado dos cursos técnicos chegou a confundir uma das coordenadoras entrevistadas, que afirmou ser obrigatória, para admissão no nível técnico, a conclusão do ensino médio.





já vimos, em Ball (1989), a direção de estilo interpessoal prefere as interações face a face em seu trabalho na organização institucional, de modo a ouvir cada um dos agentes escolares e resolver caso a caso as questões. Na escola estudada, esse estilo pode ter incentivado os docentes a serem mais autônomos, quebrarem barreiras e reportarem-se diretamente à direção para expor os problemas. Entretanto talvez tenha também enfraquecido o coletivo, em vista da não explicitação de regras válidas para todos.

O estilo administrativo de direção, que os dados indicam prevalecer com o novo diretor, inspira-se em relações e procedimentos de controle organizativo em uso na indústria. A formação do novo diretor em curso de engenharia e sua experiência de trabalho em empresa privada devem concorrer para a adoção desse padrão. O apoio em documentação, em comunicação escrita e em reuniões formais para coordenar o dia-a-dia da escola tem o importante objetivo de padronizar procedimentos, evitando exceções, e pode atender a necessidade de prestar contas minuciosas à direção central da instituição, em Fortaleza. No entanto, tal estilo, como qualquer outro, pode ter desdobramentos contraditórios, pois, ao lado da maior padronização das normas, pode causar rigidez das relações, burocratizando em demasia os procedimentos e regulações. Segundo Jares (1997), a tendência gerencialista da direção das escolas torna-se, quase sempre, fonte de conflitos entre a dimensão burocrática, vertical, e a dimensão educativa, horizontal. No caso em pauta, algumas observações dos alunos sobre a distância entre eles e a administração podem ser sintoma de uma atuação gerencialista da administração escolar, muito formal e menos acessível. É ainda necessário levar em conta que a liderança nunca é outorgada, mas conquistada, e que os professores são agentes integrados na construção da realização social de um estilo de direção. Há na instituição indícios de que os diferentes estilos de direção tiveram desdobramentos muito semelhantes em certos aspectos da dinâmica escolar.

Um exemplo da persistência das características institucionais, sob diferentes estilos de gestão, está no fato de que a grande centralização do controle na sede do Centec, na capital, não impede que os professores tenham também oportunidade de exercer poder e controle. Nesse sentido, seu espaço privilegiado é a sala de aula. Parece vigorar na escola o mesmo pacto tácito entre direção e docentes, muito comum nos sistemas de ensino, referente à ausência de controles mútuos (Bardisa Ruiz, 1997). Sob esse pacto, o isolamento do





Desdobramentos da associação “público-privado”...

trabalho didático-pedagógico é eufemisticamente chamado de “autonomia” e muito valorizado pelos professores. No caso em tela, a falta de controle da “caixa-preta” da sala de aula tem outra face, que consiste na aceitação formal, por parte do corpo docente, de uma direção centralizadora e não participativa. Nesse quadro, os conflitos não desaparecem, mas são camuflados, de modo que as declarações mais incisivas de insatisfação foram feitas em *off* ou por meio da convocação de outra voz (no caso, um professor sindicalista, do curso superior) para expressar as críticas dos docentes.

Foi possível ainda registrar que, além da “autonomia” em sala de aula, os professores podem exercer controle sobre outros aspectos da dinâmica escolar. A prestação de serviços às empresas, por exemplo, parece constituir outra área vulnerável ao controle direto dos docentes, sob qualquer dos dois estilos de direção discutidos.

Quanto à categoria “conflito”, esta também ilumina a análise, tornando-se chave importante para a compreensão da dinâmica escolar que se desenvolve ao largo das determinações oficiais. Na escola pesquisada, o conflito latente entre docentes e direção, gerado pela resistência de diversos professores ao exercício do magistério nos cursos técnicos noturnos, dificulta a realização de um projeto pedagógico mais consistente. Há ainda conflito entre docentes que prestigiam os cursos noturnos, inclusive empenhando-se em aliar a venda de serviços à aprendizagem dos alunos, e seus colegas que priorizam os cursos superiores, expressando grande ceticismo em relação aos cursos técnicos noturnos. Boyd e Barret (apud Ball, 1989) consideram os conflitos entre grupos não só um fato inevitável da vida das organizações, mas também como processos nos quais as instituições crescem e se desenvolvem ao longo do tempo. Em outras palavras: segundo esses estudiosos, o desenvolvimento de processos conflituosos, a partir de uma perspectiva democrática e não violenta, tem efeitos didáticos, desde que questionem o próprio funcionamento da instituição e a correlação de forças existentes na cena escolar. Na instituição estudada, pelo menos no curto prazo, a nítida divisão do corpo docente tende a travar qualquer avanço institucional. Entretanto, levando-se em conta as elaborações dos teóricos da micropolítica crítica, é de se esperar que, em prazo mais longo, essas frentes de conflito evoluam para uma solução mais racional dos problemas da dinâmica e da organização escolar. Ou seja, os conflitos detectados, uma vez explicitados, talvez possam ter desdobramentos mais saudáveis do que





teria uma “paz institucional” artificialmente construída e, nesse caso, sinônimo de imobilismo ou conformismo.

De outra parte, nossa compreensão dos aspectos contraditórios do cotidiano pode ser ampliada, recorrendo-se ao conceito de Lima (2003) sobre o funcionamento díptico da escola, que tanto reproduz as regras oficiais, quanto cria normas informais e não formais. Esse conceito esclarece, por exemplo, como, ao tratar de cumprir a norma oficial de vender serviços de modo a “contribuir para o desenvolvimento regional” (mas também para completar o orçamento da instituição), alguns agentes escolares podem passar a adotar procedimentos que secundarizam a função pedagógica e instrucional da escola, privilegiando as assessorias e serviços prestados às empresas. Tal privilégio, obviamente, não constitui diretriz oficial da instituição, podendo ser considerado exemplo de norma não formal posta em prática por alguns setores da organização.

Evidentemente, é necessário evitar a simplificação de responsabilizar apressadamente os docentes e a gestão da escola pela existência dessas regras não oficiais, em certo sentido transgressoras. Aqui, é preciso considerar que tais regras apenas põem a nu a agenda oculta da política oficial, que “desresponsabiliza” o Estado pelo financiamento adequado do ensino técnico. Ou seja, esses procedimentos devem ser compreendidos no amplo contexto de adesão dos formuladores de políticas ao discurso internacional, que, conforme já discutimos, isenta o Estado de financiamento integral da educação pública. No caso, tal opção gera precárias condições de trabalho docente e baixos salários. Nesse quadro, a ênfase para que a escola venda serviços se torna vetor de procedimentos que enfraquecem o projeto escolar. Se, por um lado, sob o aspecto formal, a exigência de geração de renda não prevê o privilégio das atividades lucrativas sobre a ação pedagógica, por outro lado, parece que nos deparamos com um processo de “apropriação”, por parte dos professores, que vai muito além dos aspectos formais das diretrizes oficiais, incorporando o núcleo político-ideológico mais profundo que as orienta.

Adicionalmente, as categorias de análise de sustentabilidade (financeira, político-administrativa e pedagógico-cultural) podem fazer avançar o quadro analítico aqui esboçado. De fato, ao examinar os dados colhidos em contraponto às categorias de sustentabilidade conforme as definimos, podemos formular a hipótese de que o objetivo central da escola – o qual se deve supor que seja





Desdobramentos da associação “público-privado”...

o de formação adequada de técnicos de nível médio – está seriamente comprometido. A sustentabilidade financeira, em vista da necessidade constante de “vender” serviços para completar o orçamento, nunca estará plenamente assegurada, dependente que é da demanda por serviços da escola.

A sustentabilidade político-administrativa do principal objetivo da escola também está ameaçada, uma vez que a zona cinzenta entre público e privado, em que se situa a organização, parece reunir os inconvenientes das duas instâncias. Por exemplo, a autonomia da escola em relação ao Estado é contraposta à grande centralização das decisões na sede da instituição, em Fortaleza. Tal processo dá insegurança aos docentes quanto à sua situação profissional, uma vez que, freqüentemente, se sentem como funcionários públicos submetidos a uma burocracia pesada, semelhante à estatal, mas, ao mesmo tempo, se dizem desprotegidos em relação ao *status* de funcionários públicos estáveis, que prefeririam ter. Na verdade, a adesão da política oficial às “virtudes” da iniciativa privada é bastante contraditória, pois alguns aspectos das relações de trabalho são “privatizados”, tal como a contratação de docentes pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT –, enquanto outros conservam características da relação do Estado com o seu funcionalismo, como o controle apenas burocrático da atuação docente e a não responsabilização da escola pelos resultados.

A sustentabilidade pedagógico-cultural do projeto escolar oficial também não está assegurada, uma vez que há artificialidade na organização dos cursos. No entanto a desvalorização dos cursos técnicos e seus desdobramentos, como a resistência dos professores mais qualificados em dar aulas à noite, permeiam toda a cultura institucional e são percebidos nitidamente pelos estudantes, que dizem se sentir preteridos e até “esquecidos” em diversas situações escolares. Esse clima – do qual a evasão pode ser, ao mesmo tempo, causa e efeito – inibe a participação dos cursos técnicos na construção da identidade cultural da escola.

Neste ponto, parece oportuno pelo menos tangenciar a questão mais ampla relativa ao papel das Oscips como entidades em que o público e o privado, ou o estatal e o mercado, se encontram, desenhando novas opções de implementação de políticas sociais. No caso do ensino técnico sob a responsabilidade do governo do Estado do Ceará, a pergunta que se pode fazer é a seguinte: a estratégia utilizada pode ser incluída dentro do conceito de “quase-mercado”, definido por Power e Whitty (2003) como “a introdução





de forças de mercado e de processos de decisão característicos da iniciativa privada na prestação de serviços de educação e bem-estar social”? A resposta imediata deve ser um enfático “não”. Vejamos por quê.

Como sabido, o conceito de “quase-mercado” é a versão inglesa da “nova gestão pública” para a área da educação. Surgiu na década de 1980 principalmente para descrever as políticas educacionais do governo de Margareth Thatcher. O paradigma inglês enfatizou a competição entre escolas para pautar a distribuição de fundos públicos, não prevendo o apelo a recursos privados para a manutenção do sistema, mas estabelecendo financiamento estatal proporcional ao número de alunos matriculados. A clara expectativa era que a competição pela preferência dos pais – considerados “consumidores” – melhorasse a eficiência das instituições, nos moldes das empresas privadas. Nesse contexto, a gestão escolar é responsabilizada pelos resultados de aproveitamento dos alunos e pela administração dos recursos estatais. Essas políticas, com alguns atenuantes, foram endossadas pelo governo trabalhista que, em 1997, substituiu os conservadores no comando político da Inglaterra.

Os efeitos dessas opções político-ideológicas são temas polêmicos naquele país até hoje, mas muitos analistas concordam que as estratégias de *quasi-market*, ou seja, de autonomia financeira e administrativa, de competitividade entre escolas e de cobrança de resultados, introduziram maior segmentação na população escolar, reforçando os mecanismos de que as escolas informalmente dispõem para selecionar alunos, submetidas que são ao regime de obtenção de recursos em razão dos resultados. Nesse cenário há a tendência de concentração de alunos mais pobres em escolas de pior desempenho (West, Pennell, 2002; Davies, Adnett, 1999).

O exame da organização e da dinâmica da escola do Centec cearense aponta para outra direção. Os mecanismos de mercado adotados são de ordem muito diferente, ou seja, apenas prevêm a venda de serviços e a autonomia financeiro-administrativa, a qual, no entanto, é outorgada ao Centec e não à unidade escolar. Ali, ao contrário do modelo inglês, não se trata de cultivar a competição entre escolas como meio de, teoricamente, melhorar o desempenho da gestão e do corpo docente, mesmo porque o financiamento, até 2007, era fixo e não condicionado ao número de matrículas.

Embora as atividades comerciais da escola pesquisada sejam justificadas oficialmente pela função social de “contribuir para o desenvolvimento regio-



nal”, constatou-se que a renda assim gerada é essencial para a manutenção da instituição e para complementar o salário dos professores. Ampliando a tese de Enguita (2002) em seu polêmico questionamento da escola pública, é oportuno perguntar: nesse tipo de associação entre o público e o privado, o quanto ainda subsiste de público? (E por quanto tempo?)

Em resumo, pode-se dizer que, no contexto cearense, “a nova gestão pública” toma uma dimensão ainda mais crítica, pois, incentivando a venda de serviços, desresponsabiliza o Estado pela manutenção integral do sistema e não responsabiliza a escola – “meio pública e meio privada” – pelos resultados. Nas condições registradas, o caso parece configurar-se como planejada omissão estatal, que pode resultar em privatização crescentemente descontrolada e voraz do espaço público, estando muito distante do sutil modelo discriminatório de “quase-mercado”, tal como definido no quadro internacional da “nova gestão pública”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMANDOZ, M. R.; VITAR, A. Caminhos da inovação: as políticas e as escolas. In: VITAR et al. (orgs.) *Gestão de inovações no ensino médio: Argentina, Brasil e Espanha*. Brasília: Liberlivro; OEI; FCC, 2006. p.15-32.

AZEVEDO, J. Continuidades y rupturas en la enseñanza secundaria en Europa. In: BRASLAVSKY, C. (org.) *La Educación secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad?* Buenos Aires: Santillana, 2001. p.65-110.

BALL, S. *La Micropolítica de la escuela*. Madrid: Paidós; MEC, 1989.

BARDISA RUIZ, T. Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, n.15, p.13-52, 1997.

BUENO, M. S. S. (coord.) *A Educação profissional de nível médio: construção de um novo perfil?* São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007. (Relatório de pesquisa)

CEARÁ. Secretaria de Estado da Educação. *Todos pela educação de qualidade para todos*. Fortaleza, 1995. (Projeto educacional do Ceará)

DAVIES, P.; ADNETT, N. Quasi-market reforms and vocational schooling in England and Wales: an economic analysis. *Journal of Education and Work*, v.12, n.2, p.139-154, 1999.

ENGUITA, M. F. ¿Es pública la escuela pública? In: ENGUITA, M. F. (org.) *Debates: es pública la escuela pública?* Madrid: Praxis, 2002. p.33-44.



Dagmar M. L. Zibas

EZPELETA, J.; ROCKWELL, E. A Construção social da escola. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.66, n.252, p.106-120, jun. 1985.

_____. Escuela y clases subalterneas. In: IBARROLA, M.; ROCKWELL, E. (orgs.) *Educación y clases populares en América Latina*. México: DIE, 1985a. p.195-215.

JARES, X. R. El Lugar del conflicto en la organización escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, n.15, p.53-74, 1997.

KUENZER, A. Z. A Educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n.96, p.877-910, 2006.

LIMA, L. C. *A Escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTINS, J. S. *A Imigração e a crise do Brasil agrário*. São Paulo: Pioneira, 1973.

POWER, S.; WHITTY, G. Mercados educacionais e a comunidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n.84, p.792-816, 2003.

SANTOS GUERRA, M. A. *La Luz del prisma para comprender las organizaciones*. Málaga: Alijbe, 1997.

VARONE, F. De l'irrationalité institutionnelle de la nouvelle gestion publique. *Les Nouveaux cahiers de l'Institut Universitaires d'Études du Développement*, Genebra; Paris, n.8, p.125-139, 1998.

WEST, A.; PENNELL, H. How new is new labour? The quasi-market and english schools 1997 to 2001. *British Journal of Educational Studies*, n.50, p.206-224, 2002.

WORLD BANK. *Structural adjustment programmes*. Washington, 1987. mimeo

ZIBAS, D. M. L. *O Ensino técnico a partir da década de 1990: a experiência cearense*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007. (Textos FCC, 27)

_____. A Reforma do ensino médio no Ceará e suas contradições. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n.124, p.201-226, jan./abr.2005.

Recebido em: abril 2007

Aprovado para publicação em: janeiro 2008





APARATO BUROCRÁTICO E OS NÚMEROS DO ENSINO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA

NATÁLIA GIL

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo
natalia.gil@uol.com.br

RESUMO

Neste texto procurou-se sistematizar as iniciativas que contribuíram para a constituição de um sistema nacional de estatísticas educacionais no Brasil, especialmente no período de 1871 a 1931. São indicados esforços, realizações e disputas de idéias que concorreram para a consolidação das informações quantitativas sobre educação como instrumento de descrição da "realidade", considerado legítimo e como guia das ações do Estado.

HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO – DADOS ESTATÍSTICOS – EDUCAÇÃO – SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS

ABSTRACT

THE BUROCRATIC APPARATUS AND EDUCATIONAL NUMBERS: A HISTORICAL APPROACH. The aim of this text was to systematize the initiatives which contributed to the creation of a National System of Educational Statistics in Brazil, given special attention to the period 1871-1931. The efforts, the accomplishments and some of the controversies that marked the process of consolidation of quantitative information as a legitimate tool to describe the reality and to guide State actions are presented and discussed.

HISTORY OF EDUCATION – STATISTICAL DATA – EDUCATION – NATIONAL SYSTEM OF EDUCATIONAL STATISTICS





Este trabalho procurou sistematizar as iniciativas que contribuíram para a constituição de um sistema nacional de estatísticas educacionais no Brasil, com especial atenção ao período compreendido entre 1871 e 1931, em que se concentraram os principais eventos relativos a esse processo. Buscou-se explicitar os fatos que marcaram sua história e, assim, oferecer subsídios para a realização de estudos posteriores que discutam e/ou utilizem como fonte os dados estatísticos sobre educação. São indicados esforços, realizações e algumas das disputas de idéias que fizeram parte do processo de consolidação das informações quantitativas sobre educação como instrumento considerado legítimo, de descrição da “realidade”, e como guia das ações do Estado.

As informações contidas neste estudo foram obtidas tanto em textos contemporâneos ao momento dos acontecimentos descritos, em sua grande parte produzidos por figuras de relevo na administração pública que tinham interesse no aperfeiçoamento das estatísticas e que colaboraram muito para a riqueza do debate no período, quanto em análises posteriores, que lançam um olhar retrospectivo para esses processos. Desse modo, justifica-se a reiterada referência, no texto, a alguns desses autores. Cabe lembrar a relevância da *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep –, para este esforço de sistematização. Periódico vinculado ao Ministério da Educação, preocupou-se desde que foi criado, em 1944, com a discussão das questões referentes à organização do sistema educativo, entre as quais figurava a estatística. Também a *Revista Brasileira de Estatística*, periódico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, foi de grande valia. Criado em 1940, este periódico acabou por se constituir em espaço privilegiado de debate acerca das questões relativas à estatística e à demografia.

Importa igualmente destacar que, embora a história das estatísticas educacionais brasileiras seja, ainda, pouco estudada na área de História da Educação, algumas iniciativas têm, nos últimos anos, contribuído para reverter essa situação. Desse modo, cabe destacar a mesa-redonda “Alfabetização, escolarização e processos de contagem e ordenação de populações na construção do Estado moderno: os casos do Brasil e de Portugal”, que se realizou no 4º Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação em 2002 (Porto Alegre), e da qual participaram Denice Barbara Catani, Cynthia Pereira de Sousa e Luciano Mendes de Faria Filho. Outro dado importante



foi a publicação, em 2005, do livro *Modernidade, educação e estatísticas na Ibero-América nos séculos XIX e XX: estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*, organizado por António Candeias. Publicado em Portugal, o livro traz também artigos de autores brasileiros. Além disso, há alguns trabalhos dispersos em periódicos e eventos da área, principalmente de autoria de Luciano Mendes de Faria Filho, que têm insistido sobre a necessidade de ampliar esta linha de pesquisa. Por fim, vale dizer que eu mesma tenho pesquisado sobre tema sob orientação da professora Denice Barbara Catani, no mestrado e também no doutorado.

SOBRE SOLDADOS E IMPOSTOS: AS PRIMEIRAS INICIATIVAS

Durante o período colonial, os levantamentos quantitativos feitos no Brasil empenhavam-se em descrever as terras sob domínio lusitano e mensurar o número de seres que as habitavam, mediante estimativas grosseiras com fins essencialmente militares e fiscais. Já os dados populacionais eram incipientes e provinham dos registros eclesíasticos, ou seja, referiam-se aos batizados, casamentos e óbitos (Marcílio, 1986).

O modo pelo qual se procedeu à independência do Brasil definiu, em vários aspectos, uma continuidade da ordem estabelecida pelo governo português no Estado nacional que então se constituía. Isso está presente também nos levantamentos populacionais realizados até o período regencial, cujos procedimentos e preocupações eram os mesmos que tinham orientado tais esforços por parte da Coroa portuguesa. Os próprios funcionários encarregados dos censos eram muitas vezes os mesmos que no momento anterior à independência tinham respondido por esses trabalhos. As categorias censitárias explicitavam permanências significativas com relação ao período precedente, revelando a hierarquia social herdada da Colônia e a preocupação em medir as forças do Estado para o recrutamento militar (Botelho, 1998; Vianna, 1986).

A partir da Regência passam a figurar nos trabalhos estatísticos sobre a população outras preocupações além daquelas relacionadas ao poderio militar e à cobrança de impostos. Com a instituição do Estado imperial brasileiro, tornou-se necessário conhecer o número de habitantes de cada paróquia para que fosse possível realizar eleições e levar a efeito algumas políticas que visavam assegurar o bem-estar da população, como as relacionadas ao fim



da escravidão, à falta de saneamento nas grandes cidades e à criação de um sistema de instrução pública.

Foucault (1978) ressalta, para o caso europeu, que com a consolidação dos Estados nacionais no século XIX surge o conceito de população como eixo organizacional para as questões públicas. As técnicas e estratégias de governo voltam-se, então, para o grupo populacional, surgindo o interesse pelo conhecimento dos habitantes de determinado território. Embora quando do surgimento dos Estados nacionais a referência ao bem-estar social estivesse associada essencialmente aos itens que tornavam possível o funcionamento do Estado nos novos moldes, foi esta mudança de perspectiva que evoluiu para as preocupações sociais atuais. Tal situação também pode ser identificada no Brasil quando se analisam as categorias utilizadas nos levantamentos estatísticos realizados no Império. Gradativamente passam a ocupar significativo espaço as preocupações com as condições de vida da população brasileira em um período no qual se buscava delinear um perfil nacional para o Estado recém-independente.

Surge aí a necessidade de pensar o Brasil como uma nação em oposição à sua condição anterior de submissão à metrópole. Para tanto, importava “conhecer-se a fim de garantir seu domínio sobre o território que lhe cabia, mas também para determinar quem pertencia à comunidade que começa a ser imaginada” (Botelho, 1998, p.7)¹. Nesse sentido, muitos são os esforços empreendidos no século XIX pelo Império, a fim de se conhecer o efetivo da população. Tentou-se de muitos modos executar censos simultâneos e homogêneos, empreendimento que só logrou êxito em 1872, quando foi realizado o primeiro censo populacional moderno no Brasil.

RECENSEAMENTO POPULACIONAL: A VISIBILIDADE DA NAÇÃO

Em 1829 foi criada a Comissão de Estatística Geographica, Natural, Política e Civil com o intuito de sistematizar os esforços censitários que vinham sendo realizados por algumas das províncias. No entanto, as solicitações de

1. O entendimento do Estado-Nação como uma comunidade imaginada vem de Benedict Anderson (1989, p. 14), para quem a nação é “imaginada porque nem mesmo os membros das menores nações jamais conhecerão a maioria de seus compatriotas, nem os encontrarão, nem sequer ouvirão falar neles, embora na mente de cada um esteja viva a imagem de sua comunhão”.





Aparato burocrático...

funcionários e recursos feitas por esta comissão ao Império não foram atendidas, impedindo-a de levar a efeito seus trabalhos. De acordo com Vianna,

...a Comissão de Estatística Geographica teria fatalmente de tornar-se um aparelho inútil, apesar da indiscutível competencia dos seus membros, pois era um organ central sem meios de acção no interior do paiz, tendo por objectivo reunir e apurar dados para os quaes não existiam fontes informantes e ficando, portanto, improficuas as pesquisas por absoluta falta, imperfeição ou deficiencia dos elementos solicitados e raras vezes conseguidos, o que tornava quasi impossivel a regular e oportuna systematização dos algarismos colligidos. (1986, p.175)

Assim, sem as condições necessárias para um mínimo funcionamento, em 1834 a comissão foi definitivamente desativada, não tendo conseguido produzir nada de efetivo.

Em 1852 houve a tentativa de realização do primeiro censo simultâneo do Império. Contando com legislação específica e dotação orçamentária, foi uma iniciativa bastante sistemática e rigorosa, que deveria fornecer informações acerca dos “nomes (exceto dos escravos), o estado conjugal, a idade, a condição (ingênuo, liberto ou escravo), o lugar do nascimento, a nação dos estrangeiros e a tribo dos indígenas, a profissão e a posição dentro do domicílio” (Botelho, 1998, p.43). A iniciativa não logrou êxito, uma vez que o referido censo teve sua realização suspensa antes mesmo que tivessem sido iniciados os trabalhos. Vale ressaltar que do regulamento deste primeiro projeto de censo populacional não constava nenhuma indagação acerca da educação ou dos níveis de instrução dos indivíduos.

Em 1872 foi feita nova tentativa de contagem da população, que resultou no Recenseamento Geral do Império, reconhecidamente o primeiro censo moderno brasileiro. Nesta ocasião foram previstas e efetivamente coligidas informações acerca da instrução da população e da freqüência das crianças à escola. A regulamentação que conformou os trabalhos censitários desse ano definia, entre outras orientações, que no levantamento

...seriam declarados o nome, o sexo, a idade, a cor, o estado civil, a naturalidade, a nacionalidade, a residência, o *grau de instrução primária*, a religião, as





enfermidades aparentes, o grau de parentesco ou de convivência de cada pessoa com o chefe da família e, *para as crianças de 6 a 15 anos, a frequência escolar.* (Botelho, 1998, p.57, grifos meus)

As medidas de retomada da centralização do poder assumidas no Segundo Reinado favoreceram a organização da iniciativa de levantamento quantitativo dos habitantes do território brasileiro. Nesse período, voltava às mãos do governo central o aparelho administrativo e judiciário, diminuindo-se assim a autonomia das províncias. Sob responsabilidade do poder local, as estatísticas não tinham tido muitas chances de avanço, devido às precárias condições e poucos recursos de que dispunha a maioria das regiões do país. Passando a atribuição ao poder central, era possível conjugarem-se os esforços para tornar viável o plano de realização do censo da população do Império. À parte esta favorável situação interna para execução das estatísticas, crescia no cenário internacional a importância conferida às comparações entre os países por intermédio das estatísticas, o que se evidencia pelo crescente destaque dado, durante o século XIX, às Exposições Internacionais.

Desde 1851, quando foi realizada a Exposição de Londres, tais eventos constituíram-se em espaços privilegiados de celebração da sociedade capitalista industrial, da ciência e do progresso. Nessas ocasiões eram exibidos produtos industriais e artísticos, novidades tecnológicas e apresentados materiais e informações acerca da situação de cada país participante quanto a diversos aspectos da vida nacional. As Exposições Internacionais eram momentos de exibição do que se considerava evidências do progresso das nações capitalistas. No entanto, Moysés Kuhlmann Júnior ressalta que estas mostras “apresentavam uma igualdade arquitetada, que de fato sublinhava as diferenças ao marcar com precisão o lugar de cada grupo social e de cada nação na ordem ali representada” (1996, p.27). As exposições e os congressos internacionais eram instâncias privilegiadas de difusão dos padrões assumidos como adequados para a civilização ocidental, constituindo, portanto, locais de construção das representações, do imaginário social, acerca do progresso e da posição ocupada pelos países no cenário internacional. O intuito de comparar os produtos e as próprias nações que participavam das exposições encontrou na estatística as bases consideradas confiáveis, porque ditas científicas, para se expressarem as diferentes “realidades”. Desse modo,





Aparato burocrático...

muito se avançou, durante esses eventos, na definição dos critérios, procedimentos e técnicas para a realização das estatísticas dos países. O Brasil tinha extremo interesse em apresentar-se no meio internacional como país civilizado e científico e precisava, então, assumir os padrões, bem como os procedimentos, valorizados nas mostras internacionais, entre os quais estava o desenvolvimento de estatísticas mais completas e confiáveis.

CONTABILIZANDO OS INSTRUÍDOS: QUEM SE RESPONSABILIZA?

Até 1870 não existia um órgão que fosse responsável pela realização e organização das estatísticas educacionais. Em 1871 foi criada, pelo Decreto n. 4.676, a Diretoria Geral de Estatística, cuja atribuição principal, no entanto, era a realização dos censos decenais. Ainda assim, e mesmo que secundariamente, mencionava-se em seu regulamento explicitamente a responsabilidade dessa diretoria com a realização das estatísticas da instrução. Figurava entre seus objetivos a realização de estatísticas referentes “à população, ao território, ao estado político, intelectual e moral e ao agrícola, comercial e industrial” (Franca, 1947, p.624). Previa-se, naquela ocasião,

...o levantamento completo das escolas existentes no país, com discriminações relativas ao grau e à espécie, versando as indagações sôbre a constituição do professorado, a composição, por sexo, do disciplado, segundo a matrícula geral e a freqüência, esta sômente em relação ao ensino primário. (Pessoa, 1946, p.257)

Porém, passado o Recenseamento de 1872, não foram providas condições para que a diretoria levasse adiante suas outras atribuições. Pessoa afirma a esse respeito que

...de pouco valia [...] criar a Diretoria Geral de Estatística e prescrever o âmbito das estatísticas que ela teria a missão de apurar e coordenar, desde que nenhuma providência fôra prevista para garantir a realização de uma boa coleta, com base na existência de fontes de informação operantes e na colaboração interessada dos Governos provinciais. (1946, p.256)





Em vista dessas dificuldades, em 1879 a diretoria foi desativada pela Lei n. 2.940, sendo restaurada em 1890 pelo Decreto n. 113-d, já na República, porém mais uma vez sem que lhe fossem dadas as condições suficientes para o adequado funcionamento.

Em 1897 a Diretoria Geral de Estatística passou por uma reformulação, definida no Decreto n. 2.768, com a finalidade de melhor conformá-la à execução do 3º Recenseamento Geral do Brasil. Em 1907, pelo Decreto n. 6.628, esta diretoria foi mais outra vez reformada, sendo, então, entregue à direção de Bulhões Carvalho cuja atuação permitiu-lhe reagir contra a estagnação na qual se encontravam seus trabalhos e realizar obras consideradas notórias por seus contemporâneos. De acordo com José Quadros Franca, o plano esboçado pelo referido decreto, “não obstante as lacunas que continha, contribuiu para melhorar consideravelmente o serviço de estatística no Brasil” (1947, p.625). Os objetivos continuavam praticamente os mesmos definidos quando da sua criação, ainda no Império, mas o novo regulamento reestruturava os trabalhos da diretoria organizando quatro seções, cada qual incumbida de tratar de uma das atribuições do órgão. A 4ª seção tinha de, entre outras responsabilidades, tratar da instrução pública e seus inquéritos deveriam “abranger não só o ensino primário, que constituía sua parte principal, como todos os demais ramos da cultura intelectual” (Franca, 1947, p.626). Essa seção foi entregue a Oziel Bordeaux Rego, que elaborou um plano para organizar nacionalmente as estatísticas educacionais. Tal intento foi considerado inviável por vários de seus colegas, visto que não existia nenhuma estrutura de coleta e sistematização previamente organizada e também inexistiam trabalhos anteriores nos quais se pautar. Essas dificuldades realmente se fizeram sentir, mas não impediram a realização da publicação *Estatística Escolar de 1907*, que, de acordo com Pessoa, “constitui um trabalho notável, o primeiro que no gênero se elaborou no Brasil em termos completos com referência ao território nacional” (1946, p.257). Esse trabalho foi o mais minucioso que se fizera até então, uma vez que trazia, pela primeira vez, as informações sobre a freqüência no curso primário, conclusões de curso e distinguia as escolas quanto à dependência administrativa, informações que não apareciam nos poucos levantamentos que já se haviam realizado.

No entanto, apesar dos bons resultados após a reorganização de 1907, os trabalhos da diretoria foram decaindo em regularidade e quanto à qualidade de seu conteúdo. Pela análise de Pessoa, isso foi decorrência do “constante





Aparato burocrático...

efeito das resistências do meio às iniciativas daquela repartição” (1946, p.257). Pessoa indica que desde a sua criação, além da falta de recursos materiais e humanos, a diretoria ressentiu-se da “falta de meios para suprir, com sua ação direta, a ausência de cooperação do grande público, conseqüente à incompreensão reinante quanto às vantagens dos levantamentos numéricos por mais simples que fossem” (1946, p.256).

Mesmo não tendo a estatística educacional nesse período se desenvolvido muito mais do que nos momentos anteriores, o fato de pela primeira vez figurar explicitamente como objetivo e responsabilidade estatal evidencia certa preocupação do Estado em organizar a educação pautando-se em elementos técnico-científicos. A partir do final do Império, a estatística da instrução ocupava cada vez mais espaço nos discursos das figuras públicas interessadas na área educacional, no entanto as ações com vistas à organização dos levantamentos quantitativos eram pouco ou nada profícuas. Somente no início do século XX, já na República, começa-se a perceber a existência de iniciativas no sentido de realizar não apenas trabalhos estatísticos de uma ou outra região, mas antes de estruturar um sistema de coleta e tratamento dos dados numéricos sobre educação que estabelecesse procedimentos, definisse critérios e coordenasse as ações realizadas nos diversos estados brasileiros.

ESTATÍSTICAS DE EDUCAÇÃO: A CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO ESPECIALIZADO

Com a criação do Ministério da Educação e Saúde, pelo Decreto n. 19.402, de 14 de novembro de 1930, as estatísticas educacionais ganham novo impulso e mais uma vez alimenta-se a esperança de organizá-las nacionalmente. A criação do órgão surge como uma das iniciativas voltadas à transformação da realidade brasileira pretendida pelo movimento político de 1930, que levou Getúlio Vargas à presidência da República, e foi uma das primeiras circunstâncias que colaborou para a estruturação de um serviço nacional de produção das estatísticas educacionais. Dentre as principais preocupações nos anos que se seguiram à organização deste ministério estava a realização de levantamentos estatísticos. Para que o novo órgão pudesse levar a efeito os objetivos para os quais havia sido criado, acreditava-se que era imprescindível a obtenção de dados que permitissem conhecer a situação na qual se encontrava





a educação no país naquele momento. Mário Augusto Teixeira de Freitas informa que, em mensagem dirigida aos chefes dos governos regionais em novembro de 1932, o presidente da República Getúlio Vargas ressaltava

...o assentamento de um plano orgânico e suficientemente amplo, de medidas governamentais, em que estreitamente cooperem as três linhas de força de nossa estrutura política, não será possível enquanto o país não conhecer exatamente, isto é, com atualidade, minúcia e verdade, o alcance da obra educacional que já se realiza, suas falhas, suas possibilidades e toda a extensão do esforço que ainda precisa empregar tendo em vista nossas profundas diferenciações geográficas e sociais. (apud Jardim, 1941, p. 1100)

Getúlio Vargas reforçava ainda que esse conhecimento só poderia “ser obtido através de estatísticas rigorosas e suficientemente compreensivas, que até agora não tínhamos ainda podido organizar, devido principalmente à falta de cooperação entre o Governo Federal e os governos regionais” (p. 1100).

No ano seguinte à criação do novo ministério, sua estrutura foi regulamentada pelo Decreto n. 19.560, de 5 de janeiro de 1931, sendo criada, no conjunto das diretorias que davam forma ao órgão responsável pela educação e saúde no país, a Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação. As atividades que estavam a cargo da 4ª seção da antiga Diretoria Geral de Estatística passaram a ser executadas por esse novo órgão. Era a primeira vez que no Brasil se criava um órgão cuja atribuição principal era tratar das estatísticas educacionais.

Em 1939 a Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação passou a chamar-se Serviço de Estatística de Educação e Saúde – Sees². Subordinado administrativamente ao Ministério de Educação e tecnicamente ao IBGE, o órgão tinha a atribuição de “levantar e coordenar a estatística geral das atividades educacionais, culturais e médico-sanitárias do país, bem como prover à respectiva divulgação” (Franca, 1947, p.633). Quanto à estrutura, funcionava

...o Serviço com uma seção administrativa e seis seções técnicas, das quais uma de estatística médico-sanitária, uma de inquéritos urbanísticos, uma de estatística

2. Em 1956 o órgão passa a chamar-se Serviço de Estatística da Educação e Cultura – Secec. Posteriormente foi incorporado ao Inep, tornando-se um de seus departamentos.






Aparato burocrático...


das instituições culturais, uma de estudos e análises e duas exclusivamente dedicadas aos levantamentos escolares: a primeira – Seção de Estatística do Ensino Primário Geral – e a segunda – Seção de Estatística do Ensino Não-Primário. (Jardim, 1944, p.221-222)

Em 20 de outubro de 1944 foi aprovado pelo Decreto n. 16.915 o regimento do Sees, no qual constava a sua finalidade, de “levantar as estatísticas referentes às atividades educacionais, culturais, urbanísticas e médico-sanitárias do país, bem como promover, em publicações próprias, ou por intermédio do SD [setor de divulgação] e do IBGE, a divulgação dessas estatísticas” (Brasil, 1944, p.468).

Teixeira de Freitas, em artigo de 1943 publicado na *Revista Brasileira de Estatística*, procura evidenciar a estreita relação que viria a se estabelecer entre o Sees e o IBGE. Segundo o autor,



...a história do Serviço de Estatística da Educação e Saúde, só de três anos mais longa do que a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, têm-se desenvolvido, por assim dizer, paralelamente à do órgão centralizador da Estatística Brasileira e muitas vezes com ela se confunde, tanto na semelhança dos objetivos, como na consecução prática de determinados planos de trabalho. (Freitas, 1943a, p.235)



De acordo com Jardim, “o Sees encarrega-se de fazer a síntese geral e divulgar ‘em bruto’ as estatísticas concluídas que o IBGE e o Ministério da Educação também publicam; e o Inep procede à análise minuciosa e a comparações sucessivas dos resultados dessas estatísticas” (1944, p.229).

Ao Sees cabia a distribuição às repartições regionais do material de coleta dos dados e dos quadros destinados à apresentação dos números obtidos. No entanto, o órgão local podia optar por um questionário próprio e mais completo, no qual, além das informações requeridas pelo Sees, constassem outras de seu interesse. A partir de 1951 essa incumbência passou às mãos do IBGE, que adotou novos modelos de boletins. Foram, então, previstos dois tipos de questionários, o anual e o mensal, sendo facultado ao órgão regional adotar aquele que melhor se adequasse às suas condições. Jardim afirma que





Natália Gil

...a tudo proveram os órgãos regionais e o federal, fornecendo àquêles [estabelecimentos de ensino], ainda, quanto a todo o ensino primário, e, em alguns casos, aos empreendimentos educativos privados, livros de registro, fichas, boletins e fórmulas diversas, a fim de que, sem demora apreciável além do tempo imprescindível para concatenar os fatos registrados à medida que se produziam, se obtivesse a satisfação, pronta e correta, das indagações formuladas pela estatística. (1945, p.230-231)

Pessoa afirma que graças ao Sees melhorou muito a situação da documentação numérica acerca do ensino brasileiro. A esse órgão cabia a organização de informações acerca dos assuntos sob sua responsabilidade que contribuíssem com o *Anuário Estatístico do Brasil*, com a publicação *O ensino no Brasil*, com revistas científicas, boletins do Inep e outras publicações periódicas para as quais lhe fosse pedida colaboração. Segundo Pessoa, as numerosas publicações elaboradas por esse órgão sugerem “o extraordinário enriquecimento da documentação numérica concernente ao ensino no Brasil, quer se considere essa documentação em profundidade, quer se tenha em vista a multiplicidade dos aspectos perquiridos” (1946, p.255).

Também o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, criado em 1937 pelo Ministério da Educação, participou com significativa importância da produção, análise e publicação das estatísticas educacionais. Órgão oficial vinculado ao Ministério da Educação, demonstrou o Inep, desde sua origem, preocupação com a organização da, à época, esparsa documentação pedagógica. Ao Inep cabia formalmente, entre outras atribuições, a análise e interpretação dos dados fornecidos pelo Sees. No entanto, ambos os órgãos acabaram por realizar trabalhos tanto de coleta quanto de análise das informações quantitativas sobre educação.

PADRONIZAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS: AS DIFICULDADES DE COORDENAÇÃO DOS LEVANTAMENTOS REGIONAIS

A promessa republicana tinha alimentado grandes expectativas no que se refere às questões educacionais. Acreditava-se que a educação, juntamente com a democracia e o federalismo, redimiria o país, colocando-o nos rumos do





Aparato burocrático...

progresso. Apesar da crença na importância da educação para a consolidação da república democrática, pouco foi efetivamente realizado com vistas à expansão da escola popular nos primeiros anos da República. Na década de 1920 os próprios republicanos mostravam-se desiludidos com os rumos tomados pelo novo regime político, abrindo espaço para o ressurgimento da questão educacional associada à solução dos problemas nacionais. A corrente nacionalista, que então ganha relevo, “ao lado do combate à estrangeirização do Brasil, procura debelar o analfabetismo e difundir a escola primária, transformada num dos grandes problemas nacionais” (Nagle, 1977, p.262). Acreditava-se que a falta de instrução da população era a causa de todas as crises e, portanto, o principal problema do país, de modo que, se fosse expandida a escola elementar, seriam resolvidos os demais problemas.

Quanto à organização do sistema de instrução pública, a República acabou por consolidar a descentralização das responsabilidades referentes à criação e manutenção de escolas elementares, o que significava na realidade a dispersão de esforços entre os estados. De acordo com Fernando de Azevedo,

...o triunfo do princípio federativo, com a mudança do regime político, não só consagrou mas ampliou o regime de descentralização estabelecido pelo Ato Adicional de 1834 e, jogando a educação fundamental (primária e secundária) do plano nacional para os planos locais, subtraiu à esfera do governo federal a organização das bases em que se devia assentar o sistema nacional de educação. (1958, p.117)

Assim, durante a Primeira República, apesar da intensificação das discussões educacionais e esperanças quanto ao poder redentor da educação, não se desenvolveu uma política de educação de abrangência nacional e se manteve o sistema dualista de escolas como no Império. A compreensão vigente acerca da estrutura federativa impedia que a União atuasse no nível primário de instrução, o que era entendido como ingerência no âmbito das atribuições estaduais. A maioria dos estados, por sua vez, não dispunha de recursos para instalar e manter escolas em adequadas condições de funcionamento. Desse modo, definiu-se um desenvolvimento da educação baseado nas condições de cada região do país e nas pressões locais, acarretando enormes diferenças de organização das escolas em cada estado da federação e significativas diver-





sidades quanto à qualidade da educação ministrada nos diferentes sistemas de ensino.

Também nos levantamentos quantitativos sobre educação se fizeram sentir as conseqüências da organização federativa que se consolidou no país após 1889. Durante a Primeira República, ficou a cargo dos estados a realização das estatísticas, devendo cada qual produzi-las e enviá-las ao órgão central que tinha a incumbência de proceder às totalizações nacionais. Como os estados tinham concentrado muitos encargos, dispunham de poucas condições e escassos recursos para cumpri-los e como não lhes era evidente a importância dos levantamentos estatísticos, na maioria das vezes acabavam por não atender aos pedidos da Diretoria Geral de Estatística. A este respeito, Pessoa afirma que essa diretoria não apresentava

...condições precisas de vitalidade e de ânimo para enfrentar com vantagem a displicência das autoridades estaduais, indiferentes ao dever de cooperação com o Governo Federal, seja por simples incompreensão de seus dirigentes, seja pela impossibilidade de colaborar nos cálculos de interesse nacional por não disporem os serviços respectivos de uma escrituração regular. (1941, p. 1250).

Mesmo nos estados em que eram possíveis os trabalhos estatísticos, afirma Pessoa, que tais iniciativas “consubstanciaram-se em realizações desconexas pela disparidade dos planos a que obedeceram, concebidos uns à revelia dos outros, e todos à margem dos interesses superiores da nação” (1940, p.86). Os estados enviavam os dados numéricos organizados nas categorias que lhes parecessem mais adequadas e como não houvesse uma conformidade de categorias entre as diferentes regiões do país, a elaboração dos quadros totais tornava-se por vezes uma tarefa impossível. Várias tentativas de organização das estatísticas educacionais foram feitas e, ainda que esparsamente, vinham sendo realizados alguns levantamentos regionais acerca da instrução, “entretanto, o que se havia feito carecia de ordem, clareza, uniformidade. Havia, enfim, elementos, ora de alguns Estados, ora de outros e nunca uma estatística completa de todo o país” (Franca, 1947, p.625). Com vistas a solucionar esses problemas, a diretoria procurou empreender algumas iniciativas, no entanto, não obteve êxito na organização das coletas regionais e sistematização dos dados obtidos. De um lado, porque não havia, por parte dos estados, muita



colaboração. A maioria dos estados não respondia aos apelos da diretoria para que lhe mandassem dados educacionais. Os poucos estados que promoviam levantamentos regionais e os enviavam ao órgão central procediam de forma assistemática, ou, em outros casos, trabalhavam com dados incompletos e pouco confiáveis. De outro lado, a diretoria não contava com estrutura suficiente para realizar, ela própria, os levantamentos em cada região, o que lhe permitiria prescindir da colaboração dos estados. Além disso, a diretoria tinha por atribuição organizar também as estatísticas de outros setores, o que representava uma insustentável divisão de esforços.

Entre as dificuldades que se interpunham à realização das estatísticas educacionais nacionais, a que mais se destacava era a dispersão demográfica, acrescida da enorme extensão territorial do país. Em entrevista concedida ao jornal *A manhã*, em 1943, Freitas sintetiza os obstáculos enfrentados pelas iniciativas no âmbito das estatísticas:

...a dispersão demográfica, as dificuldades das comunicações, a incultura generalizada, o rudimentarismo ou inexistência dos registros públicos e privados, já não falando de outras condições desfavoráveis que o Brasil então oferecia à organização e à eficiência dos serviços de estatística, não permitiram grandes êxitos. Além disso, não houve continuidade nas tentativas empreendidas e os recursos dedicados à estatística foram sempre muito escassos. (1943, p.516)

Para que os dados sobre a situação do ensino fossem obtidos, era necessário que cada município recolhesse as informações acerca de suas escolas e as enviasse ao órgão central que, reunindo os números de cada localidade, faria as somatórias, construiria as tabelas e os gráficos desejáveis e estabeleceria as comparações necessárias. Nesse sentido, outra dificuldade se fazia sentir, a saber, a falta de padronização dos dados enviados ao ministério, o que impedia a realização de totalizações e o estabelecimento de relações entre os números dos diferentes municípios. A recém-criada Diretoria Geral de Informações, Estatística e Divulgação estava “compenetrada da necessidade de desenvolver o programa dos inquéritos e de se assegurar da máxima colaboração dos Governos regionais” (Pessoa, 1940, p.93) e, com vistas a esses objetivos, conseguiu que a Associação Brasileira de Educação – ABE – incluísse, entre os assuntos que seriam discutidos na sua conferência, “temas relativos ao problema



da uniformidade das estatísticas escolares e à cooperação inter-administrativa necessária para consegui-la” (p.93).

A ABE vinha demonstrando igualmente preocupação com a organização dos dados numéricos escolares. Criada em outubro de 1924 por intelectuais cariocas, sob orientação de Heitor Lyra da Silva, incluía entre os quatorze objetivos do seu plano de ação o de “organizar permanentemente a estatística da instrução no Brasil” (Jardim, 1944a, p.12). De acordo com artigo publicado na *Revista Brasileira de Estatística*, podia-se perceber no âmbito da ABE as “graves advertências daquelas vozes autorizadas que, ao deter-se na apreciação do problema educacional brasileiro, condicionavam invariavelmente a sua exata fixação e seguro encaminhamento à existência de uma boa estatística escolar” (1ª Exposição Nacional..., 1941, p.651).

As Conferências Nacionais de Educação foram a principal instância de organização do movimento educacional da ABE em âmbito nacional. A primeira dessas conferências aconteceu em 1927, à qual se seguiram outras anualmente. Marta Maria Chagas de Carvalho aponta que a representação desses eventos da ABE, durante a década de 1920, foi a de “festa ou certame a congregar altas autoridades e personalidades dotadas de notório saber e distinção social, prestigiadas pelos poderes públicos constituídos que neles são também prestigiados” (1998, p.308). As conferências eram vistas como festas cívico-nacionalistas onde se discutia a questão da educação brasileira visando à unidade nacional.

A partir do processo que ocasionou a ruptura da “política oligárquica” e levou Getúlio Vargas à presidência da República,

...as relações da Associação com o Estado modificar-se-iam, funcionando aquela, algumas vezes, como desdobramento do Ministério da Educação e, este, em outras, colocando seus serviços à disposição: convocando, por exemplo, por via dos Interventores, as delegações estaduais ao comparecimento à Conferência Nacional de Educação. (Carvalho, 1998, p.70-71)

A 4ª Conferência Nacional de Educação se realizou em dezembro de 1930. Naquela ocasião, a distinção entre a ABE e o Ministério da Educação era uma linha tênue de difícil demarcação. Vários dos congregados da associação ocupavam cargos no novo governo. É o caso, por exemplo, de Teixeira de Freitas, que respondia pela Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação,







Aparato burocrático...

tinha claro interesse pela questão das estatísticas de educação e foi um dos principais organizadores do evento. Não por acaso, portanto, foi incluída entre as teses a discussão sobre a padronização das estatísticas, que grande significado político tinha para o ministério.

A pedido da diretoria foram inseridas as seguintes questões para discussão no evento da ABE:

...4^a Como se devem constituir os padrões brasileiros para as estatísticas do ensino, tanto particular como oficial, em todos os seus ramos?; 5^a Que registros devem ser criados, em que moldes e em que condições, para que as estatísticas escolares brasileiras possam ser levantadas nas requeridas condições de compreensão, veracidade e rapidez?; 6^a Que bases são aconselháveis para um convênio entre a União e as unidades políticas do país afim de que as nossas estatísticas escolares se organizem e se divulguem com a necessária oportunidade e perfeita uniformidade de modelos e resultados, em publicações de detalhe e de conjunto, ficando aquelas a cargo dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre, e cabendo as segundas à iniciativa federal? (Jardim, 1941, p.1097)



Assim, pelo Decreto n. 20.772, de 11 de dezembro de 1931, foi autorizada a convocação dos governos das unidades federadas para a 4^a Conferência da ABE, onde se pretendia discutir conjuntamente com os representantes dos estados, do Distrito Federal e do Território do Acre os termos de um convênio para a uniformização das estatísticas de educação. Conforme mencionado, havia naquela ocasião uma compreensão bastante estrita acerca do funcionamento do sistema federativo. Os estados temiam que houvesse ingerência do poder central em suas jurisdições e, portanto, rejeitavam as propostas de ação conjunta com a União por suspeitarem que isso pudesse significar diminuição de sua autonomia. Os debates entre os participantes da conferência foram bastante prolongados até que se chegasse a um acordo sobre os termos do convênio a ser firmado. Cada unidade federada pôde contribuir trazendo à discussão suas necessidades e elucidando suas reais possibilidades de colaboração. Franca afirma que se procedeu, “dessa forma, a modificações e supressões de artigos, levando-se sempre em consideração as necessidades e as circunstâncias peculiares a cada Unidade da Federação” (1947, p.630). Ainda de acordo com Franca, “forjava-se ali nova mentalidade, baseada na compreensão de que os



diferentes governos poderiam cooperar em benefício da Nação sem comprometer as respectivas autonomias" (p.630).

Em 20 de dezembro de 1931 foi aprovado pelo Decreto n. 20.826 o termo do Convênio Inter-administrativo de Estatísticas Educacionais e Conexas "que fixou em 27 cláusulas as normas para a sua execução, dispôs sobre os encargos dos órgãos interessados quanto ao levantamento das estatísticas em um plano bastante desenvolvido" (Jardim, 1941, p.1099). De acordo com Jardim,

...a organização das estatísticas escolares brasileiras passou, portanto, a obedecer a uma bem assentada diferenciação de atribuições entre a União e as unidades federadas, tendente a que melhor se aproveitassem os esforços das repartições por elas responsáveis e se conseguissem, em toda a República, resultados não só homogêneos, mas também perfeitamente coerentes, capazes de exprimir, com minúcia e verdade, as condições gerais do país e de cada unidade federada, quanto a todos os ramos de ensino e aos vários aspectos apreciáveis do aperfeiçoamento e da cultura nacional. (1941, p.1099)

Aos estados, ao Distrito Federal e ao Território do Acre foi atribuída, pelo convênio, a incumbência de realização das estatísticas referentes ao ensino pré-primário e primário (comum e supletivo). À União coube a realização dos inquéritos acerca do ensino profissional, especializado e semi-especializado, em todos os seus graus e categorias, além do ensino geral (excluindo-se nesse caso o pré-primário e o primário) tanto nos estabelecimentos públicos quanto nos particulares.

De acordo com a resolução do Conselho Nacional de Estatística que instituiu o Convênio Inter-administrativo de Estatísticas Educacionais e Conexas, seus objetivos eram

...uniformizar e coordenar todos os trabalhos oficiais de estatística educacional e conexos, de modo que [fosse] possível conhecer e divulgar rapidamente, com segurança, as condições gerais do Brasil [...] em um determinado ano, quanto a todos os ramos do ensino, bem como os vários aspectos apreciáveis do aperfeiçoamento da educação e da cultura nacional" (apud Fundação IBGE, 1941, Resol. n. 115, cláusula primeira).



Desse modo foi possível sanar dois problemas que muito prejudicavam o adequado desenvolvimento das estatísticas educacionais. Por um lado, o acordo garantiu a colaboração dos estados com o órgão central, dividindo responsabilidades e conjugando esforços, assegurando assim a obtenção de dados nacionais sem uma centralização excessiva tanto de poder quanto de tarefas. Por outro lado, o convênio fixou normas garantindo a padronização dos dados de modo a permitir a realização de análises comparativas e a produção de quadros totalizando os números acerca da educação em todo o país. Assim, com o estabelecimento desse pacto político de cooperação entre as três órbitas de poder, “encaminhava-se, por fim, em termos definitivos, o problema da estatística educacional, de modo a obterem-se, por meio de uma inteligente coordenação de esforços, realizada em unidade de plano e com identidade de objetivos, resultados homogêneos, coerentes e atuais” (1ª Exposição Nacional..., 1941, p.651-652).

Outra preocupação atendida pelo convênio dizia respeito à necessidade de inclusão dos dados acerca da educação brasileira nas publicações estatísticas internacionais. Visando a instaurar condições para se alcançar esse fim, o

...(Convênio de 1931, na sua cláusula XVI, letra d), estabeleceu que seriam encaminhados ao Instituto Internacional de Estatística os dados gerais das estatísticas educacionais e conexas, já adaptados aos modelos, recomendados pela Comissão Mista de Estatística Intelectual, constituída de representações daquele Instituto e do de Cooperação Intelectual da Liga das Nações, e aprovados na sessão que a primeira dessas organizações realizara no Egito, quatro anos antes. (Pessoa, 1946, p.259)

O Convênio Inter-administrativo das Estatísticas Educacionais e Conexas foi indicado por seus contemporâneos como uma iniciativa extremamente bem-sucedida, que teria conseguido finalmente organizar estatísticas nacionais de educação mais completas e com regularidade. O acordo era freqüentemente mencionado como tendo sido “uma campanha vitoriosa e uma demonstração brilhante da eficiência do regime sob que se realizou – inédito até então – de mútuo entendimento e colaboração entre os governos federal e regionais” (Pinto, 1941, p.657). Pessoa indica, como exemplo da melhoria dos dados obtidos, a inclusão nos inquéritos de



Natália Gil

...elementos relativos às aprovações e à matrícula efetiva, os quais, sendo relevantes no estudo da escolaridade [...] não foram incluídos no plano previsto pelo regulamento de 1871 e não puderam ser contemplados no programa da estatística de 1907, restrito àquelas poucas indagações que, na época em que foi adotado, ofereciam possibilidades de reação favorável por parte das eventuais fontes de informação. (1946, p.259)

Dez anos depois de firmado o convênio, Zaíra Pinto reafirma os resultados positivos de tal empreendimento e ressalta que

...substituindo o resumido plano sob o qual eram anteriormente levantadas as estatísticas do ensino, são os resultados do Convênio, dispostos em densas séries e detalhadas discriminações, ano a ano apresentados pelo Serviço de Estatística do Ministério da Educação e Saúde ao estudo e consideração das autoridades oficiais e particulares ligadas ao assunto. (1941, p.657)

Apesar dos bons resultados decorrentes do convênio, havia ainda, na década de 1940, dificuldades principalmente com relação às fontes primárias de informação, ou seja, os municípios. Com o intuito de sanar esses problemas, em 1942 foram firmados os Convênios Nacionais de Estatística Municipal pelos quais os municípios concordaram em passar ao IBGE a responsabilidade pela administração de suas agências de produção das estatísticas.

Também por determinação do convênio pretendeu-se resolver o problema do conhecimento das instituições de ensino existentes mediante a definição da obrigatoriedade da “inscrição das instituições escolares nos órgãos oficiais competentes e os registros contínuos do movimento didático, a fim de que as estatísticas pudessem ser levantadas nas requeridas condições de compreensão, veracidade e presteza” (Jardim, 1945, p.229). A inscrição das instituições era uma necessidade antiga e muito básica, porque a abertura de novas escolas e o fechamento de outras, na maioria das vezes, não era de conhecimento da administração pública, de modo que nunca se podia saber o número de escolas em funcionamento. A falta de organização atingia também as escolas em sua organização burocrática. Muitas não controlavam os dados acerca do número de alunos que atendiam e não registravam o movimento no estabelecimento, ou seja, não sabiam quantos alunos tinham ingressado na instituição em cada



ano, quantos dela se tinham evadido, a idade de seus estudantes etc. Com a decisão pelo convênio de registro permanente do movimento escolar, este passou a constituir uma das principais fontes de dados para as estatísticas. Desse modo, afigurou-se conveniente a uniformização desses registros pelo aprimoramento da escrituração já em prática em cada região. Aos poucos, foram se sucedendo vários atos administrativos, novas disposições e instruções com o fim de sistematizar e racionalizar os registros escolares básicos. Em 1946, pela resolução n. 330, de 25 de julho, do Conselho Nacional de Estatística foi aprovada a adoção dos livros de "Registro Escolar", que deveriam ser utilizados por todos os estabelecimentos que ministrassem ensino primário. Em 1951, nova resolução do mesmo Conselho (n. 486, de 11 de setembro de 1951) determinou o aperfeiçoamento das estatísticas educacionais pela inclusão, nas coletas, dos dados obtidos nos livros de "Registro Escolar".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se evidenciar a partir da sistematização aqui apresentada o modo pelo qual se desenvolveu o processo de organização e consolidação do sistema nacional brasileiro de coleta e tratamento dos dados estatísticos sobre educação. Embora a preocupação com a obtenção de dados quantitativos educacionais tenha surgido no período imperial, como parte de um esforço de construir a idéia da nação independente que então se pretendia formar, em termos objetivos pouco foi efetivamente realizado. Dos reclamos de algumas figuras públicas no século XIX e das iniciativas dispersas de algumas províncias/ estados até a consolidação de um sistema nacional de informações estatísticas educacionais no Brasil o percurso foi marcado por muitas instabilidades. O intuito de organização de um órgão responsável pelas informações numéricas em âmbito nacional caracterizou-se pelas idas e vindas e os esforços no sentido de imprimir mais consistência e regularidade aos números apresentados pelos estados não obtinham sucesso. Simultaneamente à criação e consolidação do próprio sistema escolar no Brasil foram sendo desenvolvidos os inquéritos que pretendiam descrever a abrangência desse processo e calcular o quanto faltava ser feito. Tal movimento ganhou significativo impulso após a criação no Ministério da Educação que centralizou esforços e racionalizou os métodos.

Se o período compreendido entre as últimas décadas do Império e o final da Primeira República testemunhou esforços e debates com vistas à cons-



tituição de um aparelho burocrático central que respondesse pela coordenação e divulgação dos levantamentos estatísticos sobre educação realizados nas diversas localidades brasileiras, a década de 1930 deu lugar à consolidação da confiabilidade desses trabalhos. Relevante papel foi desempenhado pelo Convênio Inter-administrativo das Estatísticas Educacionais e Conexas, firmado em 1931, a partir do qual foi possível elaborar publicações sistemáticas acerca dos dados educacionais do país. Durante os anos 30, as estatísticas de educação começaram a desfrutar de significativa legitimidade entre pessoas envolvidas na gestão pública, passando a ser utilizadas e mencionadas com cada vez menos comentários indicativos de lacunas ou inconsistências técnicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, B. *Nação e consciência nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

AZEVEDO, F. O de. *A Cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil*, 3. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1958.

BOTELHO, T. R. *População e nação no Brasil do século XIX*. São Paulo, 1998. Tese (dout.) Faculdade de Filosofia, Ciências Humanas e Letras, Universidade de São Paulo.

BRASIL. Decreto n.16.915, de 20 de outubro de 1944. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 2, n.6, p.468-474, dez. 1944.

CANDEIAS, A. (coord.) *Modernidade, educação e estatística na Ibero-América dos séculos XIX e XX: estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*. Lisboa: Educa, 2005.

CARVALHO, M. M. C. de. *Molde nacional e fôrma cívica: higiene, moral e trabalho no projeto da Associação Brasileira de Educação (1924-1931)*. Bragança Paulista: Edusf, 1998.

CATANI, D. B; LIMA, A. L. G. Vigilância e controle: os Anuários do Ensino do Estado de São Paulo e a história do trabalho docente no Brasil (1907-1937). In: CATANI, D. B.; BASTOS, M. H. C. (orgs.) *Educação em revista: a imprensa periódica e a história da educação*. São Paulo: Escrituras, 2002. p.155-172.

EXPOSIÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E ESTATÍSTICA, I. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.7, p.651-656, jul./set. 1941.

FARIA FILHO, L. M. de; BICCAS, M. de S. Educação e modernidade: a estatística como estratégia de conformação do campo pedagógico brasileiro (1850-1930). *Educação e Filosofia*, v.14, n.27/28, p.175-201, jan./jun.- jul./dez. 2000.





Aparato burocrático...

FARIA FILHO, L. M. de; NEVES, L. S.; CALDEIRA, S. M. A Estatística educacional e a instrução pública no Brasil: aproximações. In: CANDEIAS, A. (coord.) *Modernidade, educação e estatística na Ibero-América dos séculos XIX e XX: estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*. Lisboa: Educa, 2005. p. 219-238.

FARIA FILHO, L. M. de; RESENDE, F. M. História da educação e estatística escolar. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n.195, p.197-211, 1990.

FOUCAULT, M. *Dits et écrits*, 3. Paris: Gallimard, 1978. La "Gouvernementalité", p.635-657.

FRANCA, J. Q. A Estatística educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.30-31, p.624-634, abr.-set. 1947.

FREITAS, M. A. T. de. Os Cinco últimos septênios da evolução estatística brasileira. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.15, p.515-530, jul./set. 1943.

_____. O Órgão de estatística do Ministério da Educação e Saúde, antes e depois do IBGE. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 4, n.14, p.235-248, abr./jun. 1943a.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *O IBGE e a educação*, 2. São Paulo, 1941.

_____. *Metodologia do censo demográfico de 1980*. Rio de Janeiro, 1983.

GIL, N. de L. A Educação nos censos populacionais brasileiros (1872-1960). In: CANDEIAS, A. (coord.) *Modernidade, educação e estatística na Ibero-América dos séculos XIX e XX: estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*. Lisboa: Educa, 2005. p.273-287.

_____. *Razão em números: a presença das estatísticas nos discursos educacionais divulgados na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1944-1952)*. São Paulo, 2002. Dissert. (mestr.) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, O. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.19, p.387-413, jul./set. 1944.

JARDIM, G. A Coleta da estatística educacional. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 2, n.5, p.221-230, nov. 1944.

_____. A Coleta da estatística educacional, 3. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 4, n.11, p.229-250, maio 1945.

_____. A Missão do órgão estatístico da educação e saúde. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.8, p.1045-1118, out./dez. 1941.

_____. *Rumos da organização estatística brasileira: coletânea de documentos sobre a origem, evolução e atividade dos serviços estatísticos brasileiros*. Rio de Janeiro: IBGE, 1944a.





KUHLMANN JÚNIOR, M. *As Grandes festas didáticas: a educação brasileira e as exposições internacionais (1862-1922)*. São Paulo, 1996. Tese (dout.) Faculdade de Filosofia, Ciências Humanas e Letras, Universidade de São Paulo.

LUGLI, R. S. G. Representações do nacional e do educacional nas estatísticas educacionais brasileiras do ensino primário. In: CANDEIAS, A. (coord.) *Modernidade, educação e estatística na Ibero-América dos séculos XIX e XX: estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*. Lisboa: Educa, 2005. p.239-255.

MARCÍLIO, M. L. A População do Brasil em perspectiva histórica. In: COSTA, I. del N. (org.) *Brasil: história econômica e demográfica*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas, 1986. p. 11-27.

NAGLE, J. A Educação na Primeira República, 2. In: FAUSTO, B. (org.) *História geral da civilização brasileira: o Brasil Republicano – sociedade e instituições (1889-1930)*. São Paulo, Rio de Janeiro: Difel, 1977. t.3, cap.7, p.259-291.

PESSOA, H. E. A. A Cooperação disciplinada e os recentes progressos da estatística no Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.1, p.86-99, jan./mar. 1940.

_____. A Estatística educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.26, p.255-260, abr./jun. 1946.

_____. A Estatística escolar em 1907. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v.2, n.8, p.1247-1258, out./dez. 1941.

PINTO, Z. A Estatística do ensino primário segundo o convênio de 1931. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, n.7, p.657-666, jul./set. 1941.

POPKEWITZ, T.; LINDBLAD, S. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. *Educação & Sociedade*, v.22, n.75, p.111-148, 2001.

SOUSA, C. P. de. Os Organismos internacionais e o campo educacional: as posições do Brasil e de Portugal nas estatísticas da UNESCO (1946-1972). In: CANDEIAS, A. (coord.) *Modernidade, educação e estatística na Ibero-América dos séculos XIX e XX: estudos sobre Portugal, Brasil e Galiza*. Lisboa: Educa, 2005. p.17-52.

SKIDMORE, T. E. *Uma história do Brasil*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

VIANNA, O. *Resumo histórico dos inquéritos censitários realizados no Brasil: recenseamento do Brasil, 1920*. São Paulo: IPE/USP, 1986. (ed. fac-similar)

Recebido em: maio 2006

Aprovado para publicação em: janeiro 2007





PROCESO DE CONSTRUCCIÓN IDENTITARIA DEL PEDAGOGO UNIVERSITARIO EN MÉXICO

ZAIRA NAVARRETE CAZALES

Departamento de Investigaciones en Educación del Centro de
Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional – México
znavarretec@hotmail.com; znavarretec@gmail.com

RESUMEN

En este artículo presento algunos resultados de la investigación El pedagogo y su identidad profesional: el caso de los egresados de la carrera de Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México (Unam) y de la Universidad Veracruzana (UV)¹. Ella tuvo como objetivo dar cuenta de los procesos de constitución identitaria de los pedagogos egresados de estas universidades en las décadas de 1950, 1970 y 1990, según los planes de estudio por los que se formaron, y, concomitantemente, destacar los rasgos que han definido su identidad. La pregunta central que ha conducido todo el trabajo fue: ¿Cuáles son los rasgos que han ido constituyendo la identidad de los pedagogos de la Unam y de la UV, y, en función de esto, de qué identidad de pedagogo hablamos? Luego de entrevistar a 12 pedagogos (seis por institución, dos por generación), analizar sus testimonios y documentos tales como planes de estudio, publicaciones, etcétera, y poniéndolos a jugar con el referente teórico y las preguntas de investigación, puedo decir que la identidad del pedagogo se ha constituido como una identidad histórica, relacional e híbrida: es un tipo de profesional que cumple funciones diversas pero todas ellas vinculadas a algún ámbito de la educación en general (formal, no formal e informal) y las encara de manera distinta a la de otras profesiones que también se ocupan de la educación.

IDENTIDAD – PEDAGOGÍA – MÉXICO – PROFESIONAL

ABSTRACT

THE PROCESS OF IDENTITY CONSTRUCTION BY UNIVERSITY PEDAGOGUES IN MEXICO. In this article, a few results of a research called 'The pedagogue and his/her professional identity: the case of Pedagogy graduates from the Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) and Universidad Veracruzana (UV)' are presented. The study had two aims: a) to identify the processes of identity construction among pedagogues graduated from these universities in the decades of 1950, 1970 and 1990, according to their undergraduate study programs; and, b) to point out

1. Investigación financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Conacyt – y realizada en el Departamento de Investigaciones en Educación del Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional – DIE-Cinvestav IPN –, México, durante el período 2004-2006.





Zaira Navarrete Cazales

the characteristics which defined their identities. The central question of the investigation was: which were the characteristics that constituted UNAM's and UV's pedagogue identity, and of which pedagogue identity are we talking about? After having interviewed 12 pedagogues (six per institution and two per generation) and analyzed their statements and documents (such as their study programs, papers published etc.), it is possible to say, in the light of the theoretic framework and considering the research's questions, that the pedagogue identity encompasses a historical, relational and hybrid identity: the pedagogue is a professional who performs several functions, all of them linked to a sector of education (formal, non-formal and informal), considering them, however, in a very distinct manner in relationship to other education-related professions.

IDENTITY – PEDAGOGY – MEXICO – PROFESSIONAL

LOS ORÍGENES DE ESTA INVESTIGACIÓN

Este trabajo surge de algunas inquietudes que tuve como estudiante de la licenciatura en pedagogía: los pedagogos ¿tenemos una identidad como la tienen los médicos y los abogados?, ¿cuál es nuestro campo de acción específico?, ¿por qué peyorativamente se nos llama todólogos? Esas inquietudes se concretaron en otra pregunta: ¿cuál es la identidad del pedagogo? Este cuestionamiento me llevó a la realización de lecturas de autores como: Hall (2000), Bhabha (1997), Grossberg (1997), Lacan (1971/1995), Žižek (1992), Foucault (1970/1999), Laclau, Mouffe (1987/2004), entre otros, los cuales abordan, desde distintos lugares disciplinarios, el tema de la identidad y coinciden en la necesidad de tratarla desde un horizonte de inteligibilidad no esencialista y reconstructivo de la misma, es decir, el sujeto construye su identidad a partir de la asunción de distintas posiciones, roles o polos identitarios: un sujeto a lo largo de su historia de vida puede ser pedagogo, padre de familia, ateo, político, futbolista etcétera; y en este sentido la identidad se reconstruye constantemente por la adquisición de nuevas posiciones y por las resignificaciones que cada sujeto hace de ellas.

La lectura de dichos autores, la revisión histórica de las carreras de pedagogía, las fuentes documentales y testimoniales, entre otros referentes, me permitieron ver la ingenuidad de mi pregunta así planteada al inicio de este trabajo. Así, tuve cada vez más claro que cuando mucho uno puede aspirar a preguntarse ¿cómo ha llegado a ser representada esta identidad, cómo se expresa en la actualidad? Mi intención en esta investigación no ha sido dar cuenta de la identidad profesional del pedagogo en términos definitivos y universales, sino más bien mostrar los procesos de construcción identitaria que experi-





Proceso de construcción identitaria...

mentaron mis entrevistados en las décadas 50, 70 y 90, poniendo de relieve algunos rasgos que los caracterizan en general y otros más que prevalecen en la formación profesional del pedagogo en cada una de esas décadas, todo ello tomando como referentes las condiciones institucionales-curriculares, políticas, epistémicas e históricas que han permitido la construcción de su identidad.

He estructurado el presente reporte de investigación en cuatro apartados: en el primero doy cuenta de la metodología y perspectivas de investigación utilizadas; en el segundo aludo a los contextos institucionales de donde egresaron mis entrevistados; en el tercero presento y discuto algunos resultados que arrojó dicha investigación; y finalmente, presento algunas reflexiones sobre la construcción de la identidad profesional del pedagogo universitario en México.

ANÁLISIS POLÍTICO DEL DISCURSO Y PENSAMIENTO COMPLEJO: HORIZONTES DE LECTURA PARA LA IDENTIDAD PROFESIONAL

El horizonte metodológico de lectura que realizo de mi referente empírico es desde la investigación cualitativa, y particularmente desde la perspectiva del Análisis Político de Discurso – APD (Laclau, Mouffe, 1987/2004; Laclau, 1994, sobre movimientos sociales y políticos; Buenfil, 1994, 1995, 1998, en México sobre el campo educativo)². Esta perspectiva puede entenderse como una caja de herramientas (Wittgenstein, 1988/2003, p. 27) híbrida y heterogénea, en la cual convergen diversas miradas disciplinarias, fundamentalmente: teoría política, análisis del discurso, teorías sociales, filosofía, psicoanálisis, historia, entre otras. Este eclecticismo teórico³, como forma de intelección de la realidad, implica una vigilancia epistémica en búsqueda de la mayor consistencia posible que me permita la recuperación de otras fuentes conceptuales. Del APD recupero como estrategia analítica la “reactivación” (Husserl, 1984/1997;

2. Perspectiva de investigación desarrollada por Ernesto Laclau en la Universidad de Essex, Inglaterra, desde finales de los años setenta, que ha cobrado gran relevancia a nivel internacional (Lechte, 1994/2000).
3. Eclecticismo teórico que requiere siempre de una cuidadosa y rigurosa vigilancia epistémica que haga compatible los principios ontológicos y políticos del APD (por ejemplo, la crítica a las diversas versiones del esencialismo) con los de otras teorías de las cuales se pretenda hacer uso (González, Buenfil, 2008).





Laclau, 1994) y categorías conceptuales como: “discurso”⁴, para entender de dónde proceden las interpelaciones a partir de las cuales se forman las identidades; “hegemonía”⁵, para comprender cómo algunos sentidos logran fijarse y otros no y en esta tesitura, cuál o cuáles de las interpelaciones son más fuertes, efectivas, dejan huellas y configuran la identidad del sujeto; e “identidad”⁶, para conocer cómo se subjetiviza el pedagogo y qué elementos prevalecen, se iteran y cómo se incorporan nuevos sentidos en ese proceso de subjetivación.

También retomo la noción de “complejidad”⁷ de Morin (1990/2003), que no implica sólo ver lo que está tejido en conjunto sino las partes que integran ese conjunto, es decir, ver lo uno y lo múltiple. Aquello que es complejo recupera, por una parte, al mundo empírico, la incertidumbre, la incapacidad de lograr la certeza, de formular una ley, de concebir un orden absoluto (en este punto se observa la compatibilidad epistemológica del pensamiento complejo con la perspectiva del APD).

Categorías, principios y nociones como las anteriormente expuestas han jugado un papel constructivo en la delimitación del objeto de estudio, analítico e interpretativo en el tratamiento del referente empírico. Es importante explicitar que la construcción de mi objeto de estudio involucró:

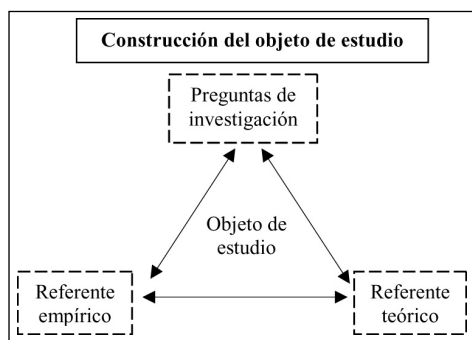
4. La noción de discurso es entendida como una “totalidad relacional” de secuencias significantes (Laclau, Mouffe, 1987/2004), a lo que Foucault (1970-1999) llama: la regularidad en la dispersión. Discurso es entonces conceptualizado como una totalidad significativa, nunca totalmente fija, completa o saturada, sino más bien, como estructura abierta, incompleta y precaria que involucra el carácter relacional y diferencial de los elementos (Buenfil, 1994).
5. Para Laclau y Mouffe (1987/2004), la “hegemonía” se caracteriza por un tipo de relación política, una forma, si se quiere, de la política que involucra relaciones de antagonismo y también de articulación, es decir, consenso y coerción, inclusión y exclusión. No se trata de una localización precisable en el campo de una topografía de lo social, y es esencialmente metonímica: sus efectos surgen siempre a partir de un exceso de sentido resultante de una operación de desplazamiento.
6. Identidad puede entenderse como los puntos de fijación temporal de las posiciones de un sujeto... como puntos de encuentro, de sutura entre los discursos y las prácticas que intentan interpelar, que nos hablan o ubican como sujetos sociales de discursos particulares (Hall, 2000).
7. La complejidad es efectivamente el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. Así es que la complejidad se presenta con los rasgos perturbadores de la perplejidad, es decir de lo enredado, lo inextricable, el desorden, la ambigüedad y la incertidumbre (Morin, Roger, Mota, 2003, p.64-70).



1. *preguntas de investigación*: planteadas al inicio pero que durante el desarrollo de la investigación se fueron modificando, ampliando y delimitando;
2. *referente teórico*: en éste se fueron perfilando categorías, algunas se hicieron secundarias y se crearon o emergieron otras;
3. *referente empírico* inicial: selección de informantes, tópicos, entrevista, documentos etcétera; se fue ajustando durante la investigación.

De esa manera, la construcción del objeto de estudio se configura como un proceso de elaboración con ajustes permanentes (de principios epistemológicos, ontológicos; de estrategias analíticas; articulación de resultados; entre otros), como se muestra en el esquema 1 (Buenfil, 2005). Por ejemplo, en los ajustes de mi trabajo se han ido produciendo categorías como: *identidad profesional*, *ethos profesional*, *sujeto profesional*, entre otros; y se formularon criterios de agrupación analítica “intra e inter-institucional”.

ESQUEMA I
CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO



Fuente: Buenfil, 2005

En cuanto a las técnicas de recuperación de información, utilicé las siguientes:

1. *análisis histórico-documental*: incluyó la revisión de los planes de estudio de la UV y de la Unam, así como la literatura gris y especializada sobre el tema;

2. *entrevista*: realizada a cuatro sujetos por década –1950, 1970, 1990 (dos pedagogos de la Unam y dos de la UV), teniendo un total de 12 entrevistados⁸. La selección de los informantes fue intencional⁹. El criterio básico de su elección radicó en tres puntos:
 - a. que hubiesen estudiado la carrera de pedagogía entre los años 50, 70 y/ó 90;
 - b. que fueran egresados de la Unam (Ciudad Universitaria) o de la UV (Xalapa);
 - c. que fueran docentes universitarios¹⁰.

El proceso de análisis de la información se desarrolló, para cada una de las tres décadas estudiadas, a partir de los siguientes puntos:

- Concepciones institucionales de la pedagogía y del ser pedagogo en la Unam y en la UV en la década del 50, 70 y 90.
- Concepción de los egresados sobre la pedagogía previa al ingreso a la carrera y posterior a ella: ¿transformación, cambio e iterabilidad?
- Ejercicio profesiolaboral del pedagogo: ¿un campo de acción delimitado?

-
8. Aunado a estas 12 entrevistas, logré realizar dos “entrevistas especiales” a dos pedagogas especialistas de su profesión, me refiero a las Dras. Libertad Menéndez Menéndez (FFyL-Unam) y Graciela Miguel Aco (FP-UV-Xalapa).
 9. Entendida como las características que el investigador cree necesarias considerar para el desarrollo de su investigación (Miles, Huberman, 1994).
 10. Se había pensado en la posibilidad de entrevistar a pedagogos según los diferentes planes de estudio. Esto no fue posible debido a que en un trabajo previo que realicé para ubicar las modificaciones a los planes de estudio en las dos instituciones, encontré que en la UV ha habido siete planes de estudio: 1) 1954-1958; 2) 1958-1964; 3) 1964-1967; 4) 1967-1977; 5) 1976-1990; 6) 1990-2004; y 7) 2000- a la fecha y en la Unam cuatro cambios de materias: 1) 1955-1959; 2) 1959-1967; 3) 1967; y 4) 1967 – reestructurado en 1972 –, por lo que no habría posibilidad de comparar uno a uno. Por ello, la decisión fue tomar tres décadas de gran importancia para la pedagogía en México: 1950: momento de creación de las carreras de pedagogía desde una visión universitaria y no normalista (esta visión universitaria distinta a la normalista se institucionaliza por los padres fundadores de la carrera de pedagogía, aunque desde la creación de la carrera ha existido cierta influencia normalista); 1970: periodo de “masificación” de la educación y expansión de la carrera de pedagogía; y 1990: década de la modernización educativa, auge de las políticas neoliberales y exigencias de estudios de postgrado y de mayor diversificación de actividades para los pedagogos (saber hacer) y profesionales en general.



Proceso de construcción identitaria...

A partir de estas categorías generales (puntos nodales) se organizó, presentó y analizó la información empírica para dar cuenta del proceso de constitución de la identidad profesional del pedagogo. Concomitantemente, se derivaron “algunos rasgos” (a nivel intra e interinstitucional) característicos de la identidad del pedagogo, ya que como es sabido en las investigaciones de caso los resultados no son generalizables.

CONTEXTO INSTITUCIONAL DE LA PEDAGOGÍA EN LA UNAM Y EN LA UV: ALGUNOS RASGOS

Adentrarnos en la historia de cualquier entidad social sirve no sólo para conocer su genealogía (Foucault, 1970/1999) sino también para lograr comprender su desarrollo, permanencia y transformación a través del tiempo; es decir, preguntarse cómo ha llegado a ser lo que es hoy. Asimismo, el foco de mi interés – la identidad profesional del pedagogo en tanto construcción discursiva – no puede interpretarse al margen de sus condiciones de producción epistemológicas, políticas e institucionales. Por ello, doy a conocer, en este apartado, el momento en que la pedagogía se inscribe como carrera universitaria en México. Con la institucionalización de la carrera de pedagogía, se da lugar al nacimiento de un nuevo profesional de la educación: el pedagogo con una formación e identidad propias.

Mi estudio se enfoca en la Facultad de Pedagogía de la Universidad Veracruzana (1954), y en el Colegio de Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México fundado en 1955. Se trata de dos universidades públicas fundadoras de las primeras carreras en pedagogía no sólo en el país, sino en Latinoamérica. El haber nacido ambas carreras casi a la par posibilita analizar un poco el rol que ha jugado la tradición pedagógica de estas instituciones en la auto-concepción ontológica del actual pedagogo mexicano.

La carrera de Pedagogía en la Universidad Veracruzana

La idea de creación de la Facultad de Pedagogía de la Universidad Veracruzana se remonta, nos dice Pérez (1986, p.8), al año 1902, cuando el maestro Manuel R. Gutiérrez (en esos años director de la Escuela Normal Veracruzana – ENV) expresó ante sus alumnos que en lo futuro la escuela se





llamaría Escuela Normal Primaria. A muchos causó sorpresa porque, en aquel entonces, no era concebible que existieran estudios pedagógicos superiores a los que ofrecía la ENV. Entre los alumnos de R. Gutiérrez se encontraba Manuel C. Tello, quien en 1944 promovió la idea de que los estudios profesionales de la Normal no eran más que el primer escalón de la Pedagogía, y ante la imperiosa necesidad de proporcionar formación pedagógica a los profesores de Educación Secundaria, fundaron, bajo los auspicios de la propia Universidad, el Curso de Especialización para profesores de Educación Secundaria, el cual sólo funcionó un año, pero que, pasada una década, se convirtió en la piedra angular de lo que habría de ser la Facultad de Pedagogía.

Diez años después, el 11 de marzo de 1953, el licenciado Marco Antonio Muñoz Turnbull, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, encomendó a Tello un estudio para fundamentar y organizar una Facultad de Pedagogía. Lo envió con una carta dirigida a Ezequiel Coutiño, entonces Rector de la Universidad Veracruzana, en la que argumentaba la importancia de los estudios en Pedagogía, la parte medular de la carta dice:

La tradición cultural de la Entidad Veracruzana y muy especialmente el hecho de ser el primer estado de la República [Mexicana] que impulsó y creó una Escuela Normal para maestros, nos hace estimar como necesaria la creación de un Centro Superior para el Magisterio, en el cual puedan los maestros y universitarios, en general, amantes de la más noble de las profesiones, la de enseñar y cultivar las ciencias en sus grados más elevados, perfeccionar sus conocimientos y métodos que a su vez se traduzcan al ser transmitidos, en la mejor preparación técnica e intelectual de nuestras futuras generaciones. (Hernández, 1986, p.109)

Tanto el proyecto de creación como la carta fueron dados a conocer por el Rector a los miembros del Consejo Universitario en sesión ordinaria y se aprobó por unanimidad de votos, la creación de la mencionada institución que se consideraba necesaria para la preparación de los catedráticos de Enseñanza Media¹¹ (Pérez, 1986, p.8-11).

11. La Universidad Veracruzana dependía del poder ejecutivo estatal, aún no era autónoma. Su autonomía le es concedida en 1997. De ahí que las decisiones del gobernador sobre la Universidad, antes de ser autónoma, eran acatadas, podríamos decir, sin mayor discusión. Eso facilitó la aprobación por el Consejo Universitario de la creación de la Facultad de Pedagogía.





Proceso de construcción identitaria...

Manuel C. Tello presentó un proyecto en el que destacaban sus antecedentes, propósitos y características. El proyecto consideraba, en primer término, el establecimiento de una Escuela Normal Secundaria a la cual tendrían acceso los catedráticos en servicio de las escuelas Secundarias, los profesores normalistas y los bachilleres, que hubieran recibido estudios preliminares de materias pedagógicas. En seguida se consideraba el establecimiento de la licenciatura y el doctorado en pedagogía como grados universitarios (Hernández, 1986).

El 10 de abril de 1954 se hizo la declaración de apertura, iniciándose las labores de la Facultad de Pedagogía, dependiente de la Universidad Veracruzana; el 3 de mayo de ese mismo año, provisionalmente en la casa ubicada en la calle Lerdo de Tejada, núm. 25, hoy bajo el nombre de Xalapeños Ilustres (Pérez, 1986, p.8-11).

Ochenta y tres alumnos iniciaron los estudios correspondientes a primero y segundo años, ese último grado como consecuencia de que a los maestros que habían concluido el primer curso en aquel intento de Especialización para profesores de Educación Secundaria en 1944, les fue revalidada por la Universidad Veracruzana. El grado que obtenían los estudiantes, una vez concluidos los estudios, era el de maestría, y el título de Maestro en Educación Secundaria, ya que, recordemos, el objetivo apuntaba hacia la formación de profesores de enseñanza media.

De lo anterior, podemos observar, como rasgos genealógicos (Foucault, 1970/1999) que la procedencia es normalista y la emergencia articula inquietudes de agentes, instituciones y funcionarios a un imaginario adscrito a valores de la ilustración.

La pedagogía universitaria en la Facultad de Filosofía y Letras de la Unam

Los antecedentes del Colegio de Pedagogía de la Facultad de Filosofía y Letras – FFyL – se remontan al proyecto de universidad de 1881 de Justo Sierra (Sierra, 1948), con el que se crea la Escuela Normal y de Altos Estudios. Sierra señalaba que ésta tendría como objetivos fundamentales formar profesores y sabios expertos al proporcionarles conocimientos científicos y literarios de un orden eminentemente práctico y superior a los que pudieran realizarse en las escuelas profesionales. Se establecerán, dice Justo Sierra (1948), clases com-



pletas de Pedagogía. Esta es la primera vez, nos dice Menéndez (1994, p.5), que escuchamos en la Universidad Nacional el término “pedagogía”¹².

Es en 1910 cuando se instituye la Escuela Nacional y de Altos Estudios quedando dividida, organizacionalmente, en tres secciones: 1) Humanidades, 2) Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, y 3) Ciencias Sociales Políticas y Jurídicas, que la disciplina pedagógica quedó en la primera sección. Dicha escuela, nos dice Menéndez (1994), tuvo dos directores, el primero fue el Maestro Porfirio Parrada y el segundo fue el Dr. Pruneda. En 1913 entra como director Ezequiel A. Chávez (López, 2004).

En 1922 Ezequiel A. Chávez crea el Plan de Estudios e Investigaciones de la Escuela Nacional de Altos Estudios. Él insistía en que no podía seguir existiendo Altos Estudios si no se la dirigía como Escuela Normal, eso levantó a tres grupos adormilados hasta entonces: 1. los normalistas, contrarios a la idea de que se formara al interior de la universidad una Escuela Normal Superior; 2. los renovados positivistas, que aseguraban que sólo el positivismo podía venir a resolver los problemas educativos del país; y 3. el grupo dirigido por Antonio Caso al interior de la Escuela Nacional de Altos Estudios y que estaban configurando toda la plataforma para hacer de Altos Estudios una Facultad de Filosofía y Letras – FFyL. Con Álvaro Obregón, finalmente, se da el cierre de Altos Estudio en 1924, y se crean tres instituciones en una sola: la FFyL, la de Graduados y la Escuela Normal Superior¹³.

En 1934 la Escuela Normal Superior es separada de la universidad (Rojas, 2005), ya para entonces Nacional y Autónoma; es en esta época donde se iniciaron grandes enemistades entre los universitarios y los normalistas. Un año más tarde (1935), Ezequiel A. Chávez logra que al interior de la FFyL se

12. Cabe mencionar que en México, desde 1885 en la Escuela Modelo de Orizaba (Veracruz, México), fundada por Enrique Laubscher, se experimentó con éxito un novedoso plan de estudios y métodos de enseñanza para la instrucción primaria apoyado en los principios de la enseñanza objetiva ofreciendo ya cursos de pedagogía (Curiel, 1981/1982).

13. Así nos dice Menéndez (1996). Los estudios pedagógicos de entonces, como puede suponerse, se salieron de la FFyL, se salieron de Altos Estudios, y quedaron refugiados en la Normal Superior. La Normal Superior, entre 1924 y 1928, al interior de la Universidad Nacional de México, tenía como propósito formar profesores universitarios de materias especiales para escuelas secundarias, normales y profesionales y directores de escuela. Había un plan de estudios para formar directores de escuela y un plan de estudios para formar inspectores de escuelas.



Proceso de construcción identitaria...

forme un Departamento de Ciencias de la Educación, y se genera la maestría y el doctorado en Ciencias de la Educación; el doctorado tuvo una vida muy corta, se cierra en 1938; y la maestría una vida muy endeble, que funcionó hasta 1954.

En 1954 el Dr. Francisco Larroyo, quien venía de Alemania con toda la tradición pedagógica de ese país, sustituye el Departamento de Ciencias de la Educación y instaura el Departamento de Pedagogía. La creación de este nuevo departamento se debió principalmente a la visión del doctor Larroyo de una pedagogía universitaria distinta de la pedagogía normalista (Menéndez, 1994).

Los estudios pedagógicos en la Unam han adquirido su propia fisonomía [...] Bajo este signo, en efecto, nace el problema de una pedagogía universitaria, de una tarea distinta de la que pueda tener la Secretaría de Educación Pública [la cual tenía a su cargo la Escuela Normal Superior] [...] La Facultad de Filosofía y Letras se ha hecho cargo de que su objetivo sea éste: la pedagogía universitaria. (Larroyo, 1958, p.95)

Así, los Departamentos que hasta ese periodo conformaban la Facultad de Filosofía y Letras se convierten ahora en Colegios y se reducen a siete: Filosofía, Letras, Psicología, Historia, Geografía, Pedagogía y Antropología; los cuales impartían un total de quince carreras.

En la sesión del Consejo Técnico del 12 de Enero de 1955, quedó remplazada la Maestría en Ciencias de la Educación por la recién creada Maestría en Pedagogía; ésta se estableció como carrera totalmente independiente de las demás maestrías¹⁴ y con un plan de estudios completamente renovado, enfocado ya no tan sólo a la formación de profesores, sino también capacitación de profesionales en pedagogía aptos para organizar escuelas, efectuar investigaciones y desempeñar tareas de asesoría en diferentes instituciones (Ducoing, 1990, p.247, t.1).

14. Dicha autonomía parece ser que se debió principalmente a que el Colegio de Pedagogía, a excepción de los otros colegios, sí efectuó desde 1955 una reestructuración definitiva de su plan de estudio, logrando con ello su independencia ya que los estudiantes de las carreras de los otros colegios cursaban materias de tronco común.





Los rasgos genealógicos puestos de relieve en los párrafos anteriores muestran una procedencia que combina las tradiciones del normalismo con la pedagogía alemana y una emergencia que incluye inquietudes epistémicas e institucionales por la pedagogía universitaria.

El considerar dos instituciones (Unam y UV) me permite hacer una comparación (intra e interinstitucional) de los egresados de dicha carrera respecto a sus identidades, procesos y momentos identitarios y referentes identificatorios, todo esto enlazado siempre al *ethos* mismo de los sujetos, a fin de destacar equivalencias, diferencias y/o antagonismos que puedan darse en mayor o menor medida. Con ello se puede obtener no sólo un panorama general del estado de la identidad del pedagogo de estas dos instituciones en tres épocas diferentes (50, 70 y 90), sino también observar lo que hay de peculiar en las identidades de estos pedagogos y que los distingue entre sí, siendo posible identificar múltiples y diversas formas de constituir la identidad al interior de un mismo campo profesional en una y varias épocas y en diferentes espacios institucionales.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La identidad profesional de los pedagogos aquí tratados ha sido reconstruida a partir de la imbricación de ciertos rasgos que caracterizan, dan forma y expresan su identidad profesional, tal como son manifestados por cada uno de los informantes. Esos rasgos identitarios se derivan de la relación interactiva experiencial, en mayor o menor medida, de estos pedagogos con una serie de elementos referenciales (plan de estudios, comunidad educativa, ejercicio laboral etcétera) generales durante su trayectoria universitaria y postuniversitaria, incluyendo algunos de sus antecedentes previos al ingreso de la carrera. Dicha relación referencial se sitúa en el contexto de vida y formación de la trayectoria de los pedagogos, lo que me permite establecer equivalencias y diferencias generacionales e institucionales. A continuación daré cuenta de algunos rasgos identitarios de los pedagogos formados en las épocas 50, 70 y 90.



Rasgos identitarios de los pedagogos egresados de la Unam y UV en 1950

El interés de los entrevistados del 50 por la Pedagogía, tanto de la Unam como de la UV, está fuertemente asociado con su interés por la enseñanza, que se origina a partir de su trayecto por la educación primaria. La concepción preuniversitaria de esos entrevistados sobre la carrera de Pedagogía como formadora de profesores únicamente es similar entre ellos, pero la concepción se amplía durante su trayecto por la universidad, ya así se interiorizan otras funciones profesionales-laborales del pedagogo no sólo como maestro, sino también como directivo, administrador escolar, planificador, formador de formadores, asesor, entre otras. En ese sentido, podemos observar un acto hegemónico institucional sobre los estudiantes, es decir, tanto convencimiento como imposición, a través de los objetivos propuestos en el plan de estudios para el ejercicio de dicha carrera.

Un dato similar entre mis entrevistados es que todos se incorporaron como maestros, unos, en el Colegio de Pedagogía de la Unam, y otros en la Facultad de Pedagogía de la UV, donde estudiaron, convirtiéndose así en los sucesores de sus maestros. De ese modo, estaría asegurada la continuidad y sedimentación de la institución formadora. En ese sentido, la institución misma se autoreproduce.

Las actividades profesionales-laborales que han realizado los pedagogos egresados en la década del 50 de la UV rebasan el campo de acción laboral propuesto en el plan de estudios (el cual sugería, entre otras cosas, formar para la enseñanza), sin embargo no se desvinculan de él, porque las acciones que han realizado son complementarias a la docencia.

Con base en el análisis de los planes de estudio y las entrevistas realizadas a los pedagogos formados en los años 50, localicé algunos rasgos identitarios que los distinguen:

- *Eros pedagógico*: expresión de todo aquel pedagogo que hace de la pedagogía una profesión noble y honorable; digna sólo de aquel que la hace respetable con todo aquello que la Pedagogía es capaz de ofrecer como actividad profesional y disciplina académica. Este Eros pedagógico implica para los entrevistados un acto de entrega a la Pedagogía en el sentido amplio de la palabra, ante todo una entrega



intelectual y afectiva. En ese sentido, tener Eros pedagógico es darle valor a la pedagogía y a su quehacer.

- *Erudición*: el pedagogo “debe ser” un pedagogo que busca en el saber su mayor realización, y este saber será amplio y vasto, por lo menos en el campo de las ciencias humanas y sociales. Un pedagogo con escasos conocimientos y poco o no interesado por las ciencias, la cultura y las artes, es impensable. El pedagogo se piensa como un erudito de su disciplina y de otros saberes, sobretodo, filosóficos. Un pedagogo entre más sabe es un mejor pedagogo. Esta actitud ante el saber conlleva una preocupación ética, ya que si el pedagogo se encarga de la formación del alumno, debe primero formarse él mismo para dar formación a los demás.
- *Interés por la Pedagogía asociado con su interés en la enseñanza como principal actividad profesional*: actividad que está cargada de una fuerte responsabilidad ética por sus resultados y efectos en su ejercicio. Para ellos el profesor “debe ser” un “modelo social a seguir”.
- *Visión filosófica-humanística*: los problemas de la pedagogía eran enfocados más desde una visión filosófica, producto de la formación que recibían los pedagogos en las lenguas (latín, griego) y pensamiento clásicos. Aunque también hay una presencia de la ciencia positivista y experimental para estudiar “científicamente” el desarrollo psicobiológico del educando y las características antropométricas de los niños.

Rasgos identitarios de los pedagogos egresados de la Unam y UV en 1970

Las ideas y concepciones de los pedagogos formados en la década del 70 en la FFyL-Unam y de la UV sobre lo que es la Pedagogía y el pedagogo no estaban muy alejadas de la propuesta institucional, sin embargo, la propuesta institucional concretada en el plan de estudios superaba sus preconcepciones. Así, los pedagogos de esta época hicieron una fusión muy particular de sus ideas previas al ingreso a la carrera con lo ofrecido institucionalmente y sus posibilidades de ejercicio profesional-laboral; y digo muy particular porque cada uno de los entrevistados ejerce la pedagogía y tiene intereses académicos muy diversos (la investigación, la pedagogía social, la administración educativa, la formación de profesores, entre otros), a pesar de que se formaron en la





Proceso de construcción identitaria...

misma institución, en los mismos años y además de haber sido compañeros de generación.

Algunos rasgos identitarios de los pedagogos del 70 son los siguientes:

- *Visión técnico-científica de la educación* (UV y Unam), pero también una *visión crítico-social* de la misma (Unam). Si bien en esta época estaba en boga en México la corriente de la tecnología educativa, empieza a abrirse paso a un pensamiento crítico de la educación, que se conocería después como pedagogía crítica.
- *La Pedagogía marcada por la idea de intervención social*, que en la Unam tenía por lo menos una doble significación: 1) tenía que ir de la mano de la realidad y necesidades de los grupos sociales (un pedagogo más práctico que reflexivo); y 2) la investigación (un pedagogo más reflexivo que práctico). Cabe decir que toda intervención pedagógica requiere de un actuar que incluya tanto la reflexión teórica como la instrumental (medios-fines). No sólo interesa la solución inmediata de un problema, es necesario también comprenderlo para tener un conocimiento más claro del mismo.
- *El pedagogo en tanto interventor* tiene como tarea solucionar problemas de orden práctico y/o conceptuales relacionados con la educación con distintos niveles de complejidad abstracta o instrumental. En esta década, la noción de intervención parece jugar un papel importante en la formación de profesionales, y en particular de los pedagogos. Si bien el fin de toda profesión, a través de quien la ejerce, es la intervención profesional en la atención-solución de los problemas y mejora de la sociedad, el término “intervención” empieza a ser más común en el lenguaje de las profesiones en ciencias sociales y humanidades. En la Pedagogía de los años 70 es cuando empieza a tener mayor presencia la noción de intervención como tal (realidad-concientización-intervención).
- *La formación del pedagogo* de los años 70-80 está constituida por una fuerte carga de teoría social, principalmente sociológica, teniendo presencia el estructural-funcionalismo, el marxismo etcétera (especialmente en la Unam). Esta teoría social le da a la formación del pedagogo un toque más crítico y político, arraiga ciertas posiciones





teórico-ideológicas. Al pedagogo de este periodo lo distingue un proceso de politización, casi siempre en oposición al orden social establecido por uno más democrático; y una formación e interés por el uso de la tecnología educativa (especialmente en la UV).

- *Ser docente para ellos no estaba entre sus intereses o preferencias profesionales*, a diferencia de los pedagogos del 50. Aquí se desasocia un poco más la Pedagogía de la docencia como opción principal de ejercicio profesional, aunque aparece la figura del pedagogo como formador de formadores, responsable de la preparación pedagógica de docentes de nivel medio superior como universitario. La pedagogía ya no tenía que ver necesariamente con el ser docente, ofrecía otras opciones de ejercicio que coincidían con los intereses o preocupaciones iniciales de estos pedagogos, ya sea interés por la administración, preocupación sobre por qué el aprendizaje entre los alumnos es diferencial, sobre la educación familiar o la educación popular.

Rasgos identitarios de los pedagogos egresados de la Unam y UV en 1990

La idea inicial de la Pedagogía que tenían los entrevistados del 90 era la de que ser pedagogo era equivalente a ser profesor y “algo más”. Esta idea primera es equivalente a la idea inicial de los pedagogos del 50, quienes también creían que ser pedagogo era ser maestro, y diferente a la idea de los entrevistados del 70, los cuales tenían una visión más amplia del ser pedagogo y de la Pedagogía. Durante el trayecto universitario, los pedagogos del 90 se dan cuenta de que ser pedagogo no sólo era ser maestro, sino también investigador, asesor, planeador etcétera.

Los espacios de acción laboral del pedagogo de los años 90 se diversifican y se ejercen en distintos escenarios, no sólo dentro de la educación formal sino también dentro de escenarios “no formales” e informales, tales como empresas, educación de adultos, consultoría, entre otros.

Algunos rasgos característicos de los pedagogos entrevistados, egresados en la década de los 90 de la Unam y de la UV, son los siguientes:

- *Esos pedagogos han ido construyendo su identidad profesional a través de múltiples referentes sociales* como, por ejemplo, el gusto por alguna área de formación de la Pedagogía, su relación con profesores y/o



- asesores, el tipo de lecturas que realizan y por el ejercicio laboral que están desarrollando.
- *Cobra especial énfasis la investigación como área de formación del pedagogo.* Se refuerzan las áreas de formación del pedagogo (didáctica-curriculo, orientación y administración educativas) y en particular la de investigación donde se agregan una serie de materias (e. g. metodologías, paradigmas, epistemología) relacionadas con la investigación.
 - *Tienen mayor presencia las lecturas de autores latinoamericanos como Paulo Freire; Raquel Glazman y Maria De Ibarrola (esos autores se empiezan a leer desde los años 70 pero permanecen vigentes y con gran énfasis en los años 90); Ángel Díaz Barriga; Alicia De Alba; Adriana Puiggrós, entre otros.*
 - *Los pedagogos de la UV otorgan mucha importancia a su formación teórica;* mientras que los de la Unam a la parte resolutiva de problemas reales, tangibles.
 - *Un pedagogo de la UV y los dos de la Unam consideran que sus planes de estudio les proporcionaban "buena" formación teórica pero poco acercamiento a los problemas reales.* El otro pedagogo de la UV señala que su plan de estudios se enfocaba más a cuestiones y actividades técnica y operativas, descuidando la formación teórica e intelectual del pedagogo de esa universidad. Aquí se observa que los entrevistados de la UV tienen distintas nociones sobre la teoría. Cabe preguntar: ¿qué tipo de teoría se enseña en las carreras?: ¿teoría para reflexionar y problematizar conceptualmente la realidad?, ¿o teoría para ejecutar procedimientos técnicos (didácticos, administrativos, profesiográficos, psicopedagógicos) y tomar las decisiones correspondientes? Desde mi punto de vista, las dos teorías están entremezcladas en la formación del pedagogo, aunque en menor grado la primera. La teoría para ejecutar procedimientos técnicos ocupa la mayor parte del curriculum de pedagogía dado que las áreas de conocimiento que estructuran dicho curriculum son de esa naturaleza, en tanto el área que da fundamento filosófico, pedagógico y social a la Pedagogía no se le da la trascendencia que merece, por lo que discusiones de este carácter son escasas en las aulas de las carreras de Pedagogía, limitando, sin duda, la formación crítica e intelectual del pedagogo.



- *El campo laboral del pedagogo se diversifica de manera importante, tanto que se puede hablar de “un pedagogo multifuncional”.*
- *En cuanto a los intereses de acción profesional, en los pedagogos de la UV están dirigidos hacia la docencia universitaria y la investigación, reconociendo la diversidad de espacios laborales, pero priorizando su preferencia académica; mientras que los intereses de los pedagogos de la Unam están más encaminados hacia los espacios donde sean requeridos y en donde puedan desarrollarse como tales.*

El cuadro I tiene como objeto mostrar la trayectoria histórica-genealógica de, por un lado, las concepciones institucionales sobre la Pedagogía y, por otro, las concepciones de los pedagogos sobre ésta; así como los espacios de ejercicio profesional. Dicha trayectoria tiene dos niveles de lectura: la intrainstitucional y la interinstitucional.

La función de este cuadro ha sido simplificar la información presentada en la investigación referida al proceso de construcción identitaria que experimentan los pedagogos de la Unam y de la UV, en tres épocas. Sin embargo, pueden matizarse algunos elementos del cuadro. Sólo a modo de ejemplo, la concepción del pedagogo de los años 70 y de los 90 era la de un pedagogo general, pero ésta era significada de manera distinta; en los 70, no estaba presente de manera fuerte la intervención del pedagogo fuera de la institución escolar, o en el espacio de la investigación educativa en los 90 sí; el espacio de la docencia universitaria, en las tres décadas, no se reduce únicamente a la carrera de Pedagogía, sino que se amplía a otras carreras universitarias.

Después de conocer algunos rasgos identitarios que caracterizan al pedagogo, y considerando mi referente teórico y las preguntas de investigación, puedo desarrollar los siguientes apartados.

SIGNIFICADOS DE SER PEDAGOGO: SER UN PRODUCTO HÍBRIDO

Es muy común escuchar a los mismos formadores de pedagogos, expertos e investigadores decir que el pedagogo “carece” de una “identidad propia”, “verdadera”, que lo “defina” de tal modo que pueda ser identificado e identificarse con claridad, “como pueden identificarse” otros profesionales, ya



CUADRO I
SÍNTESIS COMPARATIVA: EQUIVALENCIAS Y DIFERENCIAS EN LA FORMACIÓN
IDENTITARIA DEL PEDAGOGO EN LA UNAM Y UV EN 1950, 1970 Y 1990

1950		UV	UNAM
Concepción institucional		Maestro en educación secundaria, superior al normalista.	Pedagogo universitario, diferente al normalista.
Concepción del egresado sobre el pedagogo	Previa	Profesor de educación básica.	Profesor de educación básica.
	Posterior	Docente universitario, formador de formadores, asesor y organizador de escuelas.	Docente universitario, asesor y organizador de escuelas.
Espacios de ejercicio laboral posteriores al egreso		Docente universitario y de Normal, directivo escolar, investigador, asesor pedagógico.	Docente universitario, directivo escolar, asesor de proyectos de investigación y fundador de algún centro escolar.
1970			
Concepción institucional		Pedagogo general y especializado en tecnología educativa.	Pedagogo general con énfasis en lo sociopolítico de la educación.
Concepción del egresado sobre el pedagogo	Previa	Formador de formadores. Docente.	Asesor de profesores. Docente.
	Posterior	Docente universitario, administrador educativo, formador de formadores, investigador, orientador educativo.	Docente universitario, investigador, pedagogo social.
Espacios de ejercicio laboral posteriores al egreso		Docente universitario, capacitador de personal, directivo, administrativo, e investigador.	Docente universitario, investigador, pedagogo social, actualizador de profesores, asesor pedagógico, directivo.
1990			
Concepción institucional		Pedagogo general.	Pedagogo general.
Concepción del egresado	Previa	Profesor y Asesor.	Profesor y asesor.
	Posterior	Docente universitario, diseñador y evaluador de planes de estudio y de programas educativos, orientador y administrador educativos.	Docente universitario, diseñador y evaluador de planes de estudio y de programas educativos, administrador educativo.
Espacios de ejercicio laboral		Docente universitario, formador de profesores, asesor de proyectos de investigación, investigador.	Docente universitario, asesor pedagógico (en nivel superior y en preescolar), auxiliar de investigación.

Fuente: Elaborado por Navarrete Cazales, 2007.



sean abogados, médicos, psicólogos. Cabe decir que es una afirmación ingenua argumentar que, por ejemplo, el médico tenga una identidad profesional en términos duros. A pesar de que el objetivo fundamental de la carrera de medicina siga siendo, desde su creación, salvar vidas, no dejar morir al enfermo, prevenir enfermedades etcétera, las formas de salvar, curar y prevenir son distintas de época en época, es decir, son contextuales, como son también distintos los medicamentos, las terapias, los instrumentos, las tecnologías, los métodos curativos, y los saberes disciplinarios que incorpora la carrera.

En este sentido, argumento que no es que el pedagogo carezca de identidad, más bien resulta difícil pensarla al modo como se han constituido otras identidades de otras profesiones. Es cierto que esta situación dificulta poder discernir la identidad del pedagogo en términos de una identidad monolítica, homogénea, unificada, sin embargo, dado que es posible nombrar a este profesional (pedagogo) a partir de los discursos disciplinares que lo interpelan en su formación y quehacer profesional para el que se le ha preparado, el pedagogo es un tipo de profesional que cumple funciones diversas pero todas ellas vinculadas a algún ámbito de la educación en general (formal, no formal e informal), y si hay un rasgo identitario que hegemónico e inherente al pedagogo es su calidad de interventor en problemas, necesidades, procesos y situaciones educativas que requieran ser atendidas para su solución o mejora.

En cuanto a esta supuesta creencia de no identidad del pedagogo, se puede decir también que la identidad profesional del pedagogo, como la de cualquier otro profesional o como la de cualquier otro sujeto es relacional, histórica e híbrida. Es relacional porque se define a partir de sus vínculos con los planteamientos teóricos o con el campo de acción laboral de otras profesiones como el de la normal, psicología, sociología etcétera. Es cambiante, diferencial, fracturada, en el sentido de que éstas nunca operan como fijaciones o totalidades perpetuas porque son construidas y reconstruidas constantemente y de manera tal que muchas veces no nos percatamos de ello; y esa construcción-de-construcción-reconstrucción no supone una causalidad simple sino compleja "del proceso", es decir, la identidad es cambiante en tanto el sujeto decida o no ocupar ciertas posiciones (funciones) en su contexto histórico-social. En ese sentido, sostengo que la identidad del pedagogo como la de cualquier profesional es fracturada, ambigua y su definición es temporal. Sostengo asimismo que, dado que al pedagogo se le da una formación disciplinar múltiple y dispersa y se le capacita para desempeñar múltiples funciones a la vez (características que





Proceso de construcción identitaria...

posibilitan que su identidad entre en conflicto y se fragmente), puedo hablar del pedagogo como un producto híbrido.

En este tenor, sustento que el proceso de construcción identitaria del pedagogo no debe entenderse como un proceso mecánico, definitivo y último que esencializa o sustancializa la identidad en un sentido determinista y de unicidad, sino como un proceso recursivo de construcción, *de*-construcción, reconstrucción, donde están presentes los rasgos particulares de cada pedagogo, los cuales posibilitan hablar de él como tal, nombrarse y nombrarlo como un tipo particular de profesional que encuentra una de sus oportunidades de realización profesional en el ejercicio laboral.

LA PEDAGOGÍA: UNA DISCIPLINA HÍBRIDA

A lo largo de la historia de las sociedades, el tema de la educación ha estado presente entre las preocupaciones filosóficas, políticas y sociales de la humanidad, y, como sabemos, la educación consiste, de manera amplia, en un proceso de formación de los sujetos. Así, cada sociedad trata de forjar un ideal de hombre, de ciudadano, el cual ha variado de época en época y de sociedad en sociedad. La educación es un fenómeno complejo, y como tal lo son muchas de las ciencias que se han ocupado de su estudio; constituye una realidad compleja en tanto que involucra procesos, prácticas, espacios e intencionalidades sociales diversas, además de que está sujeta a un tiempo histórico. De ahí que el estudio de la misma debe partir tomando en cuenta su complejidad factual. Sin embargo, es la Pedagogía la disciplina que funciona como entretejedora o articuladora de las disciplinas que tratan el tema de lo educativo.

Los pedagogos entrevistados de la Unam y de la UV consideran que la Pedagogía es una disciplina que por tener, reitero, como objeto de estudio a lo educativo, se apoya en diversas disciplinas que traten el tema educativo. Cada disciplina centra su atención en aquellas dimensiones que de algún modo le corresponde directamente abordar.

Lo anterior nos lleva a considerar que el estudio de la educación se caracteriza por ser primordialmente interdisciplinario. Esto ha dado lugar a nombrar las llamadas ciencias de la educación¹⁵, es decir, ese conjunto de disciplinas

15. Al respecto, Escolano (apud De Alba, 1996) considera que el origen de las ciencias de la educación se debe al hecho de interdisciplinariedad de la educación misma, y que más allá





que, desde sus propios campos de conocimiento y metodologías particulares, abordan algún aspecto de la educación que es el objeto primordial de estudio de la disciplina pedagógica. Desde luego, lo interdisciplinario no es exclusivo de la educación, sino de todos los fenómenos sociales, e incluso de los naturales. Así, por ejemplo, en el terreno de la política se habla de economía política, filosofía política, geopolítica etcétera; en tanto que en educación se habla de política educativa, de filosofía educativa, de legislación educativa etcétera; en el terreno de la medicina se habla de fisiología, anatomía humana; en tanto que en educación se habla de antropología pedagógica y antropometría.

En esta misma tónica, Zemelman (1998, p.94) nos dice que para “resolver” o atender la complejidad que envuelve la realidad a estudiar se debe concebir la idea de articulación disciplinaria, “en la medida en que nos coloca frente a una realidad que va más allá de los contenidos [o límites] disciplina-rios”, donde esta articulación da lugar a un pensar históricamente (capacidad del hombre para influir sobre la realidad, o construirla).

Muchas veces se cuestiona el carácter científico de la educación, principalmente por carecer de un objeto de estudio unificado como lo tienen las ciencias físico-naturales y también por no hallarse aún posicionada en el umbral epistemológico. Sin duda, el problema del estatuto científico de la educación se redujo a la cuestión de su autonomía y unidad. Ya Dewey fundamentó la existencia de una ciencia de la educación, la cual estaría integrada por una serie de disciplinas particulares indispensables para el estudio científico de la educación. Desde luego, habría que decir que esa ciencia de la educación no existe en sentido puro, sino interdisciplinariamente. Esta aparente fragmentación de la educación como objeto de estudio, por el hecho de ser abordada por múltiples disciplinas, no resta validez a los estudios que sobre ella se hagan. Por el contrario, dichas disciplinas como la Pedagogía producen una pluralidad de saberes regionales, los cuales, una vez integrados en cuerpos teóricos más amplios y sistemáticos, permiten un conocimiento más completo, aunque no acabado, de la realidad educativa.

de un simple cambio de denominación entre Pedagogía y ciencias de la educación, eso tiene serias implicaciones de índole epistemológico.





Proceso de construcción identitaria...

Causas que llevan a estudiar la carrera de Pedagogía

El análisis del discurso documental y testimonial de las dos instituciones y sus egresados evidencia que un rasgo identitario hegemónico, que dominó y persuadió a los pedagogos en las décadas 50, 70 y 90, es que la mayoría de ellos ingresó a esta carrera con la idea normalista de estudiar Pedagogía para ser profesor, aunque posteriormente ellos ampliaron su visión sobre la Pedagogía y el ser pedagogo, es decir, que esta disciplina no se limita o reduce a la docencia o didáctica.

La idea de que estudiar esta carrera es equivalente a estudiar para maestro (profesor). Es una idea sedimentada entre lo común de la población mexicana, y sobre este supuesto reduccionista de la pedagogía es que ingresan los estudiantes a la carrera, generando que los términos pedagogo y profesor, pedagogía y didáctica, se tomen como sinónimos. Dicho supuesto tiene, seguramente, sus "orígenes" históricos en el significado etimológico de la palabra pedagogía, que proviene del griego antiguo *paidagogos*.

El concepto pedagogía no era concebido como una ciencia¹⁶, se usaba sólo como denominación de un trabajo: el del pedagogo, que consistía en la guía del niño, si acaso también daba consejos a éste. En México, se escucha la palabra pedagogía en el terreno educativo desde por lo menos 1811, con Justo Sierra, pero siempre asociada a la docencia; y en el imaginario social pedagogía ha significado ser profesor. Recordemos que la enseñanza, por lo menos hasta mediados del siglo XX, se veía como una de las profesiones más nobles y honorables que alguien podría ejercer, para la cual se requería el "don" de ser profesor, ya que la función social del maestro no sólo era la de instruir a los educandos sino también la de "formar" sus almas, aleccionarlos, por eso, la figura del profesor era de un altísimo respeto, comparable a la de un sacerdote, sólo que el maestro liberaría al pueblo de la ignorancia y el sacerdote del "pecado". El maestro sería su conciencia social y el sacerdote su conciencia ante "Dios". En ambos casos, la labor de esos agentes era considerada como una labor "mesiánica".

En la década del 50, la mayoría de los estudiantes que ingresaron a la carrera de pedagogía ya habían estudiado una carrera previa a ésta, por

16. Eso será hasta el siglo XVIII, con Herbart (1806/1983).





ejemplo los estudiantes de la UV habían estudiado en la Escuela Normal; y los de la Unam alguna otra licenciatura como la de Historia. Entonces, ¿por qué decidieron estudiar Pedagogía? La creación de esta carrera representaba para los estudiantes del 50 de la UV una opción profesional alterna a la Normal, que constituía el “primer peldaño de la pedagogía” (Tello, 1954), para avanzar a otros peldaños de ésta, relacionados con los niveles de la pirámide escolar por los que debía transitar el educando; pero también abrirse un nuevo nivel de trabajo docente. Para los estudiantes de la Unam representaba la posibilidad de adquirir herramientas didácticas para realizar “correctamente” su función docente.

Por otra parte, la mayoría de los estudiantes de las décadas 70 y 90 ingresan a la carrera sin otro grado equivalente a la licenciatura más que el de su bachillerato o preparatoria.

Ejercicio profesional-laboral del pedagogo: ¿un campo de acción delimitado?

Aunque la idea original de los egresados en las décadas 50, 70 y 90 sobre la Pedagogía giraba al rededor de la enseñanza o de estudiar la carrera para ser profesor, se perciben diferencias en la visión que éstos tenían acerca de la enseñanza; para los egresados del 50 ser profesor o ser pedagogo representaba una “vocación de servicio”, mientras que para los egresados del 70 y 90, la idea de ser pedagogo estaba más pensada desde el “mercado laboral y de la ocupación profesional”.

En la década del 50, el campo de ejercicio laboral de los pedagogos era el de profesor, pero además los de capacitación docente, dirección, organización, administración escolar; para la década del 70 el campo se amplía y ya no eran sólo esos espacios sino además los de asesoría, orientación e investigación educativas; en la década del 90, el pedagogo se inserta en espacios empresariales, de vinculación social, educación de adultos, y en todo aquello que tenga que ver de alguna manera con el terreno educativo.

En ese sentido, reitero que hablar de la identidad del pedagogo en términos fijos supondría que este profesional desde la década del 50 ocuparía los mismos espacios laborales, y como pudimos observar en este trabajo, ello es imposible por la constante movilidad y expansión en el terreno profesional.





Proceso de construcción identitaria...

Entre el imaginario de ser pedagogo y lo simbólico institucional de los planes de estudio

La noción de discurso me permitió ver cómo ciertas configuraciones significativas, institucionales o de sentido común han hegemonizado la identidad de esos pedagogos. Por ejemplo, el proyecto curricular que ofrecía la institución formadora de pedagogos a través de su plan de estudios como discurso operó como un ideal de plenitud entre los egresados, el cual funcionó, en el caso de los pedagogos del 50, como un medio para una mayor y mejor preparación profesional en su campo; en el caso de los pedagogos del 70 de la Unam funcionó para la intervención en problemas sociales como el maltrato infantil o la educación popular, o bien, en el caso de los dos pedagogos de la UV del 70, para ejercer una actividad profesional como la administración o para resolver algunas inquietudes pedagógicas como la diferencia de habilidades de aprendizaje entre los alumnos. Para los pedagogos formados en los 90, funcionó para llegar a ser *maestro* y “algo más”.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNOS RASGOS GENERALES DE LA IDENTIDAD DEL PEDAGOGO

Este apartado me permite entretener el análisis de la información previamente planteado y dar cuenta de uno de mis objetivos de investigación formulado en este trabajo: analizar aquellos rasgos o aspectos constituyentes de la identidad profesional del pedagogo de la Unam y UV que hablen de posibles equivalencias, diferencias y/o antagonismos entre las identidades en ambas universidades (nivel interinstitucional), pero también entre la de los propios egresados de cada institución (nivel intrainstitucional). En este sentido, la Pedagogía se ha constituido como una disciplina híbrida, al igual que muchas otras, que abreva de distintos saberes (sociología, filosofía, psicología, antropología etcétera), y de esta forma se transforma de arte a técnica y de técnica a carrera profesional. La formación del pedagogo, al presentar este carácter de hibridación, dificulta hablar de su identidad profesional en términos homogéneos, unitarios y propios de la misma, es decir, no es una identidad autocontenida en y desde sí misma, ya que pensar la formación del pedagogo sólo es posible como construcción articuladora de múltiples saberes disciplinarios. Por ello,





la profesión pedagógica abarca tantas áreas de conocimiento como áreas de acción profesional en el ámbito educativo.

Un rasgo considerado hegemónico, es decir, que prevaleció al ofrecer un modelo identitario plausible, desde la creación de la carrera de Pedagogía en México en los años 50, y ha ido marcando la identidad profesional del pedagogo durante la última mitad del siglo XX, es la idea de un pedagogo universitario distinto del pedagogo normalista, con funciones diversas en el ámbito de la educación. El pedagogo general (de los 70 y los 90) goza de la ventaja de tener una formación disciplinar amplia y diversa, lo que le permite tener una visión de lo educativo y de lo escolar más o menos integral, tal vez suficiente si lo que se quiere del pedagogo es un consultor-orientador sobre los problemas concretos y cotidianos que afectan los procesos de la educación y de la escuela, esto tanto a nivel organizacional, didáctico-pedagógico, de comportamiento y desempeño escolar del alumno, educación de adultos, entre otros. Este es el marco de problemas en los que mayormente actúa el pedagogo. En este sentido, considero que el pedagogo, además de ser un teórico o estudioso de la educación, es, por el tipo de formación que recibe, también un profesional cuya función principal es la intervención pedagógica.

Durante el estudio sobre la construcción de la identidad profesional del pedagogo, pude distinguir dos tipos: el pedagogo escolar y el pedagogo social. El primero es aquél cuya tarea se circunscribe en el ámbito institucional de la escuela; el segundo es aquél cuya tarea va más allá de los espacios escolares "formales", el cual mantiene un contacto más cercano con la comunidad, con diversas agencias y grupos sociales. A partir de lo descrito en este apartado, y sin una pretensión tipológica, me permito enumerar algunos rasgos identitarios que han sido hegemónicos en la concepción del pedagogo, pero no lo determinan, desde la creación de la carrera de Pedagogía en México hasta la década de los 90:

- *Formación universitaria distinta a la formación normalista.* En el momento en que la pedagogía se instituye como carrera profesional, deja de ser sólo un contenido integrado a la formación de profesores normalistas, y pasa a ser un campo de formación profesional que va más allá del conocimiento didáctico y los principios pedagógicos que dan fundamento a ese conocimiento y a la práctica didáctica del



profesor. Sería un campo profesional que se ocuparía del tema de la educación en sus distintas realidades, problemáticas y modalidades, a partir de un conocimiento especializado, habilitando profesionales para tal fin.

- *Formación disciplinar híbrida.* Este rasgo es resultado de la misma constitución disciplinar de la carrera de pedagogía. Es decir, cuando ésta se convierte en carrera profesional, que tiene la educación como objeto de estudio e intervención, requiere de los aportes y conocimientos que otras ciencias han generado desde sus respectivos campos, con sus propios instrumentos de análisis e indagación, enfocadas a la dimensión sociológica, psicológica, filosófica etcétera, que envuelven al fenómeno educativo. Antes de eso, la Pedagogía era un equivalente a la ciencia didáctica de Comenio (1922/2005), con Herbart (1806/1983), una ciencia que debería apoyarse, para ser ciencia, en la psicología y la filosofía práctica (ética); con Durkheim (1996/1999) la Pedagogía era sólo una teoría práctica. En estos tres casos, la Pedagogía no deja de ser un saber subordinado a lo didáctico, una especulación o una prescripción que orienta la acción educativa. Regresando a la formación híbrida del pedagogo, considero que ésta es indispensable si se quiere tener una comprensión más o menos integral de la educación y sobre todo si se quiere intervenir en ella.
- *Profesional multifuncional.* En el sentido de que ser pedagogo gira en torno a ser orientador, asesor, docente, administrador, investigador, capacitador..., esto hace que el pedagogo se desarrolle profesionalmente en espacios muy diversos pero con la equivalencia de que todos ellos estén vinculados con lo educativo.
- *Campo de acción profesional-laboral* muy diverso aunque la enseñanza siga ocupando una posición ineludible, al menos en el registro imaginario.
- *La educación formal (lo escolar), no formal e informal (no escolar)* son los tres grandes ámbitos de acción e intervención profesional del pedagogo, y cada uno plantea problemas particulares que, a su vez, requieren soluciones particulares. De este modo, parafraseando a Pasillas y Furlán (1994, p.279), la pedagogía interviene discursiva y argumentativamente al configurar ideales educativos y proyectos



particulares, pero eso es sólo la primera parte, porque la realización de esa propuesta requiere de un tipo de intervención en la que se desplieguen las estrategias, procedimientos y líneas de acción necesarias para el logro de lo delineado previamente.

- *Su función está directamente relacionada con la educación-formación de los sujetos y con los procesos técnico-pedagógicos de las instituciones escolares.*

La investigación de la que deriva este artículo exigió la elaboración de un dispositivo de *de*-construcción de la identidad, el cual operó como herramienta analítica para dar cuenta de los elementos que intervienen en la construcción identitaria y funcionamiento de esa construcción. Además de las nociones de identidad, discurso y hegemonía, fue útil la elaboración de la categoría conceptual “*ethos* profesional”, con la cual sostengo que “de la manera de asumir de tal o cual forma el proceso de formación profesional, resulta la manera de ser pedagogo”, y de ese modo es como se revelan los diferentes tipos de pedagogos, sus compromisos, sus pasiones, sus preferencias, sus estilos, sus intereses, sus mentalidades, en una palabra, su *ethos*. El *ethos* es el reflejo de uno mismo ya sea como sujeto pensante y moral o profesional, y, en este caso, como pedagogo. Así, es posible hablar del “*ethos* profesional” desde el cual el sujeto emprende, en relación con los otros, su proceso de formación para irse constituyendo en “sujeto profesional”. Con el aporte de esos constructos y otros, es como fui resolviendo los objetivos y preguntas de la investigación.

En este reporte de investigación intenté mostrar, a través de los cuatro apartados que lo estructuran, el proceso de construcción de la identidad profesional que vivieron los pedagogos entrevistados en dos instituciones, en tres épocas. Para dar cuenta de dicho proceso, recuperé distintos referentes identitarios: institucionales, históricos, curriculares, laborales; tratados desde las perspectivas del APD y puestos a jugar siempre en la tríada referente teórico, empírico y preguntas de investigación, como se mostró en el desarrollo de este artículo.

BIBLIOGRAFÍA

BHABHA, H. Culture's in-between. In: HALL, S.; GAY, P. du (eds.) *Questions of cultural identity*. North Yorkshire (Gran Bretaña): Sage, 1997. p.53-60.



BUENFIL, R. N. *Cardenismo: argumentación y antagonismo en educación*. México: DIE Cinvestav, Conacyt, 1994.

_____. *Documentos DIE n. 39*. México: Die Cinvestav –IPN, 1995.

_____. Horizonte posmoderno y configuración social. In: DE ALBA, A. (coord.) *Posmodernidad y educación*. México: Cesu-Unam, Porrúa, 1998. p. 11-67.

_____. Notas personales tomadas en el marco del seminario interinstitucional (FFyL-Unam/DIE-Cinvestav) "Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación" (PAPDI). México, 2005.

COMENIO, J. A. *Didáctica magna*. México: Porrúa, 1922/2005.

CURIEL, M. E. La Educación normal. In: SOLANA, F.; CARDIEL REYES, R.; BOLAÑOS MARTÍNEZ, R. (coords.) *Historia de la educación pública en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1981/1982.

DE ALBA, A. (coord.) *Teoría y educación en torno al carácter científico de la educación*. México: Cesu-Unam, 1996.

DUCOING, P. *La Pedagogía en la Universidad de México*, t.1 y t.2. México: Cesu-Unam, 1990.

DURKHEIM, E. *Educación y sociología*. México: Coyoacán, 1996/1999.

FOUCAULT, M. *La Arqueología del saber*. México: Siglo XXI, 1970/1999.

_____. *Microfísica del poder*. 3.ed. Madrid: La Piqueta, 1992.

_____. *Las Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona: Paidós, 2000.

_____. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI, 1976/2003.

FREIRE, P. *Pedagogía del oprimido*. México: FCE, 1975.

GONZÁLEZ, E.; BUENFIL, R. N. The Impossible identity of environmental education. dissemination and emptiness. In: MCKENZIE, H. B. M.; HART, P.; JICKLING, B. (eds.) *Fields of green*. Cresskill (NJ): Hampton Press, 2008.

GROSSBERG, L. Identity and cultural studies: is that all there is? In: HALL, S.; GAY, P. du (eds.) *Questions of cultural identity*. North Yorkshire (Gran Bretaña): Sage, 1997. p.87-107.

HALL, S. ¿Quién necesita la identidad? In: BUENFIL, R. N. (coord.) *En los márgenes de la educación: México a finales de milenio*. México: PyV, Sade, 2000.

HERBART, F. *Pedagogía general derivada del fin de la educación*. Madrid: Humanitas, 1806/1983.



HERNÁNDEZ, A. La Facultad de Pedagogía y su primer director, el profesor Manuel C. Tello. *Colección Pedagógica Universitaria*, Xalapa (México), n. 14, p. 109-114, 1986.

HUSSERL, E. *Ideas relativas a una fenomenología pura y una filosofía fenomenológica*, libro 3: La fenomenología y los fundamentos de la ciencia. México: IIF-NAM, 1984/1997.

LACAN, J. *Escritos*, I. México: Siglo XXI, 1971/1995. El Estadio del espejo como conformador de la función del "Yo", tal como se nos revela en la experiencia psicoanalítica, p.86-93.

LACLAU, E. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1994.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. *Hegemonía y estrategia socialista, hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1987/2004.

LARROYO, F. *Vida y profesión del pedagogo*: a propósito de la reforma de los planes de estudio de la Facultad de Filosofía y Letras de la Unam. México: FFyL-Unam, 1958.

LECHTE, J. *50 pensadores contemporáneos esenciales*. Madrid: Cátedra, 1994/2000.

LÓPEZ, A. A. *Manual de inducción al Colegio de Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México*. México: Unam, 2004.

MENÉNDEZ, L. *El Amanecer de la pedagogía en el acontecer universitario*. Conferencia dictada, en el marco de los "Festejos del 40 aniversario de la Facultad de Pedagogía" de la Universidad Veracruzana, Xalapa, Estado de Veracruz, México, mayo 1994. (Transcripción del audio-video: Zaira Navarrete y Jorge Chacón)

_____. *Escuela Nacional de Altos Estudios y Facultad de Filosofía y Letras: planes de estudios, títulos y grados 1910-1994*. México, 1996. Tesis (doct.) FFyL-Unam.

MILES, M.; HUBERMAN, M. *Qualitative data analysis: a source book of new methods*. Beverly Hills: Sase, 1994.

MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 1990/2003.

MORIN, E.; ROGER, E.; MOTA, R. *Educación en la era planetaria*. Barcelona: Gedisa, 2003.

NAVARRETE CAZALES, Z. *El Pedagogo y su identidad profesional: el caso de los egresados de la carrera de Pedagogía de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Veracruzana*. México, 2007. Tesis (maestría) DIE-Cinvestav.

PASILLAS, M. A.; FURLÁN, A. Dos miradas de la pedagogía como intervención. In: MEMORIA DEL COLOQUIO "LA PEDAGOGÍA HOY". México: FFyL-Unam, 1994.

PÉREZ, A. *Historia de la Facultad de Pedagogía*. Xalapa (México): UV, 1986. (Documento interno)





Proceso de construcción identitaria...

ROJAS, I. *Trayectorias conceptuales y entramados discursivos en el campo pedagógico en México (1934-1989)*. Barcelona: Pomares, 2005.

SIERRA, J. *La Educación nacional*, 8. México: Unam, 1948.

TELLO, M. C. *Breve estudio para fundamentar y organizar una Facultad de Pedagogía en el Estado de Veracruz: proyecto de creación de la Facultad de Pedagogía UV-Xalapa, Veracruz (México)*, 1954. (Documento interno)

WITTGENSTEIN, L. *Investigaciones filosóficas*. México: IIF-Unam, 1988/2003.

ŽIŽEK, S. *El Sublime objeto de la ideología*. México: Siglo XXI, 1992.

ZEMELMAN, H. Acerca del problema de los límites disciplinares. In: *Encrucijadas metodológicas en ciencias sociales*. México: Uam/Xochimilco, 1998.

Recebido em: outubro 2007

Aprovado para publicação em: janeiro 2008







ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO SÉCULO XIX: DA BIOLOGIA À PSICOGENIA

MARIA CRISTINA SOARES DE GOUVÊA

Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais

crisoares@uol.com.br

RESUMO

A escola historicamente erigiu-se como instituição privilegiada de formação de um extrato da população definido pelo seu pertencimento geracional, qual seja, a infância. Essa operação significou a produção e circulação de saberes voltados para compreensão dos processos de desenvolvimento individual, que sustentassem a aprendizagem escolar. É ao longo do século XIX que tais saberes constituem um campo científico específico, desde os estudos ontogenéticos, referidos à Biologia, a posterior configuração da chamada psicogenia. Busca-se neste estudo, pelo levantamento e análise das obras dos principais autores do período, resgatar o percurso de conformação do campo. Tem-se em vista compreender as permanências e os deslocamentos ocorridos no interior de tal produção, analisando a configuração de uma identidade científica. Verifica-se que, ao longo do período estudado, a embriologia, a biologia darwiniana e lamarkiana, a estatística e a antropometria constituíram-se como referências privilegiadas para a construção de um espaço de saber sobre o desenvolvimento individual, entendido como racialmente determinado.

BIOLOGIA – ESCOLAS – DESENVOLVIMENTO HUMANO – PSICOGENIA

ABSTRACT

STUDIES ABOUT HUMAN DEVELOPMENT IN THE 19th CENTURY: FROM BIOLOGY TO PSYCHOGENY. School has historically been established as a privileged institution of education offered to a part of the population defined by their generational belonging, that is, childhood. This process meant the production and circulation of knowledges directed towards the understanding of the processes of individual development, which supported school learning. It was throughout the 19th century that such knowledges turned out to be a specific scientific field from the ontogenetic studies related to Biology to the late configuration of the so-called psychogeny. By means of a

Texto resultante de pesquisa de pós-doutoramento desenvolvida na Universidade de Lisboa: A Infância e sua Educação: Materialismo, Práticas e Representações, no âmbito do Programa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior – Capes/Grices –, de cooperação entre Brasil e Portugal.





Maria Cristina Soares de Gouvêa

survey and analysis of works by major authors of that period, this study seeks to resume the path that led to the configuration of the field. The objective is to understand the permanence and shifts occurred within such a production by examining the configuration of a scientific identity. It is observed that during the period under study, embryology, the Darwinian and Lamarckian biology, statistics, and anthropometry were privileged references for the construction of a knowledge space about the individual development, understood as racially determined.

BIOLOGY – SCHOOL – HUMAN DEVELOPMENT – PSICOGENETICAL

A reflexão em torno das etapas da vida humana constitui temática que atravessa as culturas, sendo objeto de produções simbólicas que buscam diferenciar, no interior do *continuum* da existência individual, os vários momentos, definidos com base em fenômenos biológicos culturalmente significados.

Na tradição cultural ocidental moderna, tais produções foram, a partir do século XVI, inscritas nos tratados pedagógicos, médicos e de civilidade (Erasmus, Comenius, Fenelón, Locke, Rousseau, Pestalozzi etc.), mediante estudo ou referência as diferentes etapas da vida humana. Destaca-se nessa produção a afirmação da educabilidade da infância, desenvolvida com a intervenção racional do adulto.

A obra de tais autores tem sido sistematicamente analisada, tanto em estudos históricos (Ariés, 1981, Elias, 1994, entre outros), quanto principalmente no campo da história da educação (destaco, entre os mais recentes, os trabalhos de Narodowski, 1994, Cambi, 2000, Botto, 2003, Gondra, Garcia, 2004). Os grandes tratados pedagógicos produzidos entre os séculos XVI e XVIII, destacadamente os de Locke e de Rousseau, são tomados como matrizes para a construção de uma pedagogia moderna ao longo dos séculos XIX e XX, voltada para a produção de uma escola centrada na educação da infância.

Porém, ainda são esparsas as investigações no campo da História da Educação que se têm debruçado sobre a produção científica do século XIX em torno dos processos de desenvolvimento humano. Essa produção iria desembocar, por um lado, na construção e consolidação de um campo disciplinar, a psicogenia ou psicogênese, afirmada como espaço de produção e difusão de conhecimentos sobre o desenvolvimento individual. Por outro, iria resultar na articulação crescente do conceito de idade mental com a educação em sua conformação no início do século XX e na afirmação de uma escola seriada, dividida em classes anuais, distribuídas de acordo com a idade cronológica do aluno (Kuhlmann Jr., Freitas, 2003; Ó, 2003; Souza, Valdemarin, Almeida, 1998; Gondra, Garcia, 2004).





Estudos sobre desenvolvimento humano...

Considero ainda necessário adensar os estudos sobre o tema, no campo da História da Educação, resgatando autores e perspectivas de análise, questão que busco contemplar neste trabalho.

Existe já uma consistente tradição de estudos, no campo da História e da História da Educação, voltadas para a investigação acerca de diferentes períodos da vida, em especial a infância e a juventude. Mais recentemente tem surgido uma nova produção, que busca inventariar como, em períodos históricos e contextos diferenciados, eram formulados conhecimentos sobre as diferentes etapas da vida humana, articulando-se tal produção ao conceito de geração. Observa-se crescente diálogo com a Sociologia, em que a teorização sobre esse conceito tem maior centralidade, destacando-se a importância da constituição de um olhar interdisciplinar. No dizer de Sarmento:

...a palavra geração é um construto sociológico que procura dar conta das interações dinâmicas entre, no plano sincrónico, a geração-grupo de idade, isto é, as relações estruturais e simbólicas dos atores sociais de uma classe etária definida e, no plano diacrónico, a geração-grupo de um tempo histórico definido, isto é, o modo como são continuamente reinvestidos de estatutos e papéis sociais diferenciados os atores de uma determinada classe etária, em cada período histórico concreto. (2005, p.367)

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo inventariar a produção científica ao longo do século XIX sobre os processos de desenvolvimento humano, a chamada “ontogenia”, que buscava significar as singularidades das diferentes classes etárias. Com base no levantamento e análise das obras dos principais autores, procuro compreender a construção de um campo do conhecimento que conforma um campo disciplinar, caracterizar seus contornos, destacando as permanências e, principalmente, os deslocamentos nos seus eixos explicativos, ao longo do período¹.

1. Não me ocuparei neste artigo dos processos históricos de constituição do campo disciplinar da psicogenia, mas das concepções científicas sobre os processos de desenvolvimento humano que sustentaram a sua emergência. O estudo da história da disciplina demandaria a análise das relações institucionais (organizações acadêmicas, sociedades científicas etc.) e a utilização de outras fontes.





Para Narodowski (1994), se no século XVIII era marcante a produção de estudos sobre as condições de desenvolvimento e educabilidade da criança, o século XIX teria como característica, no campo pedagógico, a conformação de saberes sobre a organização do sistema escolar, operando-se apenas uma atualização das teorias anteriormente produzidas. Embora seja, sem dúvida, a construção de referências organizativas para os sistemas escolares em implementação que melhor defina esse período, conformando os métodos de ensino, há que se destacar a crescente produção de estudos voltados para os processos de desenvolvimento humano. Tais estudos configuraram um campo científico autônomo, tendo sido apropriados pelo campo pedagógico. Foram os especialistas (médicos, educadores e psicólogos) que, ao final do XIX, divulgaram a produção científica sobre o tema, difundida como saber fundamental para o exercício da prática docente (Ó, 2003; Gondra, Garcia, 2004).

Cabe, inicialmente, indicar alguns pressupostos dessa análise, sustentada no diálogo com a chamada história intelectual² e com a história das ciências, domínios em que a reflexão historiográfica tem indicado os perigos de construção de um trabalho desprovido de historicidade. Significa lidar com o risco de produção de um estudo das “idéias desencarnadas”, como indica Febvre (1996), como também o risco de considerar a produção científica um desenrolar de teorias cada vez mais complexas e próximas da verdade e do real, levando à depuração do conhecimento, sem atentar para as tensões no interior desse processo. Por fim, o risco da desconsideração do campo científico como um espaço de disputas, em que, como analisou Foucault (1987), a produção do saber é atravessada por relações de poder.

Esses cuidados indicam um olhar que não contemple o estudo da história da produção e difusão dos saberes científicos como um *continuum* evolutivo. Ao contrário, que investigue as tensões e os deslocamentos no interior da trajetória de legitimação de determinados saberes, para além das permanências apreensíveis em um recorte de longa duração. E ainda que perceba que os processos históricos de validação científica se fundam não apenas no reconhecimento do

2. Tomo aqui o conceito de história intelectual, no diálogo com Falcon (1997, p.93), ao afirmar que: “a denominação história intelectual abrangeria o conjunto das formas de pensamento, em lugar da tradicional história das idéias, a história intelectual preocupa-se com a articulação dos temas investigados às suas condições externas”.





Estudos sobre desenvolvimento humano...

potencial heurístico de determinado saber, mas também no seu diálogo com representações sociais historicamente situadas. Como afirma Oliveira:

...dentro da historiografia das ciências, vem se difundindo cada vez mais a perspectiva de não considerar o desenvolvimento das ciências tão somente a partir das sequências de teorizações, experimentos e argumentações, mas de buscar enriquecer a compreensão do fenômeno científico a partir das práticas científicas e dos mecanismos sociais de negociação e legitimação que envolvem a produção, a aceitação e difusão destas práticas. (2003, p. 103)

O trabalho com as fontes primárias, que recorre aos autores e analisa sua inserção no campo científico, bem como a contextualização dos processos de produção teórica, fundamenta uma leitura que busca superar os percalços indicados.

No caso desta pesquisa, o trabalho teve como fonte privilegiada o recurso sistemático ao texto dos autores da época, resgatando sua perspectiva de estudo. Sustentei a análise, por um lado, nos estudos sobre História da Psicologia de Cairns (1998), Elder, Modell e Parke (1993), Ottavi (2000), Noon (2005)³, bem como nos textos de autores que analisam a produção científica do século XIX (Hobsbawm, 1998, Le Goff, 2000, Ingold, 2000, Baumer, 2002). Por outro, no diálogo com o *Dicionário de Psicologia e Filosofia*, de Baldwin (1901), tendo em vista situar o vocabulário da época. Como indica Quentin Skinner:

...as idéias não se esgotam uma vez (re)conhecido o seu significado; é necessário saber quem os maneja e com quais objetivos, o que só é possível através do (re) conhecimento dos vocabulários políticos e sociais da respectiva época ou período histórico, a fim de que seja possível situar os "textos" no seu campo específico de ação ou de atividade intelectual. (apud Falcon 1997, p.97)

Por fim, o diálogo com a história social e história cultural possibilitaram situar melhor o contexto histórico da produção, circulação e legitimação científica ao longo dos Oitocentos.

3. Agradeço a Regina Helena Freitas Campos as preciosas indicações bibliográficas referentes à História da Psicologia.





Resgatando a configuração do campo científico no período, as concepções de progresso, evolução e civilização constituíam poderosas referências que aglutinaram a produção de saberes nos mais distintos campos, conferindo uma configuração singular à produção do conhecimento no período analisado.

PROGRESSO, EVOLUÇÃO, CIVILIZAÇÃO

Para Le Goff, a idéia de progresso, como se manifestou na história, caracteriza especialmente o século XIX nas sociedades ocidentais. Segundo o autor, até o século XVI, tal concepção, conforme se configura na modernidade, não se apresentava. Na verdade, não é que não existisse a idéia de progresso, mas sua representação não o tomava como intrinsecamente positivo, nem associado à evolução social e humana. Segundo o historiador, “na origem de todas as acelerações da ideologia do progresso há um salto das ciências e das técnicas” (2000, p. 196). Os avanços característicos do século XVI, como a criação da imprensa, o nascimento da ciência moderna, propiciaram a construção de uma visão de tempo evolutivo, relacionado ao aprimoramento do conhecimento e saber: “é a experiência do progresso que leva a acreditar nele, enquanto a sua estagnação é geralmente seguida de uma crise de progresso” (2000, p. 196).

Pode-se situar na produção iluminista do século XVIII a gênese da concepção de progresso dos Oitocentos. Para os enciclopedistas, a crença no progresso era sua base de fé. Especialmente na obra de Condorcet, de 1804, *O progresso do espírito humano*, conforma-se a representação de que o progresso no conhecimento seria causa do progresso social, concepção nova que iria florescer no século XIX (ver Condorcet, 1995). Segundo Le Goff, que a analisa,

Como sempre, o que opera esta concepção e a faz desenvolver são os progressos científicos e técnicos, os sucessos da Revolução Industrial, a melhoria, pelo menos para as elites ocidentais, do conforto e do bem-estar e da segurança, mas também os progressos do liberalismo, da alfabetização, da instrução e da democracia. (2000, p.212)

Amplia-se crescentemente a representação positivada de progresso, atrelada aos inequívocos avanços técnico-científicos, e estende-se a outros domínios



humanos. Assim é que se afirmou a associação, característica do século XIX, entre progresso científico, civilização e progresso moral. Cabe destacar a centralidade da moral nesse período histórico, como observou Peter Gay (2003). É ao longo dos Oitocentos que se consolida a representação de que o desenvolvimento técnico científico, referido ao das nações européias civilizadas, traria como consequência o desenvolvimento moral, compreendido como capacidade de exercício do autocontrole, próprio do indivíduo civilizado (Elias, 1994).

Um dos aspectos definidores do ideário do progresso no século XIX é sua articulação com o conceito de civilização, em que ambas as noções estão plasmadas na configuração de um modelo etapista de desenvolvimento histórico. Construiu-se um modelo linear e universal de evolução das diferentes sociedades humanas, cujo ápice seria o nível alcançado pelas sociedades ocidentais européias, que se tornaram sinônimos de civilização. Na medida em que o homem, na teoria evolucionista, era compreendido como parte de uma totalidade maior, definida pelas mesmas leis da evolução, tornava-se mais clara a idéia de uma lei geral do progresso (ou da evolução, ambição maior de Spencer⁴), a governar as espécies, as sociedades, as raças e os indivíduos. Essa concepção iria sustentar, no campo da Antropologia, o evolucionismo de Tylor, na Sociologia o modelo spenceriano e o positivista de Comte e na Psicologia, a psicogenia.

Para Foucault, constrói-se, na modernidade, a concepção de um “tempo evolutivo”, um tempo social que se expressa também nas técnicas administrativas e econômicas que manifestavam: “um tempo de tipo serial, orientado e cumulativo: descoberta de uma evolução em termos de progresso” (1986, p.45). Nesse tempo evolutivo, a criança constituiria o momento de gênese e a intervenção no seu processo de desenvolvimento, a garantia de progresso individual.

...progresso das sociedades, gênese dos indivíduos, essas duas grandes descobertas do século XVIII são talvez correlatas das novas técnicas de poder e, mais

4. Na verdade, segundo Ingold (2000, p.106), Spencer utilizou inicialmente o termo lei do progresso, tendo-o substituído pelo termo lei da evolução, pois progresso estaria “demasiadamente associado às teorias do desenvolvimento exclusivamente humano, ao contrário do termo evolução, ligado ao avanço geral da vida.”



Maria Cristina Soares de Gouvêa

precisamente, de uma nova maneira de gerir o tempo, torná-lo útil, por recorte segmentar, por seriação, por síntese e totalização" (1986, p.45)

A idéia de evolução, central para compreensão da produção científica dos Oitocentos, foi historicamente associada à teoria da seleção natural de Darwin, que acabou por articular, em sua recepção, todo o amálgama científico referido à representação de progresso. Como afirma Hobsbawm, a teoria darwinista causou sensação, não tanto porque o conceito de evolução fosse novo – era conhecido há décadas –, mas porque constituía a primeira explicação satisfatória das origens das espécies (1998, p.339).

Na verdade, Tim Ingold indica que Darwin utilizou uma única vez o termo evolução, na sua primeira edição de *A origem das espécies*, ao se referir metaforicamente às "formas intermináveis, belíssimas e maravilhosas que têm evoluído e continuam a evoluir" (apud Ingold, 2000, p.106). Segundo o antropólogo, Darwin evitou o conceito de evolução, pois:

...nunca se convenceu de que a modificação das espécies através da seleção natural implicasse necessariamente progresso em qualquer sentido absoluto. De acordo com a sua teoria, os organismos deviam adaptar-se às suas condições de vida e, se nesse processo progredissem em termos de diferenciação estrutural, a explicação para esse processo devia ser procurada nas condições particulares, e não nos mecanismos gerais. (Ingold, 2000, p.107)

Porém, a força que a teoria de Darwin assumiu no período (mesmo tendo o autor sempre se recusado a estender seus estudos a outros domínios que não ao campo da Biologia) catalisou em torno das ciências biológicas os demais campos científicos, como o estudo sobre os processos de desenvolvimento humano, constituindo sua referência privilegiada. A unidade que perpassava os mais diversos campos do conhecimento na época era o estudo da evolução da vida, em suas mais diferentes manifestações.

Ribot, em 1901, destacou sua influência na configuração da nascente ciência da Psicologia:

A idéia de progresso, de evolução ou de desenvolvimento, que se tornou preponderante nos nossos dias em todas as áreas que têm como objeto uma





Estudos sobre desenvolvimento humano...

realidade viva, foi seguida pelo duplo estudo das ciências sociais e da história. As idéias escolásticas sobre a imutabilidade das formas de vida e sobre a uniformidade das épocas da história deram lugar a uma concepção contrária. A doutrina do velho Heráclito voltou, mas comandada pela experiência de vinte séculos, tudo corre, tudo muda. Fisiologia, lingüística, história, literatura, artes, tudo depõe em favor do desenvolvimento. (apud Mueller, 2001, p.7)

As primeiras produções sobre os processos de desenvolvimento humano ao longo da centúria tiveram como característica situarem-se no campo disciplinar da Biologia, mais do que na Psicologia, esta identificada com a psicologia experimental, que teve um desenvolvimento diferenciado à época. Para Cairns,

...o diálogo de tais autores (das investigações sobre ontogênese) dá-se com o campo da biologia e, mais caracteristicamente, com a teoria evolucionista e os trabalhos da embriologia. A psicologia nascente, definida como psicologia experimental, tinha outra trajetória, fundada na realização de pesquisas empíricas sobre os fenômenos psíquicos. (1998, p.23)

FUNDAMENTOS BIOLÓGICOS E FILOSÓFICOS DOS PRIMEIROS ESTUDOS ONTOGENÉTICOS

A associação historicamente construída entre a teoria da seleção natural e o conceito de evolução tornou opacas outras perspectivas que operavam com esse conceito, não darwiniano, as quais foram de fundamental importância para a construção dos estudos sobre o desenvolvimento humano.

Assim é que filósofos, como Comte, Stuart Mill, Spencer, lançavam mão do conceito de evolução como chave para a compreensão das mudanças históricas. Para Le Goff, o século XIX seria, nesse sentido, marcado pela centralidade da história, na apreensão reiterada nos mais diferentes campos do conhecimento, da gênese e transformação dos distintos fenômenos, quer fossem a natureza, o sistema solar, as sociedades, os indivíduos, expressos no termo evolução.



No campo da Biologia, a matriz da produção inicial dos estudos ontogênicos foram os trabalhos em embriologia, especialmente de Von Baer e de Haeckel, cujas investigações sobre a gênese do embrião humano deram origem a modelos estruturantes de crescimento e serviram de referência para a análise psicogenética. Haeckel realizou estudos morfológicos voltados para o desenvolvimento embrionário, formulando, em 1874, a chamada hipótese da recapitulação, segundo a qual: "a ontogênese repete a filogênese", frase síntese de seus estudos. Segundo o autor: "em resumo, a repetição condensada das longas séries de formas pelas quais as espécies, ou as espécies ancestrais, passaram desde os períodos primordiais da vida orgânica até os dias atuais" (Haeckel, apud Noon, 2005, p.371, tradução nossa). A hipótese da recapitulação fundava-se na análise de pequenas sequências do desenvolvimento embriológico. Tal pressuposto "conjugou as forças principais da evolução orgânica, ontogênese e filogênese numa perspectiva única" (Cairns, 1998, p. 24, tradução nossa).

A teoria da recapitulação e informou a análise da psicogênese do século XIX, bem como influenciou Freud, Piaget, Vygotsky e Levi Bruhl, já na primeira metade do século XX⁵. Para Ottavi (2000), o biólogo possibilitou uma nova forma de apreensão da psicologia evolutiva ao atribuir importância à infância, apreendida como período que expressaria as formas iniciais de desenvolvimento do indivíduo e da espécie. Tal recorte conferiu à psicogenia seu objeto experimental por excelência: a observação da infância.

Von Baer, considerado um dos principais biólogos do século XIX pelos trabalhos no campo da embriologia comparativa, descobriu o óvulo humano, sendo que a idéia de desenvolvimento guiou sua produção. A partir de suas pesquisas experimentais, enunciou princípios gerais da mudança genética, que chamou de "natureza fundamental da mudança ontogenética". Segundo Cairns,

O autor concebia o processo de desenvolvimento como a sucessão de estágios, dos mais gerais para os mais específicos, de um estado de relativa homogeneidade para uma progressiva diferenciação, no interior de uma estrutura, característica dos organismos vivos, que caminharia de uma desorganização inicial para uma posterior coordenação e organização. (1998, p.28, tradução nossa)

5. A respeito da influência de Haenckel em tais autores, vide Gerken e Gouvêa (2000).



Von Baer opôs-se à hipótese da recapitulação, afirmando que esta se baseava em observações falsas e estava fundada em uma perspectiva mais romântica que lógica. Em seus estudos, sustentava que os organismos de espécies relacionadas eram muito similares anatomicamente durante os primeiros estados do crescimento embrionário. No entanto, ao contrário das expectativas da interpretação de Haeckel, diferenças típicas de cada espécie apareciam muito cedo no curso do desenvolvimento e não nos seus estágios finais. A principal conclusão do autor era que “o processo de desenvolvimento embriológico demanda um estudo rigoroso nos seus termos, não podendo ser derivado de uma analogia com a evolução” (Cairns, 1998, p. 29, tradução nossa).

Tanto Von Baer quanto Haeckel inserem-se na tradição embriológica das universidades alemãs que, entre 1790 e 1860, desenvolveram estudos sobre o crescimento e diversificação das formas orgânicas, indicando a relação histórica entre diferentes formas vivas e produzindo as bases conceituais para os estudos sobre desenvolvimento humano.

É interessante ressaltar a oposição entre os estudos embriológicos de Von Baer e a teoria de Haeckel, bem como sua diferenciação em relação a Darwin. Isso indica, para alguns autores que historicizam o campo, como, em 1992, Charlesworth (apud Cairns, 1998), que a influência da teoria darwiniana teria sido superestimada na construção dos estudos ontogenéticos.

A tese de Von Baer é explicitamente retomada nos trabalhos de Spencer, em 1855, no livro *Principles of Psychology* (ver Spencer, 1903), em que este afirma serem os princípios do desenvolvimento humano análogos aos das demais espécies, caracterizados por um processo contínuo de diferenciação e organização. O autor estendeu sua perspectiva evolucionista a diferentes domínios do conhecimento, nas obras: *Principles of Biology*, de 1864, e *Principles of Sociology*, de 1876 (ver Spencer 1880, 1878). Spencer explicita a idéia de evolução, associando-a ao progresso científico. Assim, a evolução histórica humana assumiria sua forma mais perfeita no Estado da Razão, próprio da civilização européia, postulando-se sucessivas etapas na sua construção, de acordo com os estágios desenvolvimento histórico-filosóficos comtianos. Para Valede (apud Le Goff, 2000), em Spencer fica clara a confusão da idéia ocidental de civilização, articulada à noção de progresso, com “toda” idéia de civilização, o que marcaria seus estudos nos distintos campos.





No livro *Principles of Psychology*, defendia que, no estudo da evolução do indivíduo humano, se deveriam investigar os fenômenos psíquicos a partir de suas origens, analisando os processos de desenvolvimento, contemplando os elementos constitutivos do pensar. Para o autor, toda a vida psíquica ou física resultaria de uma combinação de transformações, expressas numa lei geral da evolução, concebida como invariável. Haveria três maneiras pelas quais a evolução se produzia: por especialização, complexificação e generalização, em que os fenômenos humanos tenderiam à persistência e harmonia.

Spencer (1903) não chegou a desenvolver sua perspectiva de análise no estudo do desenvolvimento humano. Segundo ele, pela vivência rudimentar da criança até a consciência do adulto, a transição se faria pela marcha lenta do progresso mental, em que a evolução da inteligência se daria a partir das formas de vida mais rudimentares até as formas mais elevadas, expressas na vida adulta.

Na verdade, como indicado, a perspectiva evolutiva de Spencer não constitui uma derivação da teoria de Darwin, sendo anterior a ela. Para Baldwin,

Spencer era um confesso positivista, que basicamente estendeu o programa de Comte aos estudos psicológicos [...] hoje ouvimos dizer que metade do mundo raciocina em termos darwinistas, mas, na verdade, grande parte da produção científica, principalmente nos países de tradição latina e nos EUA, funda-se no evolucionismo spenceriano, que primeiro utilizou tal termo. Atribuiu-se a Spencer uma filiação a Darwin, quando, na verdade, sua perspectiva de análise fundava-se na teoria lamarkiana. (1901, tradução nossa)

A influência comtiana centrava-se na apropriação de seu modelo de evolução lógica da humanidade, entendido como análogo ao do indivíduo. No dizer do autor,

...a evolução geral do espírito humano pode, de resto, ser facilmente verificada hoje, de maneira bem evidente, se bem que indireta, ao considerar-se o desenvolvimento da inteligência individual, sendo o ponto de partida necessariamente o mesmo na educação do indivíduo e na da espécie, as diversas fases principais





Estudos sobre desenvolvimento humano...

da primeira devem representar épocas fundamentais da segunda. Ora, não se lembra cada um de nós, ao contemplar a sua própria história, que foi, sucessivamente, quanto as suas noções mais importantes, teológico na infância, metafísico na juventude e filosófico na maturidade? (Comte, 1995, p.93)

Spencer, tomando o referencial comtiano, estabelecia a seguinte análise dos processos de desenvolvimento do indivíduo, associando-os aos da espécie, numa leitura caracterológica do filósofo francês, aplicada à compreensão do desenvolvimento moral:

...não espereis das crianças uma grande soma de bondade moral. Durante os primeiros anos, todo homem civilizado passa pelas fases do caráter, patenteadas pela raça bárbara de que descende; como as feições da criança – o nariz chato, as narinas abertas, os lábios grossos, os olhos muito afastados, a ausência de *sinnus* frontal, etc., parecem-se, por certo tempo, com as feições do selvagem, assim se assemelham seus instintos. Daqui a tendência para o roubo, a crueldade, para a mentira... (apud Guedes, 1999, p.113)

A CONFORMAÇÃO DO CAMPO PSICOGENÉTICO

A partir da década de 70, a fertilidade do estudo da infância por meio das indicações teóricas de Haeckel configurou uma tradição de estudos em torno da ontogênese, de caráter monográfico. As primeiras produções que descrevem o desenvolvimento humano, além dos estudos anteriormente citados, assumiram um caráter narrativo, em trabalhos baseados em observações individuais de crianças em situações cotidianas, ou, mais exatamente, dos filhos dos pesquisadores. O objetivo era a descrição do aparecimento de comportamentos como raiva, medo, atenção, linguagem etc.

Destacam-se Tiedemann (1787), médico alemão que publicou um estudo pioneiro com observações sobre o desenvolvimento do filho, e, no século XIX, Darwin (1877), Preyer (1881), Perez (1878) e Taine (1876).

O trabalho de Darwin, publicado em 1877: "An biographical sketch of an infant", constituía um diálogo com o artigo de Taine: "Taine on the acquisition





Maria Cristina Soares de Gouvêa

of language in children", publicado em 1876 na *Revista Mind*. Darwin então resolveu divulgar na mesma revista as anotações sobre o desenvolvimento do filho, num breve artigo autobiográfico de nove páginas. O autor, referindo-se a ele em sua autobiografia, comentava:

O meu filho nasceu em 1839 e comecei imediatamente a fazer apontamentos sobre o despontar das várias expressões que exhibia, porque estava convencido, mesmo naquele período, de que as expressões mais complexas devem ter tido uma origem gradual e natural. (2004, p. 121)

No artigo, Darwin faz uma detalhada descrição das manifestações da criança, em distintos aspectos: emoção, razão, raiva, medo, movimento, modos de comunicação, estando especialmente atento à sua gênese e articulação com o comportamento das demais espécies.

Preyer, embriologista alemão, desenvolveu um estudo sistemático de caráter biográfico na obra: *The mind of child: observations concerning the mental development of the human being in the first year* (1881). O autor fez uma descrição detalhada do desenvolvimento do filho nos seus primeiros três anos, dando especial atenção ao desenvolvimento dos reflexos e dos comportamentos (especialmente a linguagem). Segundo o autor, colega de Haeckel na Universidade de Jena, os princípios aplicados ao desenvolvimento embrionário deveriam ser estendidos ao estudo do comportamento humano e ambas as investigações deveriam ter um caráter complementar. Em suas palavras: "Propus-me, há alguns anos, o desafio de estudar a criança de acordo com a perspectiva da psicologia, com o objetivo de chegar à exploração dos diferentes processos vitais" (1881, p.ix, tradução nossa).

Preyer partilhava da perspectiva de seus contemporâneos que compreendia os fenômenos humanos com base em uma teoria evolutiva geral, expressa nas mais diferentes formas de vida e espécie. O autor assim definia o projeto que sustentou a obra:

Eu fiz um diário completo do meu filho, desde o nascimento, até completar três anos de idade. Para isso, ocupei-me com sua observação, quase todos os dias, afastando-o na medida do possível dos treinamentos recebidos pela criança nessa idade. Tal diário constitui a substância desse livro. (1881, p.x, tradução nossa)





Estudos sobre desenvolvimento humano...

Preyer defendia a idéia de que o ser humano, ao nascer, ao contrário do que supunham Locke e os sensualistas, não era uma tábula rasa, mas seu processo de desenvolvimento teria como base fatores hereditários. Para ele,

É possível perceber a importância central da herança familiar no desenvolvimento do indivíduo, que não constitui produto dos sentidos [...] a hereditariedade é aspecto tão fundamental na gênese do desenvolvimento mental como a atividade do indivíduo. (1881, p.x, tradução nossa)

Porém tais estudos mostravam-se insuficientemente científicos, tendo em vista o modelo de ciência daquele período histórico. Por um lado, careciam da utilização de técnicas e instrumentos de medida e, por outro, pouco precisavam, de maneira objetiva, os fenômenos psíquicos observados. Quantificação e objetivação, palavras-chave capazes de conferir *status* científico a um campo de investigação, constituíram os norteadores do processos de construção da chamada psicogenia.

Pela influência dos trabalhos estatísticos de Quetelet, do higienismo e da configuração da antropometria, observa-se uma inflexão na produção, que traz o conceito de raça para o centro da reflexão sobre o desenvolvimento humano. Quetelet constitui referência básica nesse processo, ao inaugurar a estatística social. O matemático belga desenvolveu estudos em diferentes campos, mas foi o primeiro a construir padrões de medida objetivos e quantificáveis, aplicados ao desenvolvimento humano, estabelecendo uma relação entre crescimento físico e raça/origem social. Quetelet mediu o crescimento de um grupo de escolares comparando os processos de desenvolvimento físico e formulando a hipótese, estatisticamente sustentada, de que haveria uma diferença na evolução do crescimento de crianças de diferentes classes sociais.

Seu estudo foi pioneiro e contribuiu para a estruturação da antropometria, forjando posteriormente o conceito de homem padrão (*average man*). Se os fenômenos analisados eram parte constitutiva da natureza humana, estatisticamente verificáveis, seria possível determinar os padrões de normalidade física e intelectual de uma dada população. O comportamento individual poderia, para o autor, ser comparado ao coeficiente comportamental do homem padrão, que poderia ser graficamente visualizado pelo mapeamento, na população, do desenvolvimento normal das características físicas e morais. Quetelet chamava





esse estudo de mecânica social. Ele publicou uma detalhada fundamentação da nova ciência, em 1842, intitulada *A treatise on man, and the development of his faculties*. Quetelet pensava no conceito de homem padrão considerando as qualidades físicas e mentais como propriedades reais de um povo ou raça, não como conceitos abstratos. Seu trabalho contribuiu para a afirmação, característica do século XIX, de um substrato cognitivo nas diferenças raciais.

Nos estudos sobre desenvolvimento humano, o impacto foi direto, redirecionando a perspectiva de apreensão. Não se tratava mais de observar e analisar, em termos descritivos, os fenômenos psíquicos ao longo do desenvolvimento de um único indivíduo, como nos trabalhos pioneiros de Taine, Darwin e Preyer. Tratava-se de, utilizando grandes populações, aferir, comparar e construir escalas padrão do desenvolvimento fisiológico, capazes de indicar o desenvolvimento “normal” das funções psíquicas. O uso de dados estatísticos aplicados aos fenômenos humanos configurou, na segunda metade desse século, como indica Souza (2004, p.51): “uma febre estatística (Martin, 2001) que invadiu outros campos do conhecimento, tais como o direito e a medicina, que passam a produzir descrições estatísticas sociais e morais”.

O conceito de raça assumiu centralidade nos estudos sobre desenvolvimento humano, conferindo-lhes uma nova configuração conceitual. Com base na hipótese da recapitulação, de Haeckel, do diálogo com a teoria antropológica evolucionista de Tylor e dos procedimentos metodológicos indicados por Quetelet, entendia-se que havia uma escala evolutiva entre as diferentes raças humanas, cujo ápice seria a raça branca ocidental, produtora da civilização. Segundo Hobsbawm (1998, p.355), de acordo com a antropologia evolutiva da época, “As outras raças eram inferiores porque representavam estádios anteriores da evolução biológica, da evolução sociocultural ou de ambas”.

Nesse sentido, o indivíduo, ao longo do seu processo de desenvolvimento, estaria sujeito às possibilidades evolutivas da raça, biologicamente definidas. Portanto, um modelo de desenvolvimento humano teria de considerar o pertencimento racial, de forma a apreender as possibilidades de cada organismo.

Stanley Hall, aluno de Preyer na Universidade de Jena, e reconhecido como um dos precursores do campo da psicogenia, estabelece uma filiação direta com a hipótese da recapitulação de Haeckel. No trabalho *Adolescence*, publicado em 1904, um dos primeiros sobre a psicologia genética que contempla esse extrato geracional, afirma:





Estudos sobre desenvolvimento humano...

No processo de desenvolvimento ontogenético, o indivíduo repete a história da espécie, passando lentamente do estágio protozoário para o metazoário. Assim nossos corpos atravessam todos os estágios: do amebóide, helmitóide, pisciano, anfíbio, antropóide, até chegar ao etnóide. (Hall, 1969, p. 13, tradução nossa)

A proposta de Hall era construir uma psicologia genética de caráter experimental que superasse a perspectiva introspectiva de investigação psicológica, então dominante. Hall adotava uma perspectiva historicista de análise, considerando que

...devemos analisar a escola, as manifestações do folclore, aprender com a defectologia com os estudos dos animais, bem como, em certo sentido, voltar a Aristóteles, embasando a Psicologia na Biologia, entendendo que nós aprendemos melhor a mente humana quando descrevemos sua história no mundo. (Hall, apud Noon, 2005, p.374, tradução nossa)

Para Noon, na visão de Hall, construindo um arquivo do passado, seria possível produzir lições sobre o futuro desenvolvimento da raça. Segundo Ottavi:

Hall partilhava com seus contemporâneos a idéia de que o desenvolvimento consistiria na recapitulação das experiências ancestrais da humanidade... a infância, como toda nova forma de vida, conservaria a história biológica e cultural de seus ancestrais e tornaria possível, no seu estudo, como na arqueologia ou etnografia, a análise das etapas da civilização. (2000, p.548, tradução nossa)

Baldwin trabalhou com os mesmos fundamentos. No entanto, sua leitura da hipótese da recapitulação não possuía um sentido literal como a de Hall. O autor pensava em uma analogia entre os processos filogenéticos e ontogenéticos e não em uma repetição. Baldwin voltou-se para o projeto de construção de uma psicologia genética fundada no estudo das relações entre as formas mais simples e as mais complexas, definindo os princípios de uma ciência que tivesse o caráter comparativo, garantia de sua cientificidade. Tal princípio voltava-se para a análise das relações homem *versus* animal, normal





Maria Cristina Soares de Gouvêa

versus patológico, primitivo versus civilizado, criança versus adulto, buscando a construção de um padrão de normalidade, este definido e sustentado no estudo do homem ocidental contemporâneo. Segundo o autor,

...certos estágios intelectuais são observáveis nos animais em um nível menos desenvolvido e complexo que no homem. O que é necessário em um estudo genético é estabelecer os diferentes graus evolutivos. O estudo da psicologia da criança pode possibilitar a compreensão da mente em seus primórdios, a origem das formas mais complexas. O estudo da criança pode estabelecer uma conexão com a vida adulta, permitindo compreender o desenvolvimento da mente. (1893, p.18, tradução nossa)

O interesse do autor voltava-se não exatamente para a compreensão da mente infantil, mas pretendia, mediante o seu estudo, apreender as leis genéticas do desenvolvimento humano. Baldwin definiu a psicologia genética como herdeira da teoria darwiniana:

Com a afirmação da teoria evolucionista, especialmente a darwiniana, o estudo da origem, desenvolvimento e crescimento das formas vivas se transformou nas correntes nas ciências naturais. Na Psicologia, a concepção e o método genéticos marcam tal ciência, trazendo para as ciências mentais e morais a referência darwiniana. (1901, tradução nossa)

O evolucionismo expresso em Baldwin traduz, porém, as marcas da Antropologia da época, trazendo para o centro do estudo do desenvolvimento individual a análise das diferenças raciais. Sua obra clássica, *Mental development in the child and the race*, de 1895, expressa no título sua perspectiva. A referência a Darwin se mostra na produção da psicologia genética, mais um recurso retórico de legitimação científica que uma sustentação teórico-metodológica. Para Noon, os estudos psicogenéticos da época “relacionavam-se mais com os estudos de Spencer e Haeckel, cujas perspectivas embasaram as relações entre o desenvolvimento infantil e a evolução humana, fundados numa biologia neolamarckiana” (2005, p.382, tradução nossa).

Por sua vez, o autor foi fundamental para a conformação do campo disciplinar da psicogenia com identidade própria, a qual, mesmo se afirmando





Estudos sobre desenvolvimento humano...

herdeira do evolucionismo biológico, constituiu campo diferenciado, no interior da Psicologia. Campo que conferiu legitimidade científica ao estudo da infância, bem como deu sustentação aos educadores que entendiam a intervenção nas novas gerações como dimensão fundamental para o progresso das nações e para a construção do homem moderno (Noon, 2005).

CONCLUSÃO

O estudo dos processos históricos de conformação do campo de investigações em torno do desenvolvimento humano revela um percurso nada linear, segundo indicado. Se alguns elementos atravessam a produção do período como, por exemplo, o conceito de evolução, este não pode ser entendido como tendo uma interpretação única, muito menos associada centralmente à teoria darwiniana. Ao contrário, revela-se uma multiplicidade de visões do conceito de evolução ao longo do século XIX, bem como uma leitura diferenciada nos distintos campos científicos. Nos estudos sobre desenvolvimento humano, o resgate dos autores indica que se a Biologia foi a ciência privilegiada na fundação do campo, a influência da embriologia fez-se mais significativa que a teoria da seleção natural.

Refletindo sobre os deslocamentos dos campos conceituais ao longo do período estudado, observa-se a acentuada “racialização” das análises nos estudos desenvolvidos nos mais diferentes campos científicos, principalmente a partir da década de 70. A força do conceito de raça, que se torna central na conformação das ciências humanas ao final dos Oitocentos, atravessa o século XX, período em que o termo se desloca cada vez mais do campo da Biologia, assumindo uma identidade própria no interior das ciências humanas e sociais. Tal conceito, mesmo ressignificado, teria profunda influência na configuração da Pedagogia, tendo informado significativa produção sobre as diferenças no desempenho escolar dos alunos. Mesmo considerando os deslocamentos em torno de sua formulação, o conceito de raça apresenta uma permanência que atravessa diferentes períodos históricos.

Especificamente no campo da educação, a concepção de desenvolvimento da criança predominante no século XX tem seus fundamentos na produção científica sobre os processos de desenvolvimento humano aqui destacada. Por um lado, nas investigações psicométricas, o conceito de idade mental e





a construção dos testes de QI, por Binet e Simon (1911), sustentam-se no trabalho de Quetelet. Este, ao formular o conceito de *average man* e propor a utilização de estatísticas comparativas no estudo dos fenômenos humanos, tornou possível a construção de escalas padrão do desenvolvimento intelectual, com medição de grandes populações, como a população escolar.

Por outro lado, a concepção ontogenética dos Oitocentos, que entendia o desenvolvimento do indivíduo como caracterizado por uma evolução definida pela complexificação progressiva das estruturas físicas, mentais e morais, forjou a concepção psicogenética dominante no século XX. Cabe marcar que se durante os Oitocentos não haviam sido construídos modelos universais de desenvolvimento individual definidos por estágios, estes caracterizariam a produção posterior, conformando uma representação etapista, contínua e ascendente desse processo.

Por fim, cabe considerar que se ao longo desse estudo foram contemplados apenas os processos históricos de conformação de um campo de saber, é fundamental examinar os processos de construção do campo disciplinar, ampliando a análise com outras fontes, de modo a apreender os processos de legitimação científica não redutíveis à sua sustentação teórico-conceitual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIÉS, P. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. [Trad.: Dora Flaksman]

BALDWIN, W. *Dictionary of psychology and philosophy*. Disponível em: <http://psychclassics.yorku.ca/Baldwin.htm>. Acesso em: maio 2005. [1ª. ed. 1901]

_____. *Elements of psychologie*. New York: Appleton, 1893.

_____. *History of psychologie: a sketch and an interpretation*. London: Warnes, 1913.

_____. *Mental development in the child and the race*. Disponível em: <http://psychclassics.yorku.ca/Baldwin.htm>. Acesso em: maio 2005. [1ª. ed. 1895]

BAUMER, F. *O Pensamento europeu moderno*, 2. Lisboa: Ed. 70, 2002.

BINET, A.; SIMON, T. *A Method of measuring the development of the intelligence of young children*. Lincon (Illinois): Courier Company, 1911.



BOTO, C. O Desencantamento da criança: entre o Renascimento e o Século das Luzes. In: KUHLMANN Jr., M; FREITAS, M. C. (orgs.) *Os Intelectuais na história da infância*. São Paulo: Cortez, 2003. p.21-52.

CAIRNS, R. The Making of developmental psychology. In: DAMON; W.; LERNER, R. (orgs.) *Theories models of human development: Handbook of child psychology*, I. New York: J. Wriden, 1998. p.25-106.

CAMBI, F. *História da pedagogia*. São Paulo: Campus, 2000.

COMTE, A. A Filosofia positivista e o estudo da sociedade. In: GARDINER, P. *Teorias da história*. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1995. p.90-103.

CONDORCET, Marquês. O Progresso do espírito humano. In: GARDINER, P. *Teorias da história*. Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1995. p.62-70.

DARWIN, C. An biographical sketh of an infant. *Mind*, n.2, p.285-194, 1877. Disponível em: <http://psychclassics.yorku.ca/Darwin/infant.htm>. Acesso em: abr. 2005.

_____. *Autobiografia*. Lisboa: Olhos d'água, 2004.

ELIAS, N. *O Processo civilizador*, I. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1994.

ELDER, G.; MODELL, J.; PARKE, R. D. *Children in time and place: developmental and historical insights*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

FALCON, F. História das idéias. In: VAINFAS, R.; CARDOSO, C. F. (orgs.) *Domínios da história*. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p.91-126.

FEBVRE, L. *Olhares sobre a história*. Lisboa: Asa, 1996.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. Lisboa: Relógio D'Água, 1987.

_____. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1986.

GAY, P. *O Século de Schintzer*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GERKEN, C. H. S.; GOUVÊA, M. C. S. Imagens do outro: a criança e o primitivo nas ciências humanas. *Educação em Revista*, v. I, n. esp., p.13-37, ago./dez. 2000.

GONDRA, J.; GARCIA, I. A Arte de endurecer "miolos moles e cérebros brandos": a racionalidade médico-higiénica e a construção social da infância. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n.26, p.69-84, maio/jun. 2004.

GUEDES, A. J. de O. *Evolucionismo e educação: a filosofia da educação no positivismo evolucionista de Herbert Spencer*. Porto: Editora Asa, 1999.



Maria Cristina Soares de Gouvêa

HALL, S. *Adolescence*. New York: New York Times Press, 1969. [1. ed. 1904]

HOBBSAWM, E. *A Era dos impérios*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

INGOLD, T. A Evolução da sociedade. In: FABIAN, A. (org.) *A Evolução: a sociedade, a ciência e o universo*. Lisboa: Terramar, 2000. p.94-121.

KUHLMANN JR., M.; FREITAS, M. C. (orgs.) *Os Intelectuais na história da infância*. São Paulo: Cortez, 2003.

LE GOFF, J. *História e memória*. Lisboa: Edições 70, 2000.

MARTIN, O. Da estatística política à sociologia: desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Revista Brasileira de História*, v.21, n.41, p.13-14, 2001.

MUELLER, E. *História da psicologia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

NARODOWSKI, M. *Infancia y poder*. Buenos Aires: Ayque, 1994.

NOON, D. H. The Evolution of beats and babies: recapitulation, instinct, and the early discourse on child development. *Journal of the history of the behavioral sciences*, v.41, n.4, p. 367-386, 2005.

Ó, J. R. *O Governo de si mesmo: modernidade pedagógica e encenações disciplinares do aluno liceal*. Lisboa: Educa, 2003.

OLIVEIRA, B. J. Imaginário científico e a história da educação. In: VEIGA, C.; FONSECA, T. (orgs.) *História e historiografia da educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.101-128.

OTTAVI, D. De la psychologie de l'enfant à la pédagogie. *Bulletin de psychologie*, Paris, v.53, n.5, p. 536-561, sept./oct. 2000.

PEREZ, B. Les Trois premiers annés de l'enfant. *Mind*, v.3, n.12. p.546-548, 1878.

PREYER, W. *The Mind of the child: observations concerning the mental development of the human being in the first year*. New York: Appleton, 1881.

QUETELET, A. *A Treatise on man and the development of his faculties*. Edinburg: William and Robert Charns, 1842.

SARMENTO, M. Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. *Educação e Sociedade*, v.26, n.91, p.361-378, maio/ago. 2005.

SPENCER, H. *Principes de biologie*, I. Paris: Librairie Germer Baillière, 1880. [Trad. M. Cazalles]





Estudos sobre desenvolvimento humano...

SPENCER, H. *Principes de sociologie*. Paris: Librairie Germer Baillière, 1878. [Trad. M. Ca-
zalles]

_____. *Principles of psychologie*. 5.ed. Paris: Felix Acour, 1903. [1 ed. 1855]

SOUZA, C. P. *Infância, pedagogia e escolarização: a mensuração da criança transformada em
aluno, em Portugal e no Brasil (1880-1960)*. Lisboa: Educa, 2004. (Cadernos Prestige, 23)

SOUZA, R. F.; VALDEMARIN, V. T.; ALMEIDA, J. S. de. (orgs.) *O Legado educacional do século
XIX*. Araraquara: FCL/Unesp, 1998.

TAINÉ, H. Taine on the acquisition of language in children. *Mind*, v.1, n.3, p.252-259,
1876.

TIEDEMANN, F. Beobachtungen über die Entwicklung der Seelenfähigkeit bei Kindern. *Hes-
sische Beiträge zur Gelehrsamkeit und Kunst*, n.2/3, p.313-333/486-502, 1787.

Recebido em: dezembro 2005

Aprovado para publicação em: setembro 2007







RESENHAS

EDUCAÇÃO

(série Justiça e Desenvolvimento/IFP-FCC)

Luiz Alberto Oliveira Gonçalves, Regina
Pahim Pinto (orgs.)

São Paulo: Contexto, 2007, 222 p.

A coletânea Educação que faz parte da série Justiça e Desenvolvimento/IFP-FCC, organizada por Luiz Alberto Oliveira Gonçalves e Regina Pahim Pinto, tem por objetivo apresentar os trabalhos de 11 pesquisadores(as), todos bolsistas de uma ação afirmativa promovida pelo Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford.

Além dos artigos, fruto das investigações dos bolsistas, esta coletânea traz duas apresentações relevantes para se compreender a importância do Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford na formação de pesquisadores negros em programas de ensino superior desenvolvidos no Brasil. A primeira apresentação, realizada por Joan Dassin, diretora executiva do programa nos Estados Unidos, explica os objetivos do programa, suas parcerias junto às organizações não governamentais de 22 países da Ásia, África, América Latina e Rússia. Faz um destaque especial do programa realizado no Brasil com a parceria com a Fundação Carlos Chagas, que se tem destacado no debate sobre as ações afirmativas e a sua inclusão no ensino superior (graduação e pós-graduação) do país. A segunda apresentação, elaborada por Fúlvia Rosemberg, pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e coordenadora do Programa no Brasil, oferece várias informações sobre o que é o programa e como tem sido implementado no país.

A publicação de uma coletânea composta por trabalhos produzidos no âmbito do progra-

ma faz parte da proposta brasileira, como uma atividade fundamental na complementação do processo formativo dos bolsistas participantes, pois, ao finalizar seu trabalho investigativo, eles precisam elaborar um artigo de caráter acadêmico a ser divulgado no formato de livro. Assim, a coletânea acaba por trazer a público mais do que um produto de investigação; ela revela também um trabalho complementar de formação dos novos pesquisadores na elaboração de artigos, o que tem implicado uma interlocução qualificada com os organizadores da publicação.

A coletânea Educação – a primeira de uma série –, apresenta um conjunto de trabalhos de novos(as) pesquisadores(as), homens, mulheres com formação diferenciada, que investigaram objetos diversificados, utilizando referenciais teórico-metodológicos distintos. O conjunto dos trabalhos indica que os autores escolheram temáticas pertinentes sobre vários aspectos da educação brasileira e que certamente irão contribuir para ampliar e alargar a compreensão sobre questões importantes que emergem do campo educacional.

Passo a comentar os artigos que fazem parte desta coletânea na ordem em que aparecem na publicação.

O primeiro artigo, intitulado “Práticas educativas ambientais em Alto do Rodrigues (RN): uma análise do programa de educação ambiental da Petrobras”, de autoria de Alexandre Rodrigues Ribeiro, aborda uma temática que está na pauta dos programas econômicos, sociais, políticos e também educacionais brasileiros, representando um grande desafio não só para o país, mas para o mundo. Afinal, como compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente?





Na investigação, o autor se propõe a analisar o Programa de Educação Ambiental, criado pela Petrobras, em 1997, em localidade do Estado do Rio Grande do Norte. As perguntas que dirigiram o trabalho foram: “Como se deu a concepção e o desenvolvimento desse programa e que impactos causou na comunidade?”. O estudo indica que o programa foi concebido tendo como pano de fundo uma análise crítica sobre o modelo econômico no qual estamos imersos e do qual é quase impossível escapar. O autor conclui que a ação teve impactos positivos na escola e na comunidade local.

O segundo artigo, intitulado “O uso de *corpus* computadorizado no ensino e na aprendizagem de línguas em escolas públicas de Dourado (MS)”, de Ednei Nunes de Oliveira, descreve e analisa a capacitação de docentes no ensino de línguas, promovido pelo Núcleo de Tecnologia Educacional – NET –, na cidade de Dourados, Mato Grosso do Sul. O estudo visou ampliar o conhecimento sobre essa temática e também trazer à tona inúmeras questões sobre a formação de professores, advindas das novas práticas de ensino e aprendizagem que utilizam a tecnologia da informática como suporte.

O terceiro trabalho da coletânea foi produzido por Fátima Aparecida Silva sobre a “Escola, movimento negro e memória: o Treze de Maio em Sorocaba – 1930”. Esse artigo é resultado de uma pesquisa de abordagem histórica que procurou compreender como a escola e a Frente Negra Brasileira, na década de 30, construíram a memória a respeito da abolição da escravatura, institucionalizando o Treze de Maio como uma data comemorativa. A autora analisa ainda como a data passou a ser objeto de disputa ideológica, tanto do Estado quanto do Movimento Negro.

O instigante artigo “Evasão escolar de jovens no ensino médio em escola pública de Itaituba (PA)”, de Francisco Cláudio de Sousa

Silva, procurou identificar os fatores responsáveis pela evasão escolar de jovens, na sua maioria pobres, que frequentam o ensino médio de uma escola pública no Pará. O eixo desta investigação foi compreender quais as dificuldades dos alunos para prosseguirem com seus estudos. Destaco dois aspectos revelados pelo estudo e que justificam a evasão dos jovens: o primeiro aspecto refere-se ao alto índice de desemprego e o segundo está relacionado às questões de gênero, dificuldades específicas da condição feminina, gravidez, cuidados com o bebê etc.

O artigo “Escola, juventude negra e *hip hop*: um ensaio sobre biopotência”, de Ione da Silva Jovino, traz contribuição para analisar as relações entre os(as) alunos(as) negros(as), as *hip hoppers* e a escolarização formal, pela perspectiva dos sujeitos que participam desses espaços educacionais. Os resultados da pesquisa evidenciaram como esses alunos(as), jovens, pobres, negros(as) e *hip hoppers* pensam a cultura escolar em que estão inseridos e como forjam outros “espaços”, estabelecendo seus próprios territórios, criando novas formas de se relacionar com os amigos e com o entorno.

A análise feita em “*Rap*, educação, justiça e escola: a visão de afrodescendentes na condição de liberdade assistida em Sorocaba (SP)”, de Jair Santana, baseia-se na seguinte problematização: “Que relações os adolescentes estabeleceram com a escola, tendo em vista o fato de serem negros, egressos da Febem, morarem na periferia, apresentarem atraso escolar, terem problemas familiares, não conseguirem trabalho e, por fim, buscarem, na reconquista social, uma alternativa de educação no *rap* como um caminho para sua formação política e educacional?” Por meio dos depoimentos dos próprios adolescentes, o estudo procurou verificar se o fato de participarem dos grupos de *rap* e *hip hop* modificava a visão de mundo desses sujeitos.





Resenhas

O trabalho “Espaço rural e temática ambiental: um estudo sobre o desenvolvimento do Projeto Educação do Campo em Araraquara (SP)”, de Laésse Venancio Lopes, analisa o projeto político pedagógico Escola do Campo, implantado no Município de Araraquara e criado com a finalidade de modificar as práticas que recorrentemente são utilizadas contra o meio ambiente. O foco da investigação foi verificar os avanços e as dificuldades encontrados na implementação do projeto. O estudo mostrou que o poder público deve ser o principal agente na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a formação de recursos humanos, para que os projetos inovadores na área do meio ambiente possam ser monitorados e avaliados sistematicamente.

“A Geografia e os estudos referentes ao segmento negro na sociedade brasileira”, de Leomar dos Santos Vazzoler, tem por objetivo refletir sobre o potencial da Geografia para discutir aspectos étnico-raciais. Para tanto o autor entrevistou professores e analisou livros didáticos de 5ª e 6ª séries, adotados em escolas públicas de Vitória, Espírito Santo. Os conceitos/categorias geográficos privilegiados pela pesquisa foram: espaço, território, região, paisagem, lugar e sociedade.

Em “A educação pela comunicação como estratégia de inclusão social: o caso da Escola Interativa”, Luciano Simões de Souza apresenta uma experiência implementada em 12 escolas públicas da periferia de Salvador, na Bahia, que visava contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, por meio do desenvolvimento de metodologias educativas que se articulavam mediante tecnologias de comunicação. Os resultados do estudo ajudam a dimensionar a importância da escola, ou melhor, de uma educação de qualidade na perspectiva de possibilitar inclusão social dos alunos pela interação com os meios de comunicação.

Marilene Santos apresenta “Entre braços, palmas e tarefas: práticas sociais de produção”. O estudo objetivou compreender e analisar as práticas sociais desenvolvidas por dois grupos de assentados da reforma agrária de Sergipe. A pesquisa, realizada na interface da etnomatemática e do currículo, revelou aspectos interessantes sobre o fracasso da escola no processo de escolarização dos alunos, como, por exemplo, não considerar seus conhecimentos prévios, o que pode dificultar o processo de ensino-aprendizagem. Também aponta que os alunos, sem abrir mão da própria cultura, estão abertos a aprender o que a escola se propõe a ensinar. Para a autora, a escola deveria incluir no seu currículo essas práticas sociais de produção e as unidades de medida nelas envolvidas, tornando o ensino mais significativo para aqueles que estão no campo, fortalecendo-os como sujeitos que têm um importante papel na sociedade.

O último artigo é o de Nilda da Silva Pereira, sobre “A ética como práxis na educação da infância”. A autora analisou as práticas de professores da educação infantil buscando compreender como a ética é trabalhada com as crianças, com base em três hipóteses: 1. a dificuldade para o ensino da ética se deve à falta de fundamentação teórica; 2. a escola aborda valores segundo um ponto de vista moralista; 3. a necessidade de promover capacitação permanente dos professores sobre o ensino de ética.

Recomendo a leitura desta publicação, pois, além de ser resultado de uma ação afirmativa importante, traz uma contribuição significativa para a educação brasileira.

Maurilane de Souza Biccas

Faculdade de Educação
e Núcleo Interdisciplinar de Estudos
e Pesquisas em História da Educação
da Universidade de São Paulo
msbiccas@usp.br







DESTAQUE EDITORIAL

MOBILIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E DIREITOS

(série Justiça e Desenvolvimento/IFP-FCC)
Evelina Dagnino, Regina Pahim Pinto (orgs.)

São Paulo: Contexto, 2007, 201 p.

Esta coletânea, segundo volume da série Justiça e Desenvolvimento/IFP-FCC, reúne trabalhos de pesquisadores/as que participaram como bolsistas de um programa específico de ação afirmativa, o Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford. De um lado, a publicação tem um vínculo claro com o conjunto das temáticas abordadas, relacionadas, todas elas, com os limites e as possibilidades da construção de uma sociedade mais igualitária, em que a garantia universal dos direitos possa um dia vir a prescindir de políticas de ação afirmativa. De outro lado, ela coincide com preocupações de pesquisa que estão relacionadas a histórias pessoais de militância e envolvimento com movimentos sociais e outros setores da sociedade civil empenhados na construção democrática e na luta por direitos.

A temática da luta por direitos atravessa a maior parte dos artigos, assim como a da mobilização e participação populares que concretizam essa luta. Os espaços abertos a essa participação, especialmente os dedicados à formulação de políticas públicas que possam avançar na direção da garantia de direitos, constituem, assim, um dos focos de atenção.

O desempenho dessas instâncias participativas, e particularmente a natureza e a qualidade da participação que nelas ocorre, é objeto de análise de quatro textos: "A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande:

impasses, desafios e avanços", de Adriana Freire Pereira; "O exercício da participação popular através do Conselho Nacional de Saúde nos anos 90", de Paulo Henrique de Souza; "Segregação, desigualdade social e participação popular em Palmas (TO)", de Roniglese Pereira de Carvalho Tito, e "A atuação da Comissão Pró-SUS na implementação do Sistema Único de Saúde em Teresina (1988/1996)", de Iracilda Alves Braga.

As práticas de movimentos sociais, por sua vez, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST – e os movimentos negros na defesa dos direitos, na experimentação de distintas formas de organização e nas relações com o Estado são analisadas nos textos: "Coprasul: entre o idealizado e o vivido – uma análise da prática cooperativista do MST", de Eliene Gomes dos Anjos; "Pobreza e desenvolvimento: o PCPR nas comunidades quilombolas", de José Domingos Cantanhede Silva, e "Poder, capital simbólico e relações amorosas: os movimentos negros sergipanos na década de 1990", de Paulo Santos Dantas.

Finalmente, os direitos humanos, em distintas dimensões, constituem a problemática central de dois textos: "O direito humano à alimentação no mundo contemporâneo", de Sônia Maria Alves da Costa, e "Os aspectos psicológicos implicados no processo de proteção oferecido pelo programa de apoio às testemunhas, vítimas e familiares de vítimas de violência", de Geny Rodrigues Valadão.

A história pessoal dos autores, bem como a ênfase dada ao tema da participação popular e o seu compromisso com ela, não se traduz, no entanto, em uma perspectiva celebratória ou mitificadora: todo o contrário poder-se-ia dizer. Os autores mantêm constantemente um





olhar crítico sobre os complexos processos que a envolvem, seus limites e dificuldades, no esforço de contribuir para a sua superação e para o avanço de formas mais democráticas e efetivas de participação.

A Fundação Carlos Chagas, instituição parceira do Ford Foundation International Fellowships Program na implementação, no Brasil, desta experiência pioneira de ação afirmativa na pós-graduação, ao trazer a público esta coletânea, não só convida a refletir sobre tema tão importante no contexto brasileiro, mas mostra, sobretudo, o resultado de uma iniciativa que se tem revelado muito fecunda.

EL OFÍCIO DE DOCENTE: VOCACIÓN, TRABAJO Y PROFESIÓN EN EL SIGLO XXI

Emilio Tenti Fanfani (coord.)
Buenos Aires: Siglo XXI, 2006, 342p.

O Instituto Internacional de Planejamento da Educação – Iipe – ligado à Unesco, com sede em Buenos Aires, tem propiciado a realização de estudos sobre o ofício docente, tema que vem ocupando lugar de destaque na agenda das políticas educativas.

Nesse sentido, o seminário internacional que empresta o nome a este livro, realizado pelo Iipe em 2005, ao mesmo tempo em que reúne a contribuição de pesquisadores latino-americanos, permitiu incorporar outros estudos, provenientes da França e Espanha. O pressuposto do encontro era de compreender o que sucede no continente, além de examinar as características próprias de cada país e região, a importância de compartilhar experiências com situações que possuísem traços recorrentes.

Às questões referentes à formação inicial e contínua do professor, às condições de salário e trabalho e a seus saberes e práticas, agregaram-se outras preocupações contemporâneas

como a da definição da identidade docente, das representações sobre o ofício de professor e a das culturas próprias dos docentes nos diferentes níveis dos sistemas de ensino. Esses temas são abordados de diferentes perspectivas de análise, por 15 especialistas de renome, sob o enfoque da Pedagogia, da Sociologia e da Antropologia.

Quando o sentido mesmo da educação parece abalado em face das profundas mudanças sociais e culturais e das transformações nos sistemas de ensino, este conjunto de textos resgata questões decisivas para reflexão sobre a docência, relacionadas ao acesso ao conhecimento, à construção das identidades, e às influências recíprocas entre desenvolvimento econômico, mudança social e educação.

EVALUAR LAS EVALUACIONES: UNA MIRADA POLÍTICA ACERCA DE LAS EVALUACIONES DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Unesco, 2003, 194p.

Este livro reúne as principais exposições dos trabalhos apresentados no Seminário Internacional “La dimensión política de la evaluación de la calidad educativa en Latinoamérica”, realizado em 2002, no Instituto Internacional de Planejamento da Educação da Unesco, em Buenos Aires, Argentina.

Depois de mais de uma década da criação dos sistemas de avaliação em larga escala do rendimento escolar em praticamente todos os países da América Latina, o propósito do seminário foi o de propiciar um debate franco e aberto, com representantes de governos, especialistas em avaliação e comunicadores sociais, que pudesse oferecer elementos para uma avaliação das atuais políticas sobre o assunto.



Conforme Juan Carlos Tedesco, diretor do Instituto, que apresenta o livro, há várias indagações que permeiam o trabalho.

Como, a despeito dos esforços realizados pelas reformas educacionais de vários países, as avaliações não têm registrado mudanças significativas no rendimento dos alunos, é de se perguntar se as reformas não provocaram mudanças no que efetivamente acontece nas escolas, ou se os instrumentos de avaliação não estão captando adequadamente as mudanças havidas. E mais: as avaliações teriam produzido maior responsabilidade pelos resultados entre os agentes educativos ou conduziram a maior segmentação da demanda escolar?

O livro aborda ainda a dimensão política desse tipo de avaliação, quando ampliada pelo debate público suscitado pela difusão dos resultados de rendimento dos alunos pela mídia. E, alargando ainda mais o espectro de preocupações sobre o tema, propõe restabelecer os vínculos da avaliação com os objetivos das políticas sociais com base nas seguintes questões:

- avalia-se para melhorar a eficiência em termos dos recursos alocados aos sistemas de ensino?
- para orientar a demanda?
- para compensar as diferenças sociais?
- para comprovar os níveis de segmentação social?

Certamente que a resposta à pergunta “para que avaliamos?” está na base de compreensões distintas acerca do modelo de sociedade que se pretende construir. Daí a necessidade de uma reflexão mais acurada sobre as questões que se tornaram parte do dia-a-dia das políticas educacionais.

GUARDIÃS DA HISTÓRIA

Bruno Toledo, Mariana Galvão,
Vanessa Munhoz (orgs.)

Itatiba: Associação Cultural Quilombo Brotas, 2007, 56p.

Este livro foi produzido pelo Quilombo Brotas, de Itatiba, no interior do Estado de São Paulo, em parceria com o grupo Baobá. Nele, as mulheres quilombolas têm a oportunidade de contar as histórias de sua gente, de revisitar sua ancestralidade e de recuperar o papel por elas exercido desde os primórdios do agrupamento, antes mesmo da abolição da escravidão até os dias atuais, no que diz respeito à significação do território e à resistência do grupo.

Fruto de projeto apoiado pela Secretaria Estadual de Cultura, o livro empreende um registro da história do Quilombo documentado por meio de fotografias, ilustrações e narrativas das mulheres locais, valorizadas pelo excelente projeto gráfico, e conta com o protagonismo da comunidade na produção e coleta do material para a sua elaboração.

Com a realização de oficinas com crianças e jovens do quilombo, o projeto não resultou apenas na feitura do livro, mas promoveu também a aproximação dos participantes no que diz respeito à história do quilombo e de seus antepassados.

Além do conteúdo valioso, no sentido do empoderamento do grupo que tem sido vítima de históricos processos de exclusão, o livro pode servir à imperiosa necessidade de reformulação das versões homogeneizadoras da cultura brasileira.





PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

PERIÓDICOS

CADERNO CRH

V.20, n.49- 50, jan./ago. 2007

Centro de Recursos Humanos da UFBA
Salvador, BA

CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA

V.23-24, supl.4, 2007, n. 11-2-3, nov. 2007 –
fev./mar. 2008

Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação
Oswaldo Cruz
Rio de Janeiro, RJ

DEMOCRACIA VIVA

V.37, dez. 2007

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e
Econômicas – Ibase
Rio de Janeiro, RJ

ECCLESIA: REVISTA DE CULTURA CATÓLICA

V.21, n.4, set./dez. 2007

Ateneo Pontificio Regina Apostolorum
Roma (Itália)

GESTÃO E REGIONALIDADE

V.23, n.67, maio/ago. 2007

Universidade Municipal de São Caetano do Sul
São Caetano do Sul, SP

GUÍA DEL PSICÓLOGO

N.278-279, fev./mar. 2008

Colégio Oficial de Psicólogos de Madrid
Madrid (Espanha)

PANORAMA SOCIOECONÓMICO

V.25, n.35, jul./dez. 2007

Universidad de Talca
Talca (Chile)

RADIS: COMUNICAÇÃO EM SAÚDE

N. 66-68, fev.-abr. 2008

Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação
Oswaldo Cruz
Rio de Janeiro, RJ

REVISTA EDUCAÇÃO EM QUESTÃO

V.29, n.15, maio/ago. 2007

Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Natal, RN

REVISTA EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

V.19, n.47, jan./abr. 2007

Universidad de Antioquia
Medellín (Colômbia)

REVISTA DO MESTRADO EM EDUCAÇÃO

N. 10-12, jan./dez. 2005 – jan.jun. 2006

Universidade Federal de Sergipe
São Cristóvão, SE

SÉRIE-ESTUDOS: PERIÓDICO DO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO DA UCDB

N.22, jul./dez. 2006

Universidade Católica Dom Bosco
Campo Grande, MS





Publicações recebidas

TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE
V.5, n.3, nov. 2007
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio,
Fundação Oswaldo Cruz
Rio de Janeiro, RJ

VARIA HISTORIA
V.23, n.38, jul./dez. 2007
Universidade Federal de Minas Gerais,
Departamento de História
Belo Horizonte, MG





INSTRUÇÕES A COLABORADORES

NORMAS GERAIS

Os **Cadernos de Pesquisa** publicam trabalhos inéditos, direta ou indiretamente relacionados com a educação, incluindo temas como trabalho, família, socialização de crianças, relações étnicas e de gênero etc. Os trabalhos não deverão ser publicados sob qualquer outra forma antes de decorridos seis meses de sua publicação nos **CP**.

Pede-se que enviem nome completo, endereço, telefone e, se possível, número de fax e endereço eletrônico para contato; este será divulgado junto ao crédito do autor quando da publicação.

Os autores de textos publicados receberão até 3 exemplares do número em que suas matérias forem publicadas.

Os originais recebidos são apreciados por especialistas na área e pela comissão editorial, mantendo-se em sigilo a autoria dos textos. Os autores recebem comunicação relativa aos pareceres emitidos. A comissão editorial reserva-se o direito de recusar o artigo ao qual foram solicitadas ressalvas, caso essas ressalvas não atendam às solicitações feitas pelo parecer.

Se a matéria for aceita para publicação, a revista permite-se introduzir pequenas alterações formais no texto.

APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

Teor – Matéria para publicação em **Cadernos de Pesquisa** deve ser, além de inédita, passível de se enquadrar em um dos cinco tipos de seções da revista:

Artigos: resultado de elaboração teórica, revisão crítica de bibliografia temática específica, síntese de pesquisa inovadora;

Temas em Debate: matéria de caráter ensaístico, opinativo, sobre temas de polêmica atual ou que se queira propor para polemizar.

Cabem aqui réplicas a matérias anteriormente publicadas, versões editadas de comunicações publicadas, versões editadas de comunicações em encontros ou artigos que, apoiados em pesquisa original, apenas se limitem a defender determinada posição na discussão acadêmica corrente, ou visem à discussão de propostas para políticas públicas;

Relatos de Experiência: descrição de experiência individual ou coletiva, de proposta de intervenção pontual, que faça, em princípio, o contraponto teoria/prática e indique com precisão as condições de realização da experiência relatada;

Resenhas: relativas a publicações recentes, nacionais ou estrangeiras;

Destaque Editorial: nota chamando a atenção para obra publicada, com breve indicação de seu conteúdo e/ou relevância.

Extensão, folha de rosto, resumos, títulos, subtítulos – As matérias devem ser enviadas em duas vias, digitadas em *software* compatível com o ambiente Windows (Word 97) e acompanhadas do disquete contendo o texto completo, tabelas etc. A extensão do texto não pode exceder 25 páginas, incluídos os anexos, sendo que cada página deve obedecer o seguinte formato: 3cm de margem superior, 3cm de margem





inferior, 3 cm de margem esquerda e 2 cm de margem direita; o espaço entre linhas é de 1,5; a fonte usada para o texto deve ser Times New Roman, no corpo 12.

A extensão máxima da resenha é de 6 páginas, a do destaque editorial, de 2 páginas.

O título completo do artigo, o nome do/s autor/es e da instituição a que está/ão vinculado/s devem vir em página de rosto na qual se deve indicar, também, a eventual proveniência do texto.

O autor deverá anotar a sua filiação institucional, precisando a unidade de referência que possibilite sua fácil localização. A primeira página do texto deve trazer o título da matéria e **omitir o nome do autor e sua inserção institucional**, a fim de assegurar o anonimato no processo de apreciação.

Toda matéria, à exceção de resenhas e destaques editoriais, deve vir obrigatoriamente acompanhada de resumo em português e em inglês, contendo no máximo 15 linhas. Ao final dos resumos devem ser indicadas, no máximo, 4 palavras-chave (descritores) do conteúdo do texto. O resumo em inglês deve trazer, em seu início, o título do trabalho.

Títulos devem conter, no máximo, 11 palavras (incluindo artigos, preposições, conjunções etc.), e subtítulos devem ser concisos e vir claramente indicados.

Citações, remissões e notas – As citações literais curtas são integradas ao texto, entre aspas, seguidas de parênteses com sobrenome do autor e ano da publicação. Em citações de três ou mais linhas, dentro dos parênteses também deve ser indicada a página de onde foram retiradas, com **p.**

As remissões bibliográficas sem citação literal também são incorporadas ao texto entre parênteses (não são nota de rodapé). Ex.:

Segundo Fonseca (1986, p.57-58)...; ...em estudo realizado em Recife (Unicef, 1986)...

As notas devem figurar no rodapé da página, numeradas seqüencialmente.

As siglas devem ser desdobradas quando mencionadas à primeira vez no artigo.

Referências Bibliográficas – A lista de referências completas, por ordem alfabética de sobrenome do autor, com apenas a inicial do nome, deve vir ao final do texto. Sua apresentação deve pautar-se pelas normas da ABNT (NBR 6023, 2000). Apresentamos modelos de casos mais comuns:

SILVA, J. **Título**: subtítulo. Cidade: Editora, ano. (Coleção tal)

SILVA, J.; ROCHA, M. A. F. Título. Cidade, ano. mimeo. [Apres. ao N. Encontro da Entidade Tal, Cidade, ano]

SILVA, J. et al. Título. In: ENCONTRO ANUAL DA ENTIDADE TAL, N°. **Anais**. Cidade: Editora ou SIGLA da Entidade, ano. p. - .

SILVA, J. Título do capítulo. In: ROCHA, J. (org.) **Título do livro**. Cidade: Editora, ano. p. - .

(no caso de mesmo autor do capítulo e da obra:)

SILVA, J. **Título da obra**. Editora, ano. Título do capítulo, p. - .

(no caso da notação de artigos extraídos de periódicos:)

SILVA, J. Título do artigo. **Nome do Periódico**, Cidade, v., n., p. - , mês abreviado ano.

(no caso de periódico com nome genérico, acrescentar o nome da entidade entre colchetes:)

SILVA, J. Título do artigo. **Boletim Bibliográfico** [do SENAI], Cidade, v. etc.

a abreviatura do mês vem sempre no idioma da publicação.

(quando a autoria é institucional, não é preciso indicar a editora, quando é a mesma:)



FIBGE. **Censo demográfico 1980**. Rio de Janeiro, 1982. v., t. (no caso de leis, documentos oficiais etc., deve-se incluir a ementa, se possível, e a referência da publicação:)

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Tal: Departamento Tal. Decreto n., data. Regulamenta o... **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, v., n., 29 jan. 1989.

(em referência a publicações estrangeiras, quando a cidade for pouco conhecida, ou tiver homônima, indicar o país abreviado entre parênteses:)

RODRIGUES GONZÁLES, M. **Título**. Santa Cruz (Méx.): Editorial, ano.

Tabelas, gráficos, quadros, figuras, fotos – São apresentados em folhas separadas, numerados com algarismos arábicos e em tamanho que permita a máxima clareza na leitura, com títulos e cabeçalhos padronizados quanto ao formato e termos utilizados. A indicação da fonte é semelhante à da referência bibliográfica – autoria e ano – sem parênteses. Os elementos gráficos devem ser limitados ao número de 7.

As fotos e gravuras devem ser enviadas em extensão JPG (alta definição, 300 dpis), com, no mínimo, 15 cm de largura, para

que seja viável a publicação. As exigências relativas ao direito autoral requerem a autorização por escrito dos autores dos trabalhos (quem confeccionou e/ou fotografou etc.). Se algum dos autores for menor de 21 anos, é necessária também a autorização do pai e da mãe. É preciso colocar os créditos das autorias abaixo das ilustrações/fotos, bem como as legendas correspondentes.

No corpo do texto deve vir indicada a posição aproximada para a inserção da tabela, quadro ou outro elemento gráfico. Lembra-se que, nem sempre, devido à diagramação das páginas, será possível inseri-los no local exato indicado.

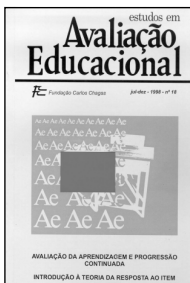
DIREITO DE RESPOSTA

Os **Cadernos de Pesquisa** acolhem matérias de comentário a artigo publicado na revista, bem como de réplica ao comentário. Ambas estão sujeitas ao mesmo processo de avaliação das demais matérias. Se o comentário for aceito para publicação, a revista oferecerá ao autor igual espaço para réplica, que poderá ser publicada no mesmo número do comentário ou no número subsequente. Não são aceitos comentários ou réplicas a resenhas ou destaque editorial.





CUPOM PARA ASSINATURA – EAE



Assinatura da revista **Estudos em Avaliação Educacional** para o ano de 2008 (números 39, 40 e 41) no valor de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais).

Aquisição de números avulsos no valor de:
 n. 1 a n. 15 R\$ 18,00 (dezoito reais)
 n. 16 em diante..... R\$ 20,00 (vinte reais)
 Marque o(s) número(s) desejado(s).
 Esgotados: n^{os} 1, 2, 5, 7, 27 e 32.

3	4	6	8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
25	26	28	29	30	31	33	34	35	36
37	38	39	40	41					

DADOS DO ASSINANTE

Nome/Instituição _____

Contato com _____

Setor _____ Telefone _____

Endereço _____

CEP _____ Cidade _____ Estado _____

OPÇÕES DE PAGAMENTO

- Cheque nominal à
Fundação Carlos Chagas
- Depósito Bancário
(enviar cópia via fax ou correio)
Banco Bradesco
Agência 2199-7
Conta Corrente nº 1000-6

CNPJ nº 60.555.513/0001-90
Inscrição Estadual 109.304.625.110

Obs.: O formulário preenchido e o comprovante de pagamento devem ser enviados via fax ou correio para:

Fundação Carlos Chagas
 Biblioteca Ana Maria Popovic
 Av. Prof. Francisco Morato, 1.565
 05513-900 – São Paulo-SP
Fax: (11) 3721-2092
 Telefone: (11) 3723-3084





FE *Fundação Carlos Chagas*

Conteúdo dos números 38 e 39 da revista *Estudos em Avaliação Educacional*

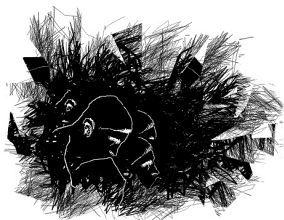
set./dez. – 2007 – n. 38

- Sobre Avaliação, Pesquisas e Políticas Públicas: considerações de alguns pesquisadores brasileiros
Lola Yazbeck
- Construindo Instrumentos de Avaliação para os Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu da Unifesp: relato de experiência
Isabel Cristina Kowal Olm Cunha, Maria Aparecida de Oliveira Freitas, Latife Yázigi, Luiz Kulay Junior, Marcelo Sampaio Di Pietro, Maria Ester Dal Poz, Josiane Godoy
- Desvios na Implementação da Política de Avaliação da Aprendizagem e sua Associação com as Condições de Trabalho na Escola
Lys Maria Vinhaes Dantas
- Avaliação do Rendimento em Matemática nas Escolas do Paraná: estudo descritivo da prova da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental
Regina Luzia Corio de Buriasco, Maria Tereza Carneiro Soares
- Análise das Reflexões sobre Avaliação Escolar de uma Professora de Ciências do Ensino Fundamental
Patrícia de Oliveira Rosa-Silva, Álvaro Lorencini Júnior
- Desempenho de Estudantes em Diferentes Situações no Campo Conceitual das Estruturas Aditivas
Eurivalda Ribeiro dos Santos Santana, Irene Mauricio Cazorla, Tânia M. Mendonça Campos
- O Portfólio na Avaliação da Aprendizagem no Ensino Presencial e a Distância: a alternativa hipertextual
Lina Cardoso Nunes
- Desafios para as Políticas Municipais de Cobertura da Educação Infantil, Fundamental e de Jovens e Adultos no Estado do Rio de Janeiro
Donaldo Bello de Souza

set./dez. – 2007 – n. 38

- Avaliação Institucional: a busca pela integração dos resultados
Adelina de Oliveira Novaes, Luciana Barbosa Musse
- Auto-Avaliação Institucional: uma discussão em processo
Clarilza Prado de Sousa, Anamérica Prado Marcondes, Sandra Ferreira Acosta
- Concepções sobre a Avaliação Escolar
Mary Stela Ferreira Chueiri
- Livro Didático e Aprendizado de Leitura no Início do Ensino Fundamental
Lúcia Helena Gazólis de Oliveira
- A Virtude do Erro: uma visão construtiva da avaliação
Eleonora Maria Diniz da Silva
- Formação Docente e a Nova Visão da Avaliação Educacional
Ana Maria Porto Castanheira, Mary Rosane Ceroni
- Avaliação e Qualidade na Educação Superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro
Marco Guilherme Bravo Burlamaqui
- Crianças Contaminadas por Chumbo: estudo comparativo sobre desempenho escolar
Vera Lúcia Messias Fialho Capellini, Olga Maria Piazzentin Rolim Rodrigues, Lígia Ebner Melchiori, Tânia Gracy Martins do Valle





Educação e Pesquisa

revista da faculdade de educação da usp

set./dez. 2008, v. 34, n. 3

Sumário

Artigos

Mas allá de la tarea

Jorge Valenzuela Carreño

Narrativas infantis: um estudo de caso em uma instituição infantil

Tizuko Mrechida Kishimoto, Maria Leticia Ribeiros dos Santos e Dorli Ribeiro Basilio

A prática educativa como uma atividade de desencontro de sujeitos

Rogério Rodrigues

A concepção pragmática de ensino e aprendizagem

Cristiane Maria Cornelia Gottschalk

Otobiografia como escuta das vivências presentes nos escritos

Silas Borges Monteiro

Pelas vias de uma didática da obra de arte

Eliana Gomes Pereira Pougy

Sacrifícios, sonhos, indústria cultural: retratos da educação do corpo no esporte escolar

Danielle Torri, Beatriz Staimbach Albino e Alexandre Fernandez Vaz

Avaliação em ambientes virtuais de aprendizagem

Josué Laguardia, Margaret Crisostomo Portela e Miguel Murat Vasconcellos

Professor: protagonista e obstáculo da reforma

Olinda Evangelista e Eneida Oto Shimora

O enigma da inclusão: das intenções às práticas pedagógicas

Maria Elisa Caputo Ferreira

Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional – 2001: explorando as diferenças entre homens e mulheres

Amélia Cristina Abreu Artes

Avaliação das aprendizagens no sistema Educativo Português

Domingos Fernandes

A concepção de politecnia em Moçambique: contradições de um discurso socialista (1983-1992)

Antônio Cipriano Parafino Gonçalves

Autoformação: uma perspectiva diferente, um tema sempre polêmico

Angel Garcia Del Dijo e José Manuel Muñoz

Informações, compra de exemplares e assinatura consulte o site

www.fe.usp.br/publicacoes

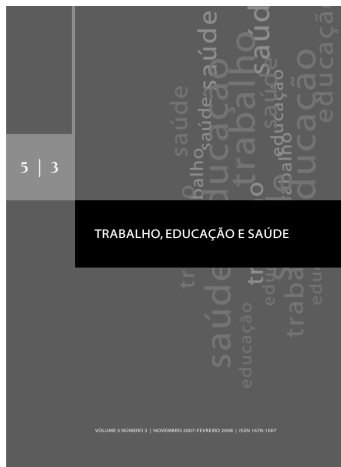
e-mail: revedu@edu.usp.br / Fone: (11) 3091.3520 – Rosângela





Trabalho, Educação e Saúde

Destina-se à publicação, com periodicidade semestral, de debates, análises e investigações, de caráter teórico ou aplicado, sobre educação e saúde no contexto do mundo do trabalho contemporâneo.



TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE
VOLUME 5 NÚMERO 3 – NOVEMBRO 2007 FEVEREIRO 2008

ENSAIO

Da escola única à educação fragmentada: o Congresso Nacional na reforma do ensino técnico
Jailson A. dos Santos

ARTIGOS

A trajetória do GT Trabalho e Educação da ANPEd: Alguns elementos de análise
Anita Handfas

Currículos e aprendizagens: o perfil das escolas técnicas do Sistema Único de Saúde em São Paulo
Paulo Henrique Nico Monteiro
Ausonia Favorito Donato

A influência das políticas de educação e saúde nos currículos dos cursos de educação profissional técnica de nível médio em enfermagem
Suze Rosa Sant'Anna
Lilian Dias Ennes
Luíza Helena da Silva Soares
Sandra Regina de Oliveira
Leonardo da Silva e Sant'Anna

Construção de descritores para o processo de educação permanente em atenção básica
Rosita Saupe
Luiz Roberto Agea Cutolo
Juliana Vieira de Araújo Sandri

Competências gerenciais do enfermeiro nas perspectivas de um curso de graduação de enfermagem e do mercado de trabalho
Aida Maris Peres
Maria Helena Tranch
Lilian Daisy Gonçalves Wolff

A habilidade de comunicação com o paciente no processo de atenção farmacêutica
Fabrício Pagani Possamai
Marlete dos Santos Dacoreggio

DEBATE

Reforma da educação profissional ou ajuste ao regime de acumulação flexível
Acácia Zeneida Kuenzer

A reforma da educação profissional: considerações sobre alguns temas que persistem
Celso João Ferretti

Educação profissional e capitalismo dependente: o enigma da falta e sobra de profissionais qualificados
Gaudêncio Frigotto

Dez anos da LDB e a educação profissional
Iraci Silva Picano

Reforma da educação profissional: contradições na disputa por hegemonia no regime de acumulação flexível
Marise Ramos

RELATO

A experiência da pesquisa EnsinaSUS
Ana Lúcia de Moura Pontes
Angélica Ferreira Fonseca

ENTREVISTA

Miguel Márquez

RESENHAS

A ciência como profissão: médicos, bacharéis e cientistas no Brasil (1895-1935)
Márcia Regina Barros da Silva

Da nova LDB ao Fundeb: por uma política educacional
Hajime Takeuchi Nozaki
Jehu Vieira Serrado Júnior

Trabalho, Educação e Saúde

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio
Fundação Oswaldo Cruz
Avenida Brasil, 4365 – Manguinhos
21040-900 – Rio de Janeiro RJ
(21) 3865-9850 fax: (21) 2560-8279
revtes@fiocruz.br

www.revista.epsjv.fiocruz.br





ENVIE ESTA FICHA HOJE MESMO PELO CORREIO, FAX OU E-MAIL!!

FAÇA JÁ A SUA ASSINATURA!! CADERNOS DE PESQUISA


Renovação

Novo Assinante

Nome _____

CNPJ/CPF _____ IE/RG: _____ Sexo M F
Endereço
Rua: _____
Nº _____ Apto. _____ Bairro _____
Cidade _____ CEP _____ Estado _____
DDD _____ Telefone _____ Ramal _____ Cód. de Assinante _____
E-mail _____

Minha Opção de Pagamento é:

- Autorizo o débito total deste pedido em meu cartão de crédito 
Nº _____ cód. seg. _____ Validade do cartão: Mês ____/Ano ____/
Titular _____ Assinatura _____
Suas revistas serão entregues em seu endereço pelo correio.
- Depósito em conta corrente, Banco do Brasil - Agência 1515-6 Conta nº 1.099-5 em favor de Editora Autores Associados Ltda. (passar FAX do recibo de depósito juntamente com o pedido e endereço completo ou envie o comprovante de depósito juntamente com o cupom do pedido, devidamente fechado e colado). Suas revistas serão entregues em seu endereço pelo correio.
- Cheque nominal pré-datado para até 30 dias do pedido, à Editora Autores Associados (envie o cheque nominal junto com o cupom de pedido, devidamente fechado e colado). Suas revistas serão entregues em seu endereço pelo correio.
Cheque nº _____ Valor _____ Nº do Banco _____

Editora Autores Associados

Pabx/Fax: (19) 3289-5930

e-mail: editora@autoresassociados.com.br

Catálogo on-line: www.autoresassociados.com.br



**Cadastre-se
Hoje mesmo!**

**Receba Informações
o Ano Todo!**

**SEJA UM CLIENTE
PREFERENCIAL!**

PRT/SP 4302/96
UP AC/ UNICAMP
DR/SP

CARTÃO RESPOSTA
NÃO É NECESSÁRIO SELAR

O selo será pago por:

**AUTORES
ASSOCIADOS**
uma editora educativa
a serviço da cultura brasileira

13083-999 CAMPINAS-SP