

Trimestral

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

e-ISSN 1980-5314

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

BASE DE DADOS

Aeres - Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (França)

<http://www.aeres-evaluation.fr/Publications/Methodologie-de-l-evaluation/Listes-de-revues-SHSciences-humaines-et-sociales>

Biblat - Bibliografía Latinoamericana en revistas de investigación científica y social (México)

<http://biblat.unam.mx/pt>

BVS Psicologia Brasil - Revistas Técnico-Científicas - Biblioteca

Virtual em Saúde - Psicologia (Brasil)

<http://www.bvs-psi.org.br>

Dialnet - Fundación Dialnet (Espanha)

<http://fundaciondialnet.es/>

Edubase - Faculdade de Educação/Unicamp (Brasil)

<http://143.106.58.49/fae/default.htm>

Educa@ - Publicações Online de Educação (Brasil)

<http://educa.fcc.org.br/scielo.php>

Google Scholar

<http://scholar.google.com.br/>

RESIE - Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (México)

<http://www.iisue.unam.mx/iresie/>

Latindex - Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, en Caribe, España y Portugal (México)

<http://www.latindex.unam.mx>

Microsoft Academic Search

<http://academic.research.microsoft.com/>

Psicodoc - Base de Datos Bibliográfica de Psicología (Espanha)

<http://www.psicodoc.org>

SciELO - Scientific Electronic Library Online (Brasil)

<http://www.scielo.br/>

SciVerse Scopus - The largest abstract and citation database of peer reviewed literatura and quality web sources (Países Baixos)

<http://www.scopus.com/home.url>

PORTAIS ESPECIALIZADOS

Capes - Portal de Periódicos/Qualis (Brasil)

<http://www.periodicos.capes.gov.br/>
<http://qualis.capes.gov.br/webqualis/>

Clase - Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México)

<http://clase.unam.mx/>

Inep/Cibec - BBE - Bibliografía Brasileira de Educação (Brasil)

<http://portal.inep.gov.br/pesquisa-cibec-ocibec>
http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/index.php?resolution2=1024_1

BUSCADORES DE LITERATURA

CIENTÍFICA OPEN ACCESS

DOAJ - Directory of Open Access Journals (Suécia)

<http://www.doaj.org/>

ERGO - Education Research Global Observatory - Directory of Open Access Scholarly Journals in Education (EUA)

<http://www.ergobservatory.info/ejdirectory.html>

CATÁLOGOS DE BIBLIOTECAS

EZB - Elektronische Zeitschriftenbibliothek/Electronic Journals Library (Universität Regensburg - Alemanha)

<http://rzblx1.uni-regensburg.de/ezeit/index.phtml?bibid=AAAA&colors=7&lang=en>

VERSÃO ONLINE

<http://educa.fcc.org.br>

<http://www.scielo.br>

VERSÃO IMPRESSA

Setembro 2014

Tiragem: 1.500 exemplares

EDIÇÃO | FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

Av. Prof. Francisco Morato, 1.565
CEP: 05513-900 - São Paulo - SP - Brasil
Fax: (11) 3726-1079
Tel.: (11) 3721-4221/4861
Site: <http://www.fcc.org.br>
E-mail: cadpesq@fcc.org.br

SUBMISSÕES ONLINE

<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/>

PRODUÇÃO | AUTORES ASSOCIADOS

CONSELHO EDITORIAL

"PROF. CASEMIRO DOS REIS FILHO"

Bernardete A. Gatti
Carlos Roberto Jamil Cury
Dermeval Saviani
Gilberta S. de M. Jannuzzi
Maria Aparecida Motta
Walter E. Garcia

DIRETOR EXECUTIVO

Flávio Baldy dos Reis

COORDENADORA EDITORIAL

Erica Bombardi

PROJETO GRÁFICO

Casa Rex

DIAGRAMAÇÃO

Líquido Tecnologia - Claudio Brites

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Paym Gráfica

COMERCIALIZAÇÃO E ASSINATURAS

Editora Autores Associados Ltda.
Av. Albino J. B. de Oliveira, 901 - Barão Geraldo
CEP 13084-008 - Campinas-SP
Telefone: (55) (19) 3789-9000
E-mail: editora@autoresassociados.com.br
Catálogo online: www.autoresassociados.com.br



Fundação Carlos Chagas

AUTORES ASSOCIADOS

APOIO



Ministério da Educação

Ministério da Ciência e Tecnologia



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 trimestral e aceita colaboração segundo as normas constantes do final da revista. 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.

COMITÊ EDITORIAL

EDITOR RESPONSÁVEL

Moysés Kuhlmann Júnior

EDITORAS EXECUTIVAS

Albertina de Oliveira Costa

Claudia Davis

Gisela Lobo B. P. Tartuce

Lucia Pintor Santiso Villas Bôas

Yara Lúcia Esposito

COORDENADORA DE EDIÇÕES

Adélia Maria Mariano da S. Ferreira

ASSISTENTES DE EDIÇÕES

Camila Maria Camargo de Oliveira

Fátima Murad

Vera Eliana Rodrigues

SECRETÁRIA DE EDIÇÕES

Camila de Castro Costa

PADRONIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Biblioteca Ana Maria Poppovic - Bamp

REVISÃO ESTATÍSTICA

Miriam Bizzocchi

Raquel da Cunha Valle

COMISSÃO EDITORIAL

Antonio Flavio Barbosa Moreira
(Universidade Católica de Petrópolis, Brasil)

Bila Sorj
(Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Dermeval Saviani
(Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Elba Siqueira de Sá Barretto
(Universidade de São Paulo e Fundação Carlos Chagas, Brasil)

Lília Katri Moritz Schwarcz
(Universidade de São Paulo, Brasil)

Lívia Maria Fraga Vieira
(Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)

Luciola Licínio de Castro Paixão Santos
(Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)

Maria Malta Campos
(Fundação Carlos Chagas, São Paulo, Brasil)

Marli André
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil)

Menga Lüdke
(Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil)

Nora Krawczyk
(Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Almerindo Janela Afonso
(Universidade do Minho, Portugal)

Carlos Roberto Jamil Cury
(Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil)

Cristián Cox
(Pontifícia Universidad Católica de Chile)

Eric Plaisance
(Université Paris Descartes, França)

Guillermina Tiramonti
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)

Helena Hirata
(Centre National de la Recherche Scientifique, França)

Jacques Velloso
(Universidade de Brasília, Brasil)

José Antonio Castorina
(Universidad de Buenos Aires, Argentina)

José Machado Pais
(Universidade de Lisboa, Portugal)

Juan Carlos Tedesco
(Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Argentina)

Luiz Antônio Cunha
(Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

María de Ibarrola
(Centro de Investigación y Estudios Avanzados, México)

Maria do Céu Roldão
(Universidade do Minho, Portugal)

Marília Pinto de Carvalho
(Universidade de São Paulo, Brasil)

Verena Stolcke
(Universitat Autònoma de Barcelona, Espanha)

Walter E. Garcia
(Instituto Paulo Freire, São Paulo, Brasil)

Zilma de Moraes Ramos de Oliveira
(Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, Brasil)

SUMÁRIO

EDITORIAL 482

TEMA EM DESTAQUE

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

APRESENTAÇÃO

PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO 486
Fabiana Silva Fernandes, João Augusto Gentilini

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA PÓS-GRADUAÇÃO
EM EDUCAÇÃO NO BRASIL 494
José Silvério Baía Horta, Osmar Fávero

ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL
EM *CADERNOS DE PESQUISA* (1972-1986) 522
Fabiana Silva Fernandes

PLANIFICACIÓN EDUCATIVA Y COMPLEJIDAD:
GESTIÓN DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS 548
Inés Aguerro

ATORES, CENÁRIOS E PLANOS:
O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E A EDUCAÇÃO 580
João Augusto Gentilini

FEDERALISMO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL
NO EXERCÍCIO DO PAR 602
Eliza Bartolozzi Ferreira

FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO
DA EDUCAÇÃO: DESAFIOS AOS MUNICÍPIOS 624
José Marcelino Rezende Pinto

OUTROS TEMAS

OS PCN E A ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS

CURRICULARES NO BRASIL 648

Cláudia Valentina Assumpção Galian

TURNOS E SEGREGAÇÃO ESCOLAR:

DISCUTINDO AS DESIGUALDADES INTRAESCOLARES 670

Tiago Lisboa Bartholo, Marcio da Costa

NARRATIVAS DA ORIGEM HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

NOS MANUAIS DE DIREITO 694

Fernando Seffner, Fabiane Simioni, Renan Bulsing dos Santos,

Carolina Nunes dos Santos, Milene Bobsin

HOMENS NA EDUCAÇÃO INFANTIL:

OLHARES DE SUSPEITA E TENTATIVAS DE SEGREGAÇÃO 720

Mariana Kubilius Monteiro, Helena Altmann

EDUCAÇÃO INFANTIL E RELAÇÕES RACIAIS:

A TENSÃO ENTRE IGUALDADE E DIVERSIDADE 742

Fúlvia Rosemberg

FÚLVIA ROSEMBERG (1942-2014) 760

INSTRUÇÕES A AUTORES 776

CONTENTS

EDITORIAL 482

ISSUE IN FOCUS

EDUCATIONAL PLANNING

PRESENTATION

PLANNING, PUBLIC POLICIES AND EDUCATION 486

Fabiana Silva Fernandes, João Augusto Gentilini

EDUCATIONAL PLANNING IN POST-GRADUATE
EDUCATION IN BRAZIL 494

José Silvério Baía Horta, Osmar Fávero

APPROACHES ON EDUCATIONAL PLANNING
IN *CADERNOS DE PESQUISA* (1972-1986) 522

Fabiana Silva Fernandes

EDUCATIONAL PLANNING AND COMPLEXITY:
MANAGING EDUCATIONAL REFORMS 548

Inés Aguerro

ACTORS, SCENARIOS AND PLANS:

SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING AND EDUCATION 580

João Augusto Gentilini

FEDERALISM AND EDUCATIONAL PLANNING
IN THE APPLICATION OF PAR 602

Eliza Bartolozzi Ferreira

FEDERALISM DECENTRALIZATION AND EDUCATION PLANNING
CHALLENGES TO THE MUNICIPALITIES 624

José Marcelino Rezende Pinto

OTHER ISSUES

**BRAZILIAN CURRICULUM PARAMETERS AND THE DEVELOPMENT
OF CURRICULAR PROPOSALS IN BRAZIL 648**

Cláudia Valentina Assumpção Galian

**SHIFT ALLOCATION AND SCHOOL SEGREGATION:
DISCUSSING INTRA-SCHOOL INEQUALITIES 670**

Tiago Lisboa Bartholo, Marcio da Costa

**NARRATIVES ON THE HISTORIC ORIGINS OF HUMAN RIGHTS
IN LAW MANUALS 694**

Fernando Seffner, Fabiane Simioni, Renan Bulsing dos Santos,
Carolina Nunes dos Santos, Milene Bobsin

**MEN IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION:
SUSPICIOUS GLANCES AND SEGREGATION ATTEMPTS 720**

Mariana Kubilius Monteiro, Helena Altmann

**EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND RACE RELATIONS:
TENSION BETWEEN EQUALITY AND DIVERSITY 742**

Fúlvia Rosemberg

FÚLVIA ROSEMBERG (1942-2014) 760

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS 776

SUMARIO

EDITORIAL 482

TEMA EN DESTAQUE

PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

PRESENTACIÓN

PLANIFICACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN 486

Fabiana Silva Fernandes, João Augusto Gentilini

LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN LA
POST-GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN EN BRASIL 494

José Silvério Baía Horta, Osmar Fávero

ABORDAJES DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA
EN *CADERNOS DE PESQUISA* (1972-1986) 522

Fabiana Silva Fernandes

PLANIFICACIÓN EDUCATIVA Y COMPLEJIDAD:
GESTIÓN DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS 548

Inés Aguerro

ACTORES, ESCENARIOS Y PLANOS:

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL Y LA EDUCACIÓN 580

João Augusto Gentilini

FEDERALISMO Y PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

EN EL EJERCICIO DEL PAR 602

Eliza Bartolozzi Ferreira

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN
DE LA EDUCACIÓN: DESAFÍOS A LOS MUNICIPIOS 624

José Marcelino Rezende Pinto

OTROS TEMAS

LOS PCN Y LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS
CURRICULARES EN BRASIL 648
Cláudia Valentina Assumpção Galian

TURNOS Y SEGREGACIÓN ESCOLAR: LAS DESIGUALDADES
INTRAESCOLARES EN DISCUSSION 670
Tiago Lisboa Bartholo, Marcio da Costa

NARRATIVAS DEL ORIGEN HISTÓRICO DE LOS DERECHOS HUMANOS
EN LOS MANUALES DE DERECHO 694
Fernando Seffner, Fabiane Simioni, Renan Bulsing dos Santos,
Carolina Nunes dos Santos, Milene Bobsin

HOMBRES EN LA EDUCACIÓN INFANTIL:
MIRADAS DE SOSPECHA E INTENTOS DE SEGREGACIÓN 720
Mariana Kubilius Monteiro, Helena Altmann

EDUCACIÓN INFANTIL Y RELACIONES RACIALES:
LA TENSIÓN ENTRE IGUALDAD Y DIVERSIDAD 742
Fúlvia Rosemberg

FÚLVIA ROSEMBERG (1942-2014) 760

INSTRUCCIONES A AUTORES 776

Ao público leitor,

Neste número, apresentamos em destaque a questão do planejamento educacional. A seção organizada por Fabiana Silva Fernandes e João Augusto Gentilini combina referências históricas com demandas políticas atuais. A apresentação dos organizadores permite antever a importância de se trazer à tona este tema, convidando à leitura de cada um dos artigos. Na seção Outros Temas, Cláudia V. A. Galian discute a formulação de propostas curriculares, tendo como referência a produção dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Tiago Bartholo e Marcio da Costa analisam a segregação entre e intraescolas no Rio de Janeiro. Fernando Seffner, Fabiane Simioni, Renan B. dos Santos, Carolina N. dos Santos e Milene Bobsin problematizam a narrativa da trajetória histórica dos direitos humanos. Mariana K. Monteiro e Helena Altmann analisam o itinerário profissional de homens que optaram pelo trabalho docente na educação infantil.

A seção encerra-se com o artigo de Fúlvia Rosemberg sobre a tensão entre diversidade e desigualdade, envolvendo as relações raciais e a educação infantil. Encaminhado pouco tempo antes de sua morte repentina, Fúlvia brinda-nos, postumamente, com o seu 31º artigo publicado em *Cadernos de Pesquisa*. Seguem-se as homenagens a essa pesquisadora, escritas por colegas que com ela conviveram em diferentes situações. Cabe prestar, aqui, o nosso tributo a sua presença na revista: como autora, desde 1975, como editora executiva, em 1988, como editora responsável, de fevereiro de 1989 a fevereiro de 1993.

Comitê editorial

TEMA

EM

DESTAC

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

QUE

PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

Desejam [os técnicos do Ministério do Planejamento] ver intelectualmente resolvidos todos os problemas, e como as soluções intelectuais requerem apenas a coerência formal das ideias, é natural a tendência, no caso, para conduzir as reformas segundo o élan das ideias e o ritmo com que estas se articulam. Mas os tecnocratas misturam facilmente as duas tendências: a de planejar com facilidade e a de impor com facilidade; ou seja, a de formular a ordem e a de torná-la imperativa segundo as exigências de uma racionalidade desembaraçada dos empecilhos do real. (Durmeval Trigueiro Mendes)¹

Iniciamos a apresentação do Tema em Destaque “Planejamento Educacional” trazendo um pensamento do saudoso educador brasileiro Durmeval Trigueiro Mendes, cuja trajetória profissional e acadêmica teve grande importância para os estudos sobre o planejamento educacional. Na epígrafe, Durmeval Trigueiro Mendes debruça-se sobre o contexto de 1960 e 1970, período de elaboração de planos educacionais vinculados a planos nacionais de desenvolvimento e de utilização de metodologias de planejamento, em que os procedimentos técnicos se sobrepunham à realidade social existente.

Se, inicialmente, o planejamento restringia-se à racionalização dos processos de produção industrial nos países capitalistas, nos moldes da administração taylorista, com a Segunda Guerra Mundial, tornou-se atividade humana consciente e instrumento racional de intervenção na

¹ A epígrafe foi selecionada em consulta realizada ao site oficial do autor, no endereço: <<http://www.durmevaltrigueiro.pro.br/>>.

realidade social,² mediante o desenvolvimento de técnicas cuja finalidade era controlar racionalmente a organização dos grupos sociais.

Entre seus objetivos, o planejamento buscava assegurar a continuidade do sistema, o enriquecimento dos valores culturais pela revitalização das técnicas sociais tradicionais (como a educação) e o aprimoramento de novas formas de manipulação de opiniões e atitudes (como a propaganda).

Na América Latina, o planejamento educacional teve importância histórica, nas décadas de 1960 e 1970, constituindo-se em instrumento de intervenção governamental que possibilitaria a coordenação dos esforços nacionais para empreender o desenvolvimento econômico e a modernização das estruturas econômicas e sociais, nos moldes dos países capitalistas desenvolvidos.

Em termos metodológicos, o planejamento utilizado foi o normativo, ou racional-desenvolvimentista, concebido a partir de uma racionalidade instrumental, em que se obtinha uma sequência rigorosa de etapas, na maior parte das vezes, descolada das questões políticas e sociais enfrentadas pelos países.

O planejamento educacional, nesse período, veio a ser uma consequência da abordagem econômica e instrumental do planejamento, e sua finalidade estava calcada na necessidade de preparação de mão de obra, indispensável para o desenvolvimento capitalista.

Com a crise econômica nos decênios de 1970 e 1980, o papel do Estado no desenvolvimento econômico foi colocado em discussão, assim como suas formas de atuação na implementação de políticas públicas, mediante o planejamento econômico e social.

Repercutindo diretamente nas políticas públicas, em particular nas políticas educacionais, a crise dos estados capitalistas foi abordada numa série de encontros e ações internacionais ao longo dos anos de 1980 e 1990, condensados em eventos realizados por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco –, Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina – Cepal – como a Conferência de Jontiem, o Projeto Principal de Educação e o Congresso Internacional “Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación” – e em documentos referenciais, como a “Declaração Mundial de Educação para Todos”, de 1990, e a “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade, publicado em 1992, pela Cepal.

Do ponto de vista metodológico, o planejamento normativo foi questionado pelo seu reducionismo econômico e pela excessiva formalidade do plano,³ que, na maioria das vezes, não contemplava a dinâmica dos processos sociais. Considerado, por vários autores, como uma atividade essencialmente política, o planejamento tradicional (normativo), ao reduzir-se ao aspecto econômico, dispensava os demais processos fundamentais

2 MANNHEIM, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. México: Fondo de Cultura Económica, 1953.

3 MATTOS, Carlos. A. de. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, n. 31, p. 119 - 137, abr. 1987.

de governo como o processo político, as relações internacionais de poder e de segurança nacional, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e as demandas sociais.⁴

Em relação ao planejamento educacional, novas concepções que fortaleciam a ideia de um planejamento articulado com as especificidades da educação – e não exclusivamente com o desenvolvimento econômico – foram elaboradas, em paralelo com as abordagens de planejamento estratégico e o planejamento estratégico situacional.

No Brasil, fundamentalmente nesse período, dois entendimentos sobre alternativas para a crise foram delineados, resultantes de duas posturas antagônicas: a primeira, reforçada por organismos internacionais de financiamento, condicionava todas as decisões e reformas necessárias para a resolução da crise fiscal do Estado a um contexto de austeridade; e outra, presente nas reivindicações de movimentos sociais, sindicatos e associações, defendia o fortalecimento da democracia como a principal alternativa para eleger as prioridades e definir as políticas necessárias para contornar o problema.

O resultado do amplo debate entre os setores da sociedade brasileira que representavam essas posições consubstanciou-se na Constituição Federal de 1988, cujos avanços em direitos sociais foram, de certa forma, atenuados pela falta de regulamentação de princípios básicos e pelo engendramento de uma série de mais de 70 emendas constitucionais, explicitando a fragilidade da estrutura política, econômica e social, os conflitos de interesses e a fragmentação das ações do Estado em torno das políticas públicas.

Como consequência, na educação, por exemplo, as bandeiras de luta de educadores em torno da participação dos processos de decisão, da gestão democrática e participativa foram incorporadas no texto da lei, mas instrumentalizadas com base em mecanismos e modelos da administração gerencial. Nesse processo, a descentralização tornou-se um dos principais aspectos da reforma que acometeu o Estado, sendo uma referência para a revisão do papel dos organismos de planificação e para a adequação de concepções e práticas de planejamento ao novo cenário político-institucional.

Em que pese à importância do planejamento como mecanismo para a formulação e a implementação das políticas públicas, ele diluiu-se, no decorrer dos anos de 1990, nos processos de reforma do Estado e de reorganização da administração pública, uma vez que o foco eram os mecanismos de execução das políticas. No âmbito da educação, foi pouco abordado pela literatura especializada, que se dedicou ao tema da gestão educacional, fundamentalmente sobre suas implicações políticas e sociais, enfocando os processos de descentralização, municipalização, gestão democrática e participação. Cabe lembrar que, no planejamento político-estratégico do governo de Fernando Henrique Cardoso para o

4

MATUS, Carlos R.
Política, planejamento e governo. Brasília: Ipea, 1993. 2v. (Série Ipea).

período de 1995 a 1998, o nível gerencial do sistema educacional era a escola.

No decorrer dos anos 2000, parece ter ocorrido uma retomada do tema do planejamento educacional, devido ao fortalecimento dos municípios como entes federativos, com capacidade de formular, implementar e executar suas políticas de educação; à necessidade de esclarecimento sobre a cooperação entre os entes federativos no financiamento e na implementação de programas e projetos; à formulação dos planos nacional, estaduais e municipais de educação; e à necessidade de efetivar os aportes institucionais necessários para a sua concretização, como os conselhos de educação.

Tem contribuído para o retorno do planejamento no cenário acadêmico a atuação do governo federal na coordenação da Política Nacional de Educação. A forma como o Ministério da Educação tem assumido a função normativa, redistributiva e supletiva, tal como definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9394/1996), por meio dos Planos de Desenvolvimento da Educação e dos Planos de Ações Articuladas⁵ – PAR –, tem proporcionado uma perspectiva de planejamento fundamentada na resolução de problemas e compromissada com a execução de projetos na área da educação. Esses aspectos têm sido abordados por diversos autores na área, preocupados com as relações de cooperação entre os entes federativos, os pactos estabelecidos entre diferentes níveis da administração pública e a capacidade institucional de Estados e municípios para formular suas políticas e angariar recursos financeiros do governo federal.

Por fim, a realização das Conferências Nacionais de Educação – Conae – e a recente aprovação do novo Plano Nacional de Educação trazem o planejamento na pauta das discussões nas associações de professores, sindicatos, universidades e demais entidades comprometidas com a educação.

Nesse sentido, considerando a importância histórica do planejamento educacional e, atualmente, seu papel como mecanismo para o delineamento das diretrizes e metas das políticas educacionais em nível nacional, estadual e municipal, apresenta-se este Tema em Destaque.

Os temas desenvolvidos abordam questões históricas sobre o planejamento educacional na América Latina e temas atuais, referentes a aspectos teóricos e metodológicos do planejamento, ao financiamento e à organização das instituições públicas e sociais em torno do novo Plano Nacional de Educação.

José Silvério Baía Horta e Osmar Fávero, com base em informações sobre os programas de pós-graduação, disponibilizadas pela Capes, constata o esvaziamento do tema do planejamento, ao longo dos anos de 2000 e 2009, em contraposição ao significado que o planejamento teve nos anos de 1960 e 1970. O planejamento educacional, desde os

5

O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento da educação, de caráter plurianual, em que são definidas as ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios para a implementação das políticas educacionais. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE n. 14 de 08 de junho de 2012. O Plano de Desenvolvimento da Educação foi criado em 2007 pelo MEC, constituindo-se num plano executivo, colocado à disposição dos entes federativos para avaliar e implementar políticas de melhoria da educação.

anos de 1990, foi assumindo um lugar secundário nas pesquisas educacionais, assim como as discussões sobre sua relação com a política. Da mesma forma, a literatura clássica sobre o planejamento educacional, que circulou pelos programas de pós-graduação dos anos de 1960 a 1980 e que representa um legado inestimável, foi suprimida.

Em seguida, os autores abordam a história do planejamento educacional no Brasil, apresentando os principais fatos e documentos que difundiram o planejamento como concepção e prática de governo, assim como os principais atores sociais que contribuíram para que o planejamento fosse alvo de cursos de formação em pós-graduação, entre eles Durmeval Trigueiro Mendes e os próprios autores. O texto estabelece uma reflexão sobre o planejamento como prática concreta, no âmbito do antigo Conselho Federal de Educação, e nos cursos de Mestrado em Planejamento, nas décadas de 1960 e 1970, ampliando a compreensão sobre o planejamento educacional ao situá-lo como processo social e prática presente na política e condicionada pela dinâmica de poder entre as instâncias de decisão do governo.

Fabiana Silva Fernandes realiza um estudo documental dos artigos publicados sobre o planejamento educacional, em *Cadernos de Pesquisa*. A autora verifica que os artigos sobre essa temática concentram-se no período de 1972 a 1986, momento de grande efervescência do tema nos círculos de especialistas em planejamento e no âmbito dos governos latino-americanos. A análise, dentro de uma perspectiva histórica, busca estabelecer articulação entre a produção teórica internacional e latino-americana sobre planejamento educacional e os artigos publicados por *Cadernos de Pesquisa*, constatando três tendências: o planejamento educacional subordinado ao sistema econômico, o planejamento educacional em si mesmo e a crítica ao planejamento educacional.

A primeira tendência agrupa os artigos publicados na década de 1970 e que se caracterizavam pela ênfase na dimensão técnica do planejamento. A segunda refere-se aos artigos que fazem uma reflexão no interior do sistema educacional, apegando-se aos problemas sociais e aos fenômenos demográficos proporcionados pela industrialização dos países subdesenvolvidos, e a terceira discorre sobre os artigos que introduzem um enfoque sociológico na análise dos problemas sociais e educacionais, apresentando uma perspectiva mais crítica ao planejamento, uma vez que denunciam seu compromisso com manutenção de estruturas de poder e a reprodução capitalista.

Inés Aguerrondo ocupa-se com o desafio à capacidade do planejamento para se transformar numa ferramenta útil para a gestão dos processos de reforma educacional da América Latina.

Apresenta o contexto de criação do planejamento na América Latina, em que se desenvolveu a concepção normativa e menciona a Conferência Internacional sobre Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação,

organizado pela Unesco, em 1990, como um divisor de águas no que se refere às metodologias e ao uso do planejamento como instrumento de governo.

É nesse evento da Unesco que novos horizontes para o planejamento educacional são delineados, mediante a consideração das especificidades da educação e da inserção de uma dimensão política e social nas reflexões sobre a técnica de planejamento.

Abordando as últimas três décadas de reformas educacionais na América Latina, Aguerrondo amplia as reflexões sobre o planejamento desde a década de 1990, pelo desenvolvimento do planejamento estratégico e do planejamento estratégico situacional, discorrendo sobre as diferentes concepções relativas aos processos de reformas como o grande desafio para o planejamento e a gestão das políticas educacionais. Defende o enfoque da complexidade como perspectiva para a compreensão da dinâmica social e educativa, discorrendo sobre diferentes autores que se debruçam sobre contextos de turbulência e incerteza. A partir desse enfoque da complexidade, a discussão desloca-se das técnicas de planejamento para o contexto a ser planejado, num exercício instigante de reflexão que vai desvendando os diversos desafios a serem enfrentados pelo planejamento na formulação e na implementação de ações voltadas para a reforma educacional.

João Augusto Gentilini discorre sobre a metodologia de Planejamento Estratégico Situacional – PES – e suas possibilidades de utilização no campo educacional.

O PES foi concebido por Carlos Matus, grande estudioso do planejamento estratégico de governo e ex-ministro da Economia do Presidente Salvador Allende, no Chile, no período de 1970 a 1973. Com o golpe militar, Matus tornou-se um preso político da Ditadura Chilena e foi no cárcere que suas primeiras ideias sobre o PES foram geradas. Uma das histórias sobre o autor, deveras pitoresca, menciona que, na prisão, Carlos Matus teve acesso a livros de estratégias de guerra, como a obra *Da guerra*, de Clausewitz, que alinhavaram os primeiros alicerces de sua teoria de planejamento.

No Brasil, as ideias de Carlos Matus circularam no setor público, nas décadas de 1980 e 1990, e influenciaram gestores e pesquisadores de planejamento, bem como importantes organizações como a Escola Nacional de Administração Pública – Enap –, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea – e a Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap.

O PES é uma metodologia de planejamento por problemas, os quais devem ser analisados em profundidade, mediante a identificação de suas causas, cuja origem é processual, fruto das relações sociais e de natureza política, social, econômica e organizacional. É com base nessa análise que se delineia um plano de ação, mas que não se caracteriza por uma solução normativa, e, sim, por como um conjunto de estratégias e táticas concebidas em diferentes cenários possíveis para a realidade social.

Nesse sentido, Gentilini discute a importância do PES como uma ferramenta de governo para a formulação das políticas educacionais no Brasil, tendo em vista o contexto de reforma da década de 1990, os novos atores sociais presentes no cenário educacional, provenientes dos movimentos sociais, das entidades representativas de docentes, sindicatos, empresários da educação e organizações não governamentais, assim como a divisão de responsabilidades entre as instâncias federativas, oferecendo uma conjuntura complexa e alvo de disputas e interesses.

Eliza Bartolozzi Ferreira traz uma contribuição importante para os estudos de políticas educacionais, uma vez que faz uma descrição analítica do Plano de Ações Articuladas – PAR –, desvendando os mecanismos de funcionamento do plano, a concepção de planejamento presente e a relação entre o governo federal e demais entes federativos em torno da implementação das políticas educacionais locais via o PAR.

A autora examina contradições no processo de implantação do PAR e expõe a fragilidade do plano como um mecanismo de sustentação de um projeto nacional de educação. Destaca-se o caráter centralizador do PAR, que, em contradição com as intenções de estímulo à participação dos atores envolvidos com a formulação das políticas estaduais e municipais de educação, busca contornar a fragilidade operacional e política dos entes federativos pela aplicação de instrumentos de diagnóstico e de gerenciamento das ações pela intervenção dos técnicos do Ministério da Educação.

José Marcelino Rezende Pinto faz a análise de um aspecto de grande importância para a viabilidade do planejamento educacional: o financiamento educacional. Com base na divisão de responsabilidade entre os entes federativos e os mecanismos de financiamento da educação, via o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, o autor explicita a relação de estados e municípios com o governo federal, em termos da dependência dos recursos financeiros repassados pela União, demonstra as dificuldades que foram geradas com a sobrecarga de responsabilidades aos municípios e apresenta o provável cenário, negativo, com o encerramento do Fundeb.

Ao discutir a descentralização, o autor apresenta a evolução da participação dos municípios na oferta educacional, construindo o cenário que fundamenta a sua análise das causas e efeitos da descentralização educacional para a capacidade de planejamento e de financiamento dos municípios brasileiros.

FABIANA SILVA FERNANDES
fsferandes@fcc.org.br

JOÃO AUGUSTO GENTILINI
jagentilini@bol.com.br

O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

JOSÉ SILVÉRIO BAÍA HORTA

OSMAR FÁVERO

RESUMO

Levantamento das informações fornecidas pelos programas de pós-graduação em educação no período 2000-2009, disponíveis no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, revela a progressiva substituição dos estudos sobre planejamento educacional por estudos sobre gestão e avaliação. Confronta-se esse “esvaziamento” com a “fertilidade” dos anos 1970/1980, analisando fontes utilizadas e conteúdos trabalhados nos mestrados em educação da PUC-Rio e da Fundação Getúlio Vargas. Nas considerações finais, afirma-se que esse “esvaziamento” foi simultâneo à desagregação do sistema de planejamento brasileiro, ocorrida nos anos de 1990, e sugere retomar aqueles estudos, a partir das últimas Conferências Nacionais de Educação e das dificuldades de aprovação pelo Congresso Nacional dos planos nacionais de educação por elas propostos.

PLANEJAMENTO • PLANEJAMENTO EDUCACIONAL • POLÍTICA E
PLANEJAMENTO • PÓS-GRADUAÇÃO E PLANEJAMENTO

EDUCATIONAL PLANNING IN POST-GRADUATE EDUCATION IN BRAZIL

ABSTRACT

A survey of information provided by post-graduate education programs for the 2000-2009 period, available at the Coordination for Training of Higher Education Personnel portal, reveals the progressive substitution of studies on educational planning by studies on assessment and management. This “emptying” of the 2000-2009 period is compared with the “fertility” of the 1970s and 1980s by analyzing the sources and content found in Master’s theses in education from PUC-Rio and the Getulio Vargas Foundation. In the conclusion, the article states that this “emptying” occurred simultaneously with the dismantling of the Brazilian planning system in the 1990s. It also suggests returning to the studies from the last National Educational Conferences and the difficulties in securing national congressional approval for the national educational plans proposed in them.

PLANNING • EDUCATIONAL PLANNING • POLICY AND PLANNING •
POST-GRADUATE AND PLANNING

LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN LA POST-GRADUACIÓN EN EDUCACIÓN EN BRASIL

RESUMEN

La recopilación de las informaciones proporcionadas por los programas de post-graduación en educación en el período 2000-2009, disponibles en el sitio web de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior, revela la sustitución progresiva de los estudios sobre la planificación educativa por estudios de gestión y evaluación. Se opone este “vaciamiento” a la “fertilidad” de los años 1970/1980, analizando fuentes utilizadas y contenidos trabajados en los cursos de Máster en Educación de la PUC-Rio y de la Fundación Getulio Vargas. En las consideraciones finales, se afirma que este “vaciamiento” fue simultáneo a la disgregación del sistema de planificación brasileño, que se produjo en la década de 1990, y sugiere reanudar aquellos estudios a partir de las últimas Conferencia Nacionales de Educación y de las dificultades de aprobación por el Congreso Nacional de los planes nacionales de educación propuestas por ellos.

PLANIFICACIÓN • PLANIFICACIÓN EDUCATIVA • POLÍTICA Y
PLANIFICACIÓN • POST-GRADUACIÓN Y PLANIFICACIÓN

LEVANTAMENTO EXAUSTIVO, realizado com base em informações disponibilizadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, permitiu constatar que a temática do planejamento educacional nos programas de pós-graduação em educação sofreu mudança radical, que se iniciou nos anos de 1990 e se acentuou na primeira década deste século. Deixando em segundo plano o estudo do planejamento educacional em sua relação com a política de educação, a maioria dos pesquisadores da temática volta-se para as relações entre planejamento e gestão, e planejamento e avaliação. Tal enfoque se percebe tanto nas ementas das linhas de pesquisa e das disciplinas, como no levantamento da bibliografia indicada nestas últimas. Além disso, esse levantamento mostra uma ausência quase total da rica produção acadêmica sobre a temática, desenvolvida nas décadas de 1970 e 1980. Partindo dessas constatações, pretendemos neste artigo realizar um resgate dessa produção, centrando-a em alguns programas de pós-graduação que, naquele período, assumiram o planejamento educacional como um de seus eixos. Para tanto, depois de detalhar os dados do levantamento a que nos referimos, trabalhamos sobre o legado das décadas de 1970 e 1980, apresentando a circulação das ideias sobre planejamento educacional nos programas de pós-graduação em educação no período e a contribuição de alguns autores que trabalharam a temática e foram intensamente estudados nos referidos programas.

A TEMÁTICA DO PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO

No intuito de identificar a dimensão alcançada pela temática do planejamento e as tendências por ela assumidas nos programas de pós-graduação em educação nos últimos anos, fizemos um levantamento exaustivo dos dados relativos a esses programas, por eles fornecidos e disponibilizados no site da Capes. No total de 738 programas/anos pesquisados, entre 2000 e 2009, foi possível identificar linhas e projetos de pesquisa sobre planejamento, bem como disciplinas oferecidas e teses e dissertações neles defendidas sobre o mesmo tema.

As frequências obtidas a partir desse levantamento são apresentadas na Tabela 1, na qual é possível verificar que, ao gradativo crescimento anual dos programas da área correspondeu uma diminuição, em termos absolutos e percentuais, dos programas com linhas de pesquisa em planejamento. Da mesma forma, de um total de disciplinas listadas pelos programas, que cresce de 1.771 em 2000 para 3.776 em 2009, um percentual mínimo, que decresce de 1,18% em 2000 para 0,87% em 2009, corresponde às disciplinas que incluíam o termo planejamento no título ou na ementa. A mesma tendência se verifica quando se focalizam as linhas de pesquisa listadas pelos programas, e nestas, as linhas que se voltam para a pesquisa da temática do planejamento. Assim, de um total de 277 linhas de pesquisa listadas em 2000, apenas 7, ou seja, 2,53% incluíam os termos planejamento ou plano no título ou na ementa. Esse percentual sofre um decréscimo progressivo (com exceção do ano de 2003), chegando a 1,27% em 2009. Quanto aos projetos de pesquisa desenvolvidos pelos programas no decênio, a tendência é praticamente a mesma. De um total de 1.845 projetos em andamento ou concluídos em 2000, apenas 10 (0,54%) incluíam os termos planejamento ou plano no título. Esses quantitativos oscilando para mais ou para menos durante o período em estudo chegam a 14 (0,41%) em 2009. Com relação às teses e dissertações, de um total de 23.857 defendidas entre 2000 e 2009, apenas 69, ou seja, 0,29% incluíam os termos planejamento ou plano no título.

TABELA 1

INDICADORES DA PRESENÇA DA TEMÁTICA PLANEJAMENTO NOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DE 2000 A 2009

INDICADORES		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DISCIPLINAS	Total	1771	2086	2359	2561	2619	2718	2977	3174	3532	3776
	Planejamento	18	25	31	28	24	27	31	27	31	30
	Porcentagem	1,18%	1,53%	1,61%	1,21%	1,14%	1,03%	0,94%	0,94%	0,85%	0,87%
LINHAS DE PESQUISA	Total	277	297	318	306	309	326	325	358	367	393
	Planejamento	7	7	7	9	6	6	5	4	5	5
	Porcentagem	2,53%	2,36%	2,20%	2,94%	1,94%	1,84%	1,54%	1,12%	1,36%	1,27%
PROJETOS DE PESQUISA	Total	1845	1970	2296	2559	2249	2652	2543	2866	3079	3405
	Planejamento	10	8	6	10	10	12	7	9	14	14
	Porcentagem	0,54%	0,41%	0,26%	0,39%	0,45%	0,45%	0,27%	0,31%	0,45%	0,41%
DISSERTAÇÕES E TESES	Total	1301	1578	1967	2280	2263	2489	2682	2868	3141	3288
	Planejamento	3	4	9	6	7	4	11	9	10	6
	Porcentagem	0,23%	0,25%	0,46%	0,26%	0,31%	0,16%	0,42%	0,31%	0,32%	0,18%

Fonte dos dados brutos: Capes. Disponível em <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&identificador=38>>. Acessos em: abr. e maio 2014.

Esses dados permitem concluir que, atualmente, a temática do planejamento educacional ocupa um lugar bastante secundário e cada vez mais limitado nos programas de pós-graduação em educação.

Para uma avaliação qualitativa, fizemos um levantamento mais detalhado dos dados dos programas que incluem temáticas relacionadas com o planejamento em suas atividades de ensino e pesquisa. Os resultados desse levantamento são apresentados nos quadros em anexo. Nos quadros 1 e 2 listamos, ano a ano, as disciplinas dos programas de pós-graduação em educação que incluíam planejamento no título ou na ementa, identificando os momentos em que elas foram apenas listadas e aqueles em que elas foram realmente oferecidas. Esses quadros levam a duas constatações. Em primeiro lugar, foram raros os programas em que esta oferta se fez de forma sistemática durante o decênio. Em segundo lugar, foi possível constatar, pelo título e especialmente pelas ementas, que o tema do planejamento foi sempre tratado conjuntamente com os temas da gestão e da avaliação ou limitado a um determinado nível de ensino. A articulação entre planejamento e política educacional, embora exista, foi quase sempre tratada de forma subordinada. No Quadro 3, no qual são apresentadas as linhas de pesquisa dos programas, essa tendência aparece de forma mais acentuada, especialmente naquelas que permaneceram em andamento durante todo o período. No Quadro 4, apresentamos os projetos de pesquisa que incluem o termo planejamento no título e, no Quadro 5, aqueles que incluem o termo plano. Além de ser possível identificar a permanência da tendência indicada, pode-se notar que, mesmo nos programas que mantêm a linha de pesquisa em andamento durante todo o período, a presença de projetos de pesquisa não é uma constante. Nota-se também, sobretudo no Quadro 5, forte

tendência em focar as pesquisas nos planos e programas governamentais, especialmente sob o enfoque avaliativo.

Fizemos também um levantamento da bibliografia das disciplinas que incluíam os termos planejamento ou plano, listadas pelos programas. No Quadro 6, apresentamos os livros que tiveram mais de cinco indicações entre os mais de 2.000 indicados. Nota-se enorme dispersão e total ausência dos textos clássicos de planejamento e dos estudos sobre planejamento intensamente presentes nos programas de pós-graduação em períodos anteriores, especialmente nos anos iniciais dos mestrados em educação, entre 1970 e 1980.

Com base nessas constatações, consideramos ser relevante apresentar, a seguir, dados sobre a presença do debate em relação ao planejamento e ao planejamento educacional em alguns mestrados em educação, bem como realizar um resgate das contribuições teóricas desenvolvidas por alguns autores, em períodos anteriores.

O PERÍODO 1970-1980

ANTECEDENTES

Em setembro de 1943, o Ministro Gustavo Capanema participa, em São Paulo, de cerimônia de assinatura do convênio estadual de ensino primário. Em discurso que reflete o seu progressivo afastamento estratégico do grupo de tendências totalitárias e nacionalistas exacerbadas do governo Vargas, que começava a perder influência, o ministro aproveita a ocasião para discutir a questão da planificação em suas relações com o tema da liberdade. Segundo Capanema,

[...] uma das questões fundamentais da política moderna é o problema da liberdade. A liberdade é a base da organização nacional, a liberdade é a base da política, é a base da vida. Sem liberdade não há cultura, sem liberdade não há política, sem liberdade não há organização, sem liberdade não há estado, sem liberdade não há história. Qualquer nação que se queira, de fato, organizar para a vida moderna, deve ter em vista que o seu primeiro problema é o da liberdade. (CAPANEMA, 1943)

Ainda segundo o Ministro, no mundo moderno, a liberdade tinha de se conciliar com a planificação:

Não é possível esquecer, entretanto, que o mundo moderno não pode prosseguir sem a planificação. [...] Sem a planificação será de todo impossível qualquer organização nacional [...]. Em qualquer país, hoje em dia, as questões mais graves, de grande alcance e significação nacional, se resolvem segundo planos nacionais. Ora,

o plano nacional, levado ao extremo de sua organização, pode por em perigo a liberdade, e por isto é que se apresenta como o problema angustioso, como o problema palpitante da organização do estado moderno, a conciliação entre a planificação e a liberdade. (CAPANEMA, 1943)

Ao tratar do papel da liberdade na vida política e social, o ministro parece se esquecer da dimensão autoritária do regime ao qual servia, no qual esta liberdade não existia. Deixando de lado o momento presente, no qual o regime reprimia a liberdade em nome da segurança nacional, Capanema se preocupa em garantir que no futuro não fosse posta em risco a liberdade em nome da planificação.

Na realidade, a suposta contradição entre liberdade e planificação já havia, naquele momento, sido resolvida por Mannheim, dentro dos quadros do pensamento liberal:

Nos países democráticos existe, pois, a possibilidade de definir de novo gradualmente o significado da planificação, de tal modo que esta palavra não vá unida à ideia de conformismo, mas à de coordenação, no sentido de harmonizar os instrumentos de técnica social; em uma palavra, a possibilidade de entender planificação como planificação para a liberdade. (MANNHEIM, 1942, p. 239)

Mannheim vai mais longe. Para ele, na atual etapa do desenvolvimento social que estava considerando, não poderia haver liberdade sem planificação:

Na etapa mais elevada, a liberdade só pode existir quando está assegurada pela planificação. Não pode consistir em limitar os poderes do planejador, mas sim em uma concepção de planificação que garanta a existência de formas essenciais de liberdade mediante o próprio plano. [...] Na etapa de planificação a liberdade só pode estar garantida se a autoridade que planifica a incorpora ao próprio plano. [...] Planificar para a liberdade é a única forma lógica que resta de liberdade. (MANNHEIM, , 1942, p. 343)

Mas as exigências da liberdade e da planificação eram muito mais profundas. A questão premente não era encontrar caminhos para resolver a falsa contradição entre liberdade e planificação, como propunha o ministro, mas lutar pela superação do autoritarismo, este sim irreconciliável tanto com a liberdade quanto com o planejamento democrático.

Assim, por ocasião do Primeiro Congresso de Escritores, reunido em São Paulo em janeiro de 1945, o jurista Pontes de Miranda defendeu

a tese intitulada *Democracia e Planificação*, aprovada por unanimidade pelos congressistas. Pontes de Miranda parte de três enunciados:

a) Se é certo que a forma política igualitária seja a que mais simplifica e mais assegura os resultados da economia de plano; b) não é verdade que a democracia, ainda a parlamentar, seja incompatível com a planificação; c) e não é verdade que as formas monocráticas e oligárquicas, notadamente a fascista, sejam mais propícias à planificação que as democráticas: ao contrário disso, as formas monocráticas e oligárquicas, ou planificam para a guerra, ou são as mais impróprias à planificação que dê resultados. (PONTES DE MIRANDA, 1945, p. 222)

Para Pontes de Miranda, não apenas “a contradição entre a democracia e a planificação somente existe no pensamento dos que a afirmam” (1945, p. 223), como só é possível planificar em regime livre e democrático: “Sem a democracia e a liberdade não se planifica a contento” (p. 228).

Também o Congresso Brasileiro de Educação, reunido no Rio de Janeiro, em junho do mesmo ano, ao incluir o planejamento das atividades educativas como um dos instrumentos de intervenção do estado em matéria de educação, afirmou categoricamente que este planejamento deveria dar-se “segundo diretrizes e em bases democráticas” (Associação Brasileira de Educação, 1945).

A partir de 1946, a questão do planejamento passa a ser enfocada sob outra perspectiva. Uma vez aceita a possibilidade de se conciliar, em regimes democráticos, liberalismo e planejamento, entra em cena outra variável: o desenvolvimento nacional, tema fortemente presente entre os intelectuais na década de 1950, especialmente a partir do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – Iseb. E, no final da década de 1950, a educação passa a ser incluída como uma das exigências básicas do processo de desenvolvimento. Como afirmou Álvaro Vieira Pinto:

Neste momento em que a comunidade brasileira atinge o limiar da consciência nacional, caracterizada por inédita representação de sua realidade, e se dispõe a projetar e empreender o desenvolvimento dos recursos materiais, que a deve conduzir a outro estágio de existência, torna-se indispensável criar novo conceito de educação como parte essencial daquele projeto e condição de seu completo êxito. [...] Uma teoria da educação deverá surgir, cuja tarefa inicial será a de definir que tipo de homem se deseja formar para promover o desenvolvimento do país. [...] Apresenta-se, assim, a educação como aspecto capital da teoria do desenvolvimento. (PINTO, 1960, p. 43-44)

CIRCULAÇÃO DE IDEIAS SOBRE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL (1970-1980)

A discussão do planejamento educacional no Brasil, que passou a ser feita na década de 1950, como decorrência da afirmada relação entre educação e desenvolvimento econômico, tomou impulso na década de 1960. Dois encontros internacionais constituem-se em marcos importantes: a Conferência de Punta del Este, em agosto de 1961, reunindo os ministros da educação e de finanças de todos os países latino-americanos, que deu origem ao Plano Decenal da Aliança para o Progresso, e a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico na América Latina, realizada em Santiago do Chile, em março de 1962.

O alentado relatório brasileiro *Educação e Desenvolvimento Econômico* (BRASIL, 1962), apresentado nessa conferência, elaborado pelos técnicos do então Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – Inep –, é um produto exemplar do esforço despendido, em termos do levantamento da situação educacional no país, inclusive financeira, no contexto do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o período 1963-1965, nele incluído o Programa de Educação. Importante também o artigo de Jayme Abreu, “Educação e desenvolvimento socioeconômico na América Latina – expressão de uma conferência”, publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* n. 86, de abril-junho de 1962, no qual se destaca a segunda seção: “A educação planejada, como fator de desenvolvimento econômico e elemento de estabilidade social”.

Em termos legais, a necessidade e a importância do planejamento na área da educação, no caso brasileiro, foram postos na ordem do dia nesses mesmos anos de 1960, após a promulgação das primeiras Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 4024/61). Retomou-se o ideal de Anísio Teixeira de serem definidos “sistemas estaduais de educação” (e, no limite, “sistemas municipais de educação”, o que veio a ocorrer apenas recentemente, após as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n. 9394/96) e, em consequência, passou-se a exigir dos estados a elaboração de planos de manutenção e expansão do ensino primário e médio, para o recebimento dos recursos financeiros com tal destinação.

Em decorrência, defendia-se novo posicionamento do Ministério da Educação e Cultura – MEC –: não mais o definidor e o gestor da política da educação, imposta a partir da União para estados e municípios, mas órgão essencialmente assessor dessa política, idealmente definida pelo Conselho Federal de Educação. Para tanto, foram organizados os Colóquios Estaduais sobre a Organização dos Sistemas de Ensino – Ceose –, sob a coordenação geral de Durmeval Trigueiro Mendes e com a participação de técnicos brasileiros e especialistas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco –, tendo em vista prestar cooperação técnica aos estados em matéria de planejamento,

organização educacional e reestruturação dos sistemas educacionais. Apesar do excelente nível dos participantes, que realizaram vários estudos e diagnósticos em diversos estados e prepararam propostas técnicas inovadoras, os órgãos de planejamento governamentais implantados no pós-1964 ignoraram esses esforços e nem mesmo a rica documentação produzida foi resguardada.¹

Por sua vez, cabia ao Conselho Federal de Educação a autorização para o funcionamento de novas faculdades e universidades. Como conselheiro, Durmeval Trigueiro Mendes, no período, emitiu vários pareceres doutrinários sobre a expansão do ensino superior, que acontecia em ritmo acelerado, e sobre o governo das universidades. Esses pareceres e o estudo sobre o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – Plano de Educação (Trigueiro Mendes, 1966), complementados por uma exposição sobre os mecanismos de planejamento adotados pelo governo brasileiro no mesmo período, foram reunidos em *Toward a theory of educational planning: the brasilien case*, publicado em 1972 pelo Latin American Center, da Michigan State University. Esse livro contém a melhor abordagem sobre planejamento educacional brasileiro escrita até hoje, configurando-se como um privilegiado enfoque teórico e histórico do planejamento enquanto processo.²

Na época, os estudos sobre planejamento estavam inspirados, de um lado, pela experiência socialista-soviética de elaboração de planos globais de desenvolvimento e, de outro, pela discussão a respeito do esforço de reconstrução da Europa, quando o planejamento se tornou viável, na perspectiva liberal. Nesta perspectiva, o caso francês era exemplar para o estudo da teoria e da prática do planejamento; os teóricos franceses colocavam fortemente a relação “política e planejamento”, desde a dimensão expressamente política dos “planos” – entendidos como documentos que fixam decisões e opções, em termos de objetivos e estratégias, e preveem instrumentos, recursos e tempos para alcançar aqueles objetivos, segundo aquelas estratégias.

Esses estudos circulavam no meio acadêmico e era também significativo, no mesmo período, o acesso às publicações da Unesco, da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social – Ilpes – sobre o planejamento em geral e o planejamento da educação em particular. Várias dessas publicações foram traduzidas e publicadas no Brasil, como os títulos da série “Principes de la planification de l’éducation”, do Instituto Internacional de Planejamento Educacional da Unesco – IIPÉ/Unesco –, anexados aos *Cadernos de Pesquisa; Planificação da educação e seus problemas econômicos e sociais*, reunindo os trabalhos apresentados, a síntese das discussões dos grupos de trabalho e o relatório final do Colóquio Internacional sobre Planificação da Educação, realizado em Paris em 1960, publicado em 1967 pelo Centro Regional de Pesquisas

1 Ver, a respeito, Trigueiro Mendes (1967) e Fávero (1999).

2 Os pareceres eram publicados inicialmente na *Revista Documenta*, do Conselho Federal de Educação, e imediatamente transformados em artigos, inseridos na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. O livro citado foi publicado no Brasil apenas em 2000, pela Editora da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Eduerj –, sob o título *O planejamento educacional no Brasil*, tomando por base os originais em português, várias vezes revistos.

Educacionais Prof. Queiroz Filho; o texto metodológico *O planejamento da educação*, de Simón Romero Lozano e Sebastián Ferrer Martín, elaborado no Ilpes, traduzido por Hélio Pontes e publicado pelo MEC, para uso de seus técnicos e das secretarias estaduais de educação.

Nessa mesma década de 1960, o planejamento começou a ser abordado em cursos de pós-graduação. No Rio de Janeiro, foram realizados dois cursos de especialização em planejamento educacional, o primeiro na Pontifícia Universidade Católica – PUC-Rio –, em 1965, patrocinado pela Diretoria do Ensino Secundário do MEC, em princípio para seus funcionários, mas aberto para outras matrículas, e o segundo na antiga Universidade do Estado da Guanabara – UEG –, em 1969, coordenado por Durmeval Trigueiro Mendes. O curso realizado na PUC-Rio antecedeu a criação de seu mestrado em educação, o primeiro criado na área de educação, em 1966, em especial sua área de concentração em planejamento educacional.

Em 1971, Trigueiro Mendes assumiu a coordenação da área e a responsabilidade pela disciplina, relacionando a teorização sobre o planejamento com sua prática, ambas marcadas pela política. Nessa linha, sua preocupação maior era que o mestrado formasse planejadores, profissionais críticos comprometidos com os problemas da realidade e não simples técnicos. De um lado, seus programas de curso apresentavam as referências teóricas fundamentais sobre o planejamento, parte delas oriundas das instituições anteriormente indicadas. A bibliografia utilizada situava-se em um nível que poderia ser reconhecido como o dos atuais doutorados, sendo assumida com seriedade por boa parte de seus alunos. Por outro lado, a partir da compreensão de que o planejamento era um processo dialético entre Poder e Saber, Trigueiro Mendes tinha consciência de que os órgãos de planejamento do governo federal eram instâncias privilegiadas do Poder, e que se deveria conhecer melhor esse Poder, para se desenvolver, a partir dele, o Saber Crítico, característica própria de um curso de pós-graduação. Esse Saber Crítico deveria completar-se na prática concreta de elaborar diagnósticos, redigir planos, prever os mecanismos de sua implementação, assim como os instrumentos de controle e avaliação. Nessa perspectiva, toda uma geração de mestrandos realizou estágios no Instituto de Planejamento Econômico e Social – Ipea –, no Programa de Expansão e Melhoria do Ensino Médio – Premem –, no Programa Nacional de Tele-Educação – Prontel –, vivenciando o modelo de planejamento aplicado, que passavam a conhecer, criticar e, mais tarde, ultrapassar em situações de trabalho.

Trigueiro Mendes entendia a formação do planejador em educação como um “especialista de 2º grau”, para quem era fundamental, além do domínio da concepção e das técnicas do planejamento, uma visão ao mesmo tempo ampla e aprofundada da educação brasileira. Na proposta de reformulação da área de planejamento educacional do mestrado em

educação da PUC-Rio, escrita em 1971 e revista em 1975, definia o estatuto do curso como “uma tentativa de composição entre dois protagonistas nesse campo: o educador e o economista, visando tornar congruentes a linguagem e os métodos usados por um e por outro, mediante o domínio das mesmas instrumentalidades” (MENDES, 1975, p. 3).

Essas duas linhas convergentes, com a mediação do sociólogo e do economista,³ durante as décadas de 1970 e 1980, não só garantiram a originalidade da área de planejamento educacional da PUC-Rio, como foram também assumidas no Instituto de Estudos Avançados em Educação – Iesae –, e no mestrado em educação da Fundação Getúlio Vargas – FGV –, criado em 1972. Nesse período, tanto o mestrado da PUC-Rio como o Iesae tinham abrangência nacional, formando uma geração de especialistas que assumiram funções de direção no MEC, em secretarias de educação e universidades.

Em decorrência de um AVC, Trigueiro Mendes teve um sério problema de afasia que o obrigou a afastar-se da docência por dois anos. Na PUC-Rio, foi substituído na coordenação da área e na disciplina de Planejamento, por Osmar Fávero, que também se encarregou da mesma disciplina no Iesae, principalmente nos vários cursos de especialização realizados fora do Rio. Em seu retorno, assumiu, na PUC-Rio, a disciplina Pensamento Educacional Brasileiro e, no Iesae, a disciplina Filosofia da Educação Brasileira e a pesquisa com o mesmo nome, a ela associada. José Silvério Baía Horta atuou como seu assistente na disciplina e na pesquisa assumiu o tema planejamento educacional (HORTA, 1983).

Nesses cursos, durante as décadas de 1970 e 1980, foram mantidas as orientações fundamentais de Trigueiro Mendes, embora na abordagem teórica do planejamento outros autores passaram a complementar os anteriores, em especial Carlos Matus e Francisco de Oliveira. Nesses dois mestrados é bastante significativa a produção de dissertações sobre planejamento educacional, nos anos de 1970 e 1980.

Por sua vez, no mestrado em educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ –, Osmar Fávero encarregou-se, por vários anos, da disciplina eletiva Planejamento Educacional, com grande procura e desenvolvida com a mesma orientação para turmas de alunos pertencentes aos quadros do MEC, da própria UFRJ e dos sistemas de ensino dos municípios do Rio de Janeiro e de Niterói. Registramos ainda que, com orientação teórico-metodológica bastante próxima, foi criado, em 1978, o mestrado em planejamento educacional da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Sabe-se ainda que, no mestrado em educação da Universidade de Brasília – UnB –, criado em 1974, existia a área de concentração em planejamento educacional. Nesses cursos, além da bibliografia teórica e metodológica referidas, eram sistematicamente lidos e criticados os diversos planos de educação elaborados no período, com destaque para a fundamentação e as alternativas políticas nele expressas.

3

Na área de planejamento do programa da PUC-Rio, a disciplina Planejamento Educacional articulava-se com duas outras: Fatores Sociais da Educação, a cargo de Zacharias de Sá Carvalho, e Economia da Educação, a cargo de Cláudio Moura Castro. Na estrutura geral do mestrado, articulava-se ainda com a disciplina Educação Brasileira.

CONTRIBUIÇÕES DE LUIZ PEREIRA, DURMEVAL TRIGUEIRO MENDES, CARLOS MATUS E FRANCISCO DE OLIVEIRA

O estabelecimento de um quadro de referência para uma “sociologia do planejamento” constitui o objetivo de Luiz Pereira em seu ensaio “História e planificação”, implicando três passos: “a caracterização do planejamento como processo social, o estabelecimento das conexões entre política e planificação e a identificação das variedades em que a planificação se realiza” (PEREIRA, 1970, p. 11). Utilizando as categorias de Mannheim, Luiz Pereira considera o planejamento como uma forma histórica de controle social que exige, para sua emergência ou realização, o cumprimento de três conjuntos de condições ou requisitos: a) existência de um pensamento planejador – configuração da consciência que se expressa em uma apreensão abrangente da realidade, por meio de uma racionalização do mundo e da vida social; b) existência de situações de desequilíbrio, que põem em risco a persistência da realização histórica do tipo macroestrutural considerado como um todo e que colocam a exigência do restabelecimento do equilíbrio funcional; c) existência, na estrutura do poder, de uma agência racionalmente reconhecida para o exercício de controles centralizados que incidem, direta ou indiretamente, na pluridimensionalidade da vida coletiva.

Historicamente, tais requisitos, embora tenham se originado em épocas diversas e avançado em ritmos desiguais, ocorrem concomitantemente na fase pós-concorrencial do sistema socioeconômico capitalista (etapa neocapitalista ou sistema socioeconômico socialista). Seu atendimento se concretiza pela constituição e avanço das ciências sociais, pela crise das sociedades capitalistas, bem como pela ampliação das áreas de atuação e das funções do Estado.

A partir daí, o autor discute a relação entre política e planejamento, ponto central de seu ensaio:

O controle inovador consistente no planejamento é modernamente o processo instrumental nuclear de fazer história, enquanto “exploração” consciente de um dos possíveis históricos. Em outras palavras, o planejamento aparece como uma das configurações da práxis inovadora, após a opção por um dos possíveis. Assim sendo, o planejamento, como uma das configurações da práxis inovadora, exprime as determinações essenciais do tipo macroestrutural histórico em que ocorre (capitalista e socialista). Em outras palavras, ele sempre é processo de desenvolvimento do tipo e não de implantação histórica deste ou de implantação de uma das etapas do seu desenvolvimento. Em suma, planejamento não é Política, que no limite consiste na práxis inovadora máxima: a negação de etapas de um tipo macroestrutural histórico e sua substituição por

outra e, mais ainda, a negação de um tipo e sua substituição por outro. (PEREIRA, 1970, p. 16-17)

Em suma, para Luiz Pereira, as decisões macropolíticas são tomadas fora do processo de planejamento, o qual é, em última análise, um instrumento de implantação dessas decisões. Quaisquer que sejam as relações que se estabeleçam entre política e planificação, na medida em que se conceba a planificação como processo instrumental, permanece pressuposta “a realização continuada do processo político, enquanto competição entre possíveis historicamente dados” (PEREIRA, 1970, p. 49). As decisões especificamente políticas continuam a ser tomadas e se traduzem instrumentalmente nas modalidades e nos objetivos da planificação.

Por sua vez, em seus trabalhos e especialmente no livro *O planejamento educacional no Brasil*, Trigueiro Mendes entende o planejamento como uma dialética entre o Poder e o Saber: “Há uma perfeita dialética entre o poder e o saber nas sociedades que querem seu desenvolvimento conduzido por um projeto determinado” (MENDES, 1973, p. 10). Para ele, essa relação seria mediada por uma *intelligentsia* que não se reduziria, evidentemente, a “um grupo de técnicos, especialistas em técnicas quantitativas, que passam, por isso mesmo, a planejar expulsando do plano as dimensões qualitativas, achatando o real: essência do planejamento tecnocrático” (MENDES, 1973, p. 2). O planejamento operaria então na ambiguidade do processo político, de acordo com a racionalidade própria da política, buscando se aperfeiçoar cada vez mais.

[...] o Saber que uma sociedade pode adquirir a respeito de si mesma, de suas ideias mas também de seus valores e crenças, ajudado por sua *intelligentsia* que faz a mediação (no sentido sartreano) entre a própria sociedade e o Poder que a dirige, para que esta expresse aquelas ideias, valores e crenças, mas igualmente lhes eleve permanentemente o nível. (MENDES, 1973, p. 3)

Esses pontos foram por ele reiterados em suas notas sobre o ensaio “História e planificação”, de Luiz Pereira, no qual este afirma a subordinação do planejamento à política, entendendo-o como um instrumento do poder. Ou seja: não caberia ao planejamento a instauração de um novo “projeto histórico”, o que ocorreria na esfera da política. Caber-lhe-ia, sim, a tarefa de operacionalizar o projeto de transformação da sociedade escolhido naquela esfera. Rejeitando essa posição, Durmeval Trigueiro Mendes argumenta: “Separar o projeto político do processo de planejamento é desdialetizar o poder e a razão dentro de uma só totalidade em que ambos são parte” (MENDES, 1973, p. 1). A categoria de totalidade está sempre presente em sua reflexão, por afirmação e, sobretudo, pela crítica à compartimentalização do real operada

pela “análise de sistemas”, assumida como metodologia do planejamento tecnocrático, particularmente no Brasil dos anos de 1970.

Evidentemente, tal concepção de planejamento era ideal (mas não idealista, no sentido pejorativo do termo) não tendo havido nenhuma experiência que a concretizasse, nem mesmo em potencial. A autoritária e tecnocrática forma brasileira de elaborar planos naquele período talvez escurecesse nossa visão, a ponto de sequer podermos vislumbrar alternativas nessa direção.

Intimamente relacionada à exposição sobre o planejamento educacional brasileiro, deslindado em sua história recente, emerge das análises de Trigueiro Mendes sua concepção de “política educacional”. Para ele, a política é o Norte que orienta o planejamento, e este àquela se remete, na medida em que os problemas ressurgem: o esvaziamento dos planos, as novas formas de centralização, o previsível fracasso da Reforma Universitária de 1968, o formalismo do novo arsenal de leis que substituíram, em parte, as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as falsas soluções buscadas no isolamento dos ministérios e na abstração dos problemas reais. Os “Impasses do planejamento”, título da seção que conclui o livro citado, retomam o essencial de sua concepção de planejamento:

O ponto crucial do planejamento é a metodologia que, nesse caso, não consiste só *num modo de fazer*, ou só *num modo de pensar*, mas em extrair o primeiro do segundo, assim como este, daquele. Como instrumento de desenvolvimento, ele exige nivelamentos e integrações a que não está acostumada a cultura tradicional, sobretudo quando ela tende para o formalismo. (MENDES, 2000, p. 182. Grifos do autor)

No que se refere ao planejamento educacional, no caso brasileiro, Trigueiro Mendes localiza duas vertentes fundamentais, ambas referidas às instâncias responsáveis legalmente pela definição das políticas e pelas estratégias do planejamento. Em primeiro lugar, identificando os pressupostos do planejamento nas Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, procura torná-los explícitos e ajustá-los à formulação de uma política concreta, como afirma na proposta “Sobre o planejamento do ensino superior: esboço de uma metodologia” (MENDES, 1965).

É pertinente destacar sua crítica ao CFE, nessa proposta: “Se lhe cabe realizar uma política, cabe-lhe por igual ter uma atitude política e não apenas técnica. Não somos um colégio de amadores, mas órgão normativo” (MENDES, 1965, p. 63). Nesse sentido, anuncia um ponto fundamental em sua contribuição que vai desenvolver no livro *Planejamento educacional no Brasil* a ideologia liberal daqueles que teriam de assumir o planejamento os impedia de assumi-lo sem negar aquela ideologia.

O primeiro problema do planejamento educacional brasileiro parece ser um problema de semântica. A palavra planejamento, com as conotações que ela atualmente recobre, irrompeu no seio de uma camada da *intelligentsia* educacional que, embora não podendo resistir à sua pressão, tampouco poderia admiti-las sem negar-se a si mesma. As circunstâncias levaram para a mão de liberais, a fim de que estes o manejassem, um instrumento da destruição da ideologia liberal. Mas, no primeiro *round*, foram os liberais que destruíram o instrumento. Aos ouvidos desse grupo – que, na verdade, representava a geração do começo do século – a palavra plano brotava de uma velha semântica, e não significava nada de novo: não se tratava de articular a práxis educacional no país, mas de deixá-la desenvolver-se naturalmente, apenas acompanhada pela ação supletiva do Estado. Não se cuidou de estabelecer um novo projeto nacional, servido por novas instrumentalidades, mas somente revigorar os meios de ação existentes. Havia até, por parte desse grupo, uma irritada perplexidade diante do que se pretendia inculcar como a novidade do planejamento. É que este substituíra as disciplinas e técnicas de ação da sociedade de que ele era remanescente. (MENDES, 2000, p. 17-18)

Em segundo lugar, ao planejamento educacional ensaiado pelos liberais, contrapôs-se o planejamento dos tecnocratas, entrincheirados no Instituto de Planejamento Econômico e Social – Ipea – do Ministério do Planejamento, também unilateral:

Os economistas não dispunham da lei para favorecê-los, [...] mas detinham os instrumentos governamentais com os quais demoliram, peça por peça, o “planejamento” liberal. [...] Sobre o planejamento, os economistas pensavam o contrário dos pedagogos; para estes, o plano não deveria conter quase nada, enquanto para aqueles devia conter quase tudo. Entretanto, colocando-se em posição simetricamente contrária aos pedagogos, os economistas cometeram um erro igual: o do unilateralismo. O mais curioso nesse episódio é ainda o fenômeno semântico: nem era realmente pedagógico o planejamento “pedagógico”, nem se tornou verdadeiramente econômico o planejamento “econômico”. (MENDES, 2000, p. 20-21)

A experiência do Chile, no começo dos anos de 1970, levou à descoberta de Carlos Matus, ex-Ministro da Economia no governo de Salvador Allende, principalmente por seu primeiro livro *Estrategia y Plan* (MATUS, 1972), no qual analisa a experiência do planejamento nas sociedades em desenvolvimento, em particular no caso latino-americano,

revelando com maior clareza sua relação com a política. Nessas sociedades, o planejamento deveria operar diferentemente de seu modo de intervenção nas sociedades capitalistas desenvolvidas, centrais, nas quais já havia sido implantado o processo de industrialização. Nelas, o planejamento encaminha um controle com vistas ao modelo básico de sociedade chamado “afluente” (nos Estados Unidos) ou de “bem-estar” (Inglaterra, Suíça, Suécia, Dinamarca).

Para Matus (1972, p. 7-8), a ideia de planejamento incorporou-se ao instrumental teórico na América Latina, em torno dos anos 1940, como um processo intelectual que, em sua origem, propunha-se a ordenar o futuro mediante uma metodologia de projeções, bastante trabalhado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal –, particularmente nos anos de 1950. Apesar das limitações técnicas, os primeiros “planos de desenvolvimento” esboçavam uma “teoria” do desenvolvimento econômico-social, abordando diretamente o problema do desenvolvimento, ao mesmo tempo mais amplo e mais profundo. Os primeiros “sistemas nacionais de planejamento” dedicaram-se não à aplicação de procedimentos pré-fixados, mas à elaboração de uma metodologia do planejamento.

No entanto, a crítica das agências financiadoras internacionais era de que esses planos não continham projetos bem definidos e prontos para a execução, caso lograssem obter aportes financeiros. A necessidade de captar recursos induziu a uma atitude instrumental e imediata: os planos de longo prazo cederam lugar a programas bienais e projetos bem definidos.

Ao mesmo tempo nascia, na América Latina, a ideia da necessidade de mudanças estruturais como meio de alcançar certas “metas” do desenvolvimento e, bem ou mal, foram elaborados planos de desenvolvimento que propunham reformas. Nem sempre esses planos foram aprovados, ou foram aprovados formalmente, não comprometendo em sua execução nem os governos, nem a sociedade; no máximo, foram executados parcialmente.

Matus (1972, p. 12) coloca então três questões fundamentais: a) havia condições sociopolíticas para essas reformas?; b) os grupos que as lançaram tinham capacidade para transformar “oportunidades” em “conjunturas de ação”?; c) estavam os planejadores à altura das necessidades e conscientes de suas responsabilidades?

No início dos anos de 1970 falava-se em “crise do planejamento”; Matus, porém, situa o problema em outro âmbito: ocorre um impasse entre a política e o planejamento. Ou seja, dentro do processo de “substituição de importações” – como ficou conhecido o processo de implantação de indústrias na América Latina – o planejamento surgiu como uma metodologia de análise das necessidades requeridas por esse processo e proposição de metas para suprir carências setoriais: energia, transporte, siderurgia etc.

O planejamento conseguiu, então, no máximo disciplinar o processo de substituição de importações, criando as condições estruturais e políticas que permitiram aumentar a velocidade do crescimento. Faltou-lhe, no entanto, vigor para mudar a direção do desenvolvimento; daí decorrendo a radicalização da dependência, com a internacionalização do mercado, e provocando, cada vez mais, a concentração da riqueza e a ampliação da miséria.

Com base nessa análise, Matus retoma seu ponto de partida, no qual considerava que o planejamento: a) é vital e a única forma de administração das sociedades socialistas; b) nos países de economia capitalista, é apenas possível e conveniente; e c) para os países em desenvolvimento que não optaram pelo socialismo, o planejamento se define sobre uma contradição – é indispensável para a superação dos desequilíbrios, mas não essencial para o sistema de organização social.

O planejamento, então, complementa o sistema de mercado, mas como é indispensável, mas não essencial, constitui apenas uma opção. Para impor-se, precisa competir com o mecanismo do mercado, que deseja modificar, o que significa alterar a estrutura de poder, contra os interesses daqueles que se beneficiam do jogo espontâneo das forças econômicas.

Considera-se, no entanto, que o planejamento não pode operar sem uma política de desenvolvimento definida e aceita, e constrói, então, o seguinte par de categoriais:

- a) o planejamento obtém sucesso quando opera sobre uma *conjuntura dinâmica*, situada na ordem dos fatos; ou seja, uma força, ou um conjunto de forças que emergem da realidade social e se impõem aos homens;
- b) mas a tarefa normal do planejamento seria viabilizar uma *política construída*, situada na ordem das ideias; ou seja, um modelo ou um projeto que os homens querem impor à realidade social (MATUS, 1972, p. 22).

Por sua vez, Francisco de Oliveira, na época trabalhando no Centro Brasileiro de Análises Políticas – Cebrap –, em São Paulo, enriquece a análise de Carlos Matus. Para ele, o planejamento não só exerce funções diferentes nas sociedades socialistas e capitalistas, mas não é a mesma coisa em qualquer espaço social do capitalismo monopolista. Considera exemplar o papel exercido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene –, agência estatal criada para promover o desenvolvimento do Nordeste, afirmando:

O que o planejamento não pode realizar é a superação da contradição básica do sistema de produção capitalista, que se instala no coração da própria mercadoria: a antítese dialética entre valor

e mais-valia, entre trabalho morto e trabalho vivo, trabalho pago e trabalho não pago; mas desde que o planejamento no sistema capitalista se limite a recolocar no início do ciclo produtivo os elementos finais que estão no produto, isto é, limite-se a repor os pressupostos da produção capitalista sua possibilidade torna-se perfeitamente plausível. Em síntese: o planejamento no sistema capitalista não é mais que a forma de racionalização da reprodução ampliada do capital. Pode operar, exatamente neste sentido, *na mudança da forma* da mais-valia que deve ser repostada para a continuidade do ciclo. Para dar um exemplo, que cabe como uma luva no caso do planejamento regional para o Nordeste do Brasil, desde que o Estado foi capaz de transformar uma parte da mais-valia, os impostos, e fazê-los retornar sob o controle da burguesia *como capital*, tornou-se capaz de operar uma mudança de forma do excedente que retornou ao processo produtivo. *Isto e somente isto* é o que o planejamento pode fazer num sistema capitalista. (OLIVEIRA, 1981, p. 24. Grifos do autor)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esvaziamento das discussões sobre o planejamento educacional e sobre a relação política e planejamento nos programas de pós-graduação em educação ocorre simultaneamente à desagregação do sistema de planejamento brasileiro, desde o início dos anos de 1990.

O sistema de planejamento está desagregado. Com a redemocratização da sociedade, grupos representativos passaram a exercer intermediação entre a sociedade e o Estado. Os modelos e esquemas de planejamento vigentes não sabem como incorporar esta intermediação. (GUSSO, 1990, p. 88)

Na verdade, voltou-se ao modo de planejar experimentado nos anos de 1930 e implementado com sucesso nos anos de 1950. Os planos nacionais foram substituídos por planos setoriais e, sobretudo, por “programas de ação” definidos pelo governo central e por ele controlados. Não se pôs em discussão um novo projeto de sociedade, embora este tenha sido a proposta da Constituição de 1988, progressivamente esvaziada por emendas. Os governos voltaram a operar sobre “conjunturas dinâmicas”, conforme afirma Matus, procurando reforçar as condições para sua plena realização.

As políticas educacionais recentes devem ser vistas sob essa perspectiva. A prioridade absoluta dada à universalização do ensino fundamental pelos governos Fernando Henrique Cardoso é o exemplo mais claro. Não decorreu do efetivo reconhecimento do direito de todos à

educação básica, definido na Constituição Federal de 1988, mas justificou-se pela necessidade do crescimento econômico, reafirmando em novos termos a relação entre educação e desenvolvimento posta nos anos de 1950.

Os programas definem as prioridades de financiamento e estabelecem os mecanismos de controle. A política não está posta em discussão; a ênfase passa a ser a análise dos processos, da gestão, dos mecanismos de participação, da avaliação dos resultados, como aparece no levantamento realizado.

Sabe-se que alguns programas de pós-graduação em educação continuaram críticos, questionando os modos de ação rotulados de “neoliberais”. Há também uma razoável produção de estudos, na pós-graduação e em centros de pesquisa, tentando revelar as contradições da expansão quantitativa sem a garantia da qualidade, em todos os níveis e modalidades de ensino, desde a educação infantil até a pós-graduação. Tais estudos em muito se enriqueceriam incorporando o fecundo debate dos anos 1970-1980, especialmente no que se refere às relações entre política e planejamento, e entre tecnocracia e participação democrática (HORTA, 1997); os referenciais teóricos ainda continuam válidos.

Ocorre, todavia, movimento recente que não parece estar sendo devidamente estudado: a realização do Fórum Nacional de Educação e das Conferências Nacionais de Educação – Conae –, delas decorrentes. Ambas constituíram-se em esforço conjunto da sociedade civil e da sociedade política, em 2000 e 2010, propondo as bases para os planos decenais da educação relativos aos períodos 2000-2010 e 2011-2020, respectivamente. A delonga e as dificuldades na aprovação desses planos no Congresso Nacional recolocaram na ordem do dia, em novas roupagens, discussões recorrentes da área de educação: a efetiva vinculação dos recursos financeiros, as relações público/privado, o mal definido federalismo brasileiro, por exemplo.

À mobilização e à participação de amplos segmentos e movimentos nas Conae, contrapõe-se o pesado jogo de interesses que ocorre no Congresso Nacional, submetido inclusive a pressões do poder executivo. Essa problemática atual deveria ser assumida pelos programas de pós-graduação em educação como uma agenda de estudos, recuperando a “fertilidade” teórica dos decênios 1970-1980 e a formação prática de nova geração de pesquisadores e gestores. Dispõe-se de rica produção teórica, especialmente nas áreas de sociologia, política e história, para alavancar essa agenda de estudos; talvez falte, no entanto, a forte motivação daquele período.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO. *Congresso Brasileiro de Educação*. Rio de Janeiro, 1945.
- BRASIL. *Educação e desenvolvimento econômico*. Relatório brasileiro para a Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina. Santiago do Chile, 1962.
- CAPANEMA, Gustavo. Discurso na cerimônia de assinatura do Convênio Estadual de Ensino Primário. FGV/CPDOC, Arquivo Gustavo Capanema, 1943. [GC/CAPANEMA, 6, pi43.09.14] (sem paginação)
- FÁVERO, Osmar. Ceose – Colóquios Estaduais sobre Organização dos Sistemas de Ensino. *Educação em Foco*, Juiz de Fora, v. 4, n. 1, p. 39-50, 1999.
- GUSSO, Divonzir Arthur (Coord.). *Educação e cultura – 1987: situação e políticas governamentais*. Brasília: Ipea, 1990.
- HORTA, José Silvério Baía. Planejamento educacional. In: MENDES, Durmeval Trigueiro (Coord.). *Filosofia da educação brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. p. 195-239.
- _____. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil; BRITO, Vera Alves de; HORTA, José Silvério Baía. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997. p. 137-207.
- MANNHEIM, Karl. *Libertad y planificación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1942.
- MATUS, Carlos R. *Estrategia y plan*. México: Siglo XXI, 1972.
- MENDES, Durmeval Trigueiro. Sobre planejamento do ensino superior; esboço de uma metodologia. *Documenta*, Brasília, n. 35, p. 45-63, mar. 1965. Estudo especial.
- _____. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e social – Plano de Educação. *Documenta*, Brasília, n. 58, p. 5-22, ago./set. 1966. Separata.
- _____. *O Ceose como instrumento de ação do Ministério da Educação*. Rio de Janeiro: MEC/Inep, 1967.
- _____. *Política e planejamento*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1973. 6 p. Datilografado.
- _____. *Mestrado em planejamento da educação: proposta de reformulação do currículo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1975. Mimeo.
- _____. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2000.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PEREIRA, Luiz. História e planificação. In: _____. *Ensaio de sociologia do desenvolvimento*. São Paulo: Pioneira, 1970. p. 11-51.
- PINTO, Álvaro Vieira. *Ideologia e desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/ ISEB, 1960.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Democracia e planificação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESCRITORES, 1., 1945. São Paulo: ABE, 1945. p. 222-228.

JOSÉ SILVÉRIO BAÍA HORTA

Professor titular aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
shortamaneus@gmail.com

OSMAR FÁVERO

Professor titular aposentado da Universidade Federal Fluminense – UFF;
professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Educação da
Universidade Federal Fluminense – UFF
ofavero@gmail.com

ANEXOS

QUADRO 1

DISCIPLINAS DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO QUE INCLUEM "PLANEJAMENTO" NO TÍTULO DE 2000 A 2009

PROGRAMA	DISCIPLINA	PERÍODO: 2000 A 2009									
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
FUFPI	Planejamento e avaliação de sistemas					2	1	1			
FURB	Planejamento e Avaliação Educacional							2			
	Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação no Brasil							2			
PUC/PR	Planejamento da educação superior	2	1	2	2						
	Planejamento das instituições de educação superior					2	2				
	Planejamento e gestão do projeto pedagógico					2	2				
	Políticas de planejamento e gestão do projeto pedagógico							2	2	2	2
	Autonomia, planejamento e avaliação institucional	1	2								
PUCAMP	Planejamento e avaliação no ensino superior	2	2	2		2	2	2			
UERJ	Políticas públicas e planejamento da educação		1	1							
UFPE	Estudos avançados em política educacional, planejamento e gestão		1	1	2	1	1	2	2	1	2
	Pesquisa em política educacional, planejamento e gestão da educação I	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
	Pesquisa em política educacional, planejamento e gestão da educação II	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
	Pesquisa em Pol. Educ., Planej. e Gestão da educação III	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2
	Seminário de Pesquisa em política e planejamento								2		2
UFPR	Planejamento, gestão da educação superior e desenvolvimento sustentável						2	1	1	1	1
UFRJ	Planejamento educacional I	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1
	Planejamento educacional II			2	1	1		1	1	1	1
UNB	Gestão e planejamento educacional	2	2	2	1	2	1	1	1	1	1
UNEB	Planejamento, gestão e avaliação da educação						2	2	2	2	2
UNESP/ARAR	Planejamento educacional				2	2	1	1			
	Planejamento e gestão de sistemas escolares	1	1	1							
	Gestão educacional: planejamento, avaliação e controle			2	1						
	Estado, planejamento e políticas educacionais							2	2	2	1
UNICAMP	Planejamento educacional e gestão	2	2	1	1	2					2
	Seminário avançado I - planejamento e gestão		2	2							
	Economia da educação e planejamento	2	2	2	2	1	2	2		2	2
	Avaliação e planejamento institucional na América Latina			1	1						
	Seminário I - Planejamento educacional							2		2	
	Estudos comparados sobre o estado e planejamento educacional									2	
UNINOVE	Planejamento educacional no contexto da complexidade			1	1						

(continua)

(continuação)

PROGRAMA	DISCIPLINA	PERÍODO: 2000 A 2009									
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
UNISAL	Planejamento e gestão da educação sociocomunitária						2	2	1	2	1
UNOESTE	Planejamento da educação				1	2	2				
	Planejamento e avaliação educacional institucional							2	1	2	1
USP	Política educacional, planejamento e ensino fundamental	1									
	Política educacional, planejamento e ensino fundamental no Brasil				2	1	2	2	2	1	2

Fonte dos dados brutos: Capes. Disponível em <<http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&identificador=38>>. Acessos em: abr. e maio de 2014.

Legenda: 1 - disciplina listada; 2 - disciplina listada e oferecida

QUADRO 2 DISCIPLINAS DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO QUE INCLUEM “PLANEJAMENTO” NA EMENTA DE 2000 A 2009

PROGRAMA	DISCIPLINA	PERÍODO: 2000 A 2009									
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
FURB	Políticas públicas e educação			1	1	1	1				
FURG	Sociologia e meio ambiente	2	2	2	2	2	1	1	1	1	2
PUC/RS	Educação brasileira: análise contextual	2	2								
UCGO	Políticas e gestão da educação		2	2	2	2	2	2	1	1	
UCP/RJ	Política educacional brasileira	1	1	2	2						
	Educação brasileira: análise crítica e conjuntural			2	1						
UECE	Política educacional							2	2	2	2
	Estudo orientado III - Política educacional									2	2
	Política educacional, formação e cultura docente						2	1	1	1	1
UEMG	Políticas e alternativas de gestão na educação brasileira										1
UFBA	Administração e educação		1	1	1	1	2	2	2	2	2
UFG	Políticas e gestão da educação									2	1
UFPEL	Construção do espaço público educativo: participação popular e educação popular								2	1	1
UFRGS	Mundialização, transnacionalização e políticas de educação			2							
UFSM	Seminário “Políticas públicas, gestão e cidadania		2	2	2						
UNEB	Política educacional brasileira e da Bahia		2	2	2	1	2	2	2	2	
UNESP/ARAR	Estado, economia e educação						2	2	2	2	
	Organização e gestão de sistemas educacionais								2	2	1
UNESP/ARAR	Administração geral	1	1	1							
	UNICAMP				2						
UNIMEP	Tópicos especiais em política e gestão da educação		2	1							
UNISINOS	Educação, história e política										2
UNISO	Gestão democrática na escola			1	2	2	2	1	1	1	1
USP	Financiamento e gestão democrática: concepções, processo	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2
UTP	Gestão da educação	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2

Fonte dos dados brutos: Capes. Disponível em <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&identificador=38>. Acessos em abril e maio de 2014.

Legenda: 1 - disciplina listada; 2 - disciplina listada e oferecida

QUADRO 3**PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO COM LINHAS DE PESQUISA QUE INCLUEM “PLANEJAMENTO” E “PLANO” NO TÍTULO OU NA EMENTA DE 2000 A 2009**

PROGRAMA	LINHA DE PESQUISA	PERÍODO: 2000 A 2009									
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
UFPE	Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
UFBA	Gestão em educação	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
UFRJ	Política, Planejamento e Gestão Educacional	1	1	1	1	1					
UFJF	Gestão políticas públicas e avaliação educacional	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
UNICAMP	Planejamento e gestão educacional	1	1	1							
	Planejamento Educacional, Políticas Públicas e Gestão Educacional				1	1	1	1	1	1	1
UFRGS	Política e planejamento da educação	1	1	1	1						
PUC/RS	Administração da educação brasileira	1									
	Fundamentos, políticas e práticas da educação brasileira		1	1	1						
UTP	Políticas públicas e gestão da educação				1						
UNOESTE	Praxis pedagógica e gestão de ambientes educacionais				1	1	1				
UCP	Políticas e Instituições Educacionais e seus atores						1	1		1	1

Fonte dos dados brutos: Capes. Disponível em <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&identificador=38>. Acessos em abril e maio de 2014.

Legenda: 1 - presença em determinado período.

QUADRO 4
PROJETOS DE PESQUISA DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO QUE INCLUEM
“PLANEJAMENTO” NO TÍTULO DE 2000 A 2009

PROGRAMA	PROJETO DE PESQUISA	PERÍODO: 2000 A 2009										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
UFJF	Construindo a direção democrática: planejamento, recursos financeiros e práticas de diretores de escola pública	1										
UNICAMP	Planejamento e gestão das instituições de ensino superior: relação da Universidade com o entorno social para a promoção do desenvolvimento regional sustentável	1	1	1	1	1	1					
UNESP/ARAR	Planejamento: Análise e desenvolvimento	1	1									
	Tendências e Perspectivas do Planejamento Educacional na América Latina	1	1	1	1	1	1	1				
	Planejamento e Gestão da Educação em contexto de crise e de transição: implicações para a formação dos Gestores do Ensino								1	1		
UTP	A gestão de educação no Estado do Paraná: planejamento e execução, teoria e prática, discurso e ação	1	1									
PUC/PR	Planejamento formal e seus resultados: um estudo de caso de universidades				1	1	1					
	Planejamento e estratégia: um estudo das instituições de Ensino superior particulares					1	1					
	Planejamento, gestão e avaliação do projeto pedagógico					1	1					
	Políticas e História do Planejamento e Avaliação de Cursos e Instituições de Ensino								1	1	1	1
UNOESTE	Planejamento local e participação cidadã				1							
	Planejamento Municipal: sistema de planejamento e participação popular na gestão municipal da educação				1	1	1					
UEPG	Intelectuais e desenvolvimentismo, e planejamento educacional na SEED-PR: 1945 a 1954					1	1	1	1	1		
UNICID	Planejamento como instrumento de política pública									1	1	1
UFAL	Planejamento e Política Educacional											1
UFMT	O planejamento educacional nos governos João Goulart e Castelo Branco: os Centros de Treinamento do Magistério e a influência do governo federal na educação dos estados da região Centro-Oeste do Brasil entre 1963 e 1967 .											1
UNB	Políticas Públicas, Planejamento e Gestão: experiências de secretarias de educação em educação e diversidade étnico-racial e de gênero										1	1
	Planejamento educacional: descentralização e qualidade da educação básica										1	1

Fonte dos dados brutos: Capes. Disponível em <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&identificador=38>. Acessos em abril e maio de 2014.

Legenda: 1 - presença em determinado período.

QUADRO 5**PROJETOS DE PESQUISA DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO QUE INCLUEM “PLANO” NO TÍTULO DE 2000 A 2009**

PROGRAMA	PROJETO DE PESQUISA	PERÍODO: 2000 A 2009										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
USP	Política educacional: análise de planos governamentais	1	1	1	1							
UFBA	Avaliação externa do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/Ba) do governo do Estado da Bahia	1	1									
UFES	Avaliação da eficácia e da efetividade social do plano estadual de qualificação profissional/ES	1	1									
	Aplicação e avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios do Espírito Santo com baixo IDEB									1	1	
UFMS	Acompanhamento de Egressos do Plano Estadual de Qualificação Profissional do Estado de Mato Grosso do Sul	1										
	Avaliação da política Pública que subsidia o Plano Estadual - Qualificação Profissional do Estado de Mato Grosso do Sul - 1999/2000	1	1									
UFPE	Educação em Pernambuco: planos e prioridades			1	1							
	O Plano Estadual de Qualificação - PEQ em Sergipe (1996-2001) trajetória histórica, avanços e dilemas			1								
	As respostas das Centrais Sindicais (CUT e Força Sindical) à crise do emprego no âmbito do Plano Estadual de qualificação profissional				1	1						
	Pesquisa de Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no Contexto do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação										1	
	Pesquisa de Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no Contexto do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação.										1	1
PUC/SP	Avaliação externa do plano nacional de qualificação profissional da CUT/2000 - 2001			1								
	Avaliação do Plano Nacional de Qualificação/ Ministério do Trabalho e Emprego				1	1	1	1	1			
UFAL	Avaliação do Plano Territorial de Qualificação de Alagoas 2003				1	1	1					
UFU	Os Planos de Formação do trabalhador e o papel da educação no contexto da reestruturação produtiva no mundo do trabalho						1					
	Políticas e Práticas de qualificação social e profissional do Plano Nacional de Qualificação PNQ / 2004 na região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba						1	1	1			
UECE	Política Educacional no Ceará: Os Planos Governamentais como Fonte de Pesquisa						1					
UNESP/MAR	Educação infantil no Plano Nacional de Educação: perspectivas históricas e filosóficas						1	1	1	1		
UFGD	Avaliação de impacto do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) no Estado de Mato Grosso do Sul (1998 2008)									1	1	1
UFRGS	Plano De Metas Compromisso Todos Pela Educação No Rio Grande Do Sul: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul										1	1

(continua)

(continuação)

PROGRAMA	PROJETO DE PESQUISA	PERÍODO: 2000 A 2009										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
UNESP/ARAR	O estrangeiro como argumento: planos, projetos e reformas educacionais [Brasil, do século XIX ao século XX]										1	1
UFMT	A implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação no Estado de Mato Grosso: possíveis significados										1	1
UERJ	Políticas educacionais e poder local: o plano municipal de educação e suas repercussões sobre o processo de escolarização em São Gonçalo										1	1
UFG	Avaliação do Plano Nacional de Educação: desafios e perspectivas											1

Fonte dos dados brutos: Capes. Disponível em <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&identificador=38>. (Acessos em abril e maio de 2014)

Legenda: 1 - presença em determinado período.

QUADRO 6**RELAÇÃO DOS LIVROS MAIS INDICADOS NAS BIBLIOGRAFIAS DAS DISCIPLINAS DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO QUE INCLUEM “PLANEJAMENTO” NO TÍTULO E NA EMENTA DE 2000 A 2009**

LIVROS QUE TÊM MAIS DE CINCO INDICAÇÕES	INDICAÇÕES
TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. <i>O Banco Mundial e as políticas educacionais</i> . São Paulo: Cortez: Ação Educativa, 1996.	16
AZEVEDO, Janete Lins de Azevedo. <i>A educação como política pública</i> . Campinas: Autores Associados, 1997.	13
OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). <i>Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos</i> . Petrópolis: Vozes, 1997.	12
BRZEZINSKI, Iria et al. <i>LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam</i> . São Paulo: Cortez, 1998.	9
CUNHA, Luís Antônio. <i>Educação, Estado e democracia no Brasil</i> . São Paulo: Cortez/UFF/Flacso 1991.	9
KUENZER, A. Z. et al. <i>Planejamento e educação no Brasil São Paulo</i> . São Paulo: Cortez, 1990. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 37).	9
SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). <i>Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático</i> . São Paulo: Paz e Terra, 1995.	9
SANDER, Benno. <i>Gestão da Educação na América Latina</i> . Campinas: Autores Associados, 1995.	9
SAVIANI, Dermeval. <i>Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional</i> . Campinas: Autores Associados, 1998.	9
FREITAG, Bárbara. <i>Escola, Estado e Sociedade</i> . São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.	7
GERMANO, W. <i>Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)</i> . São Paulo: Cortez, 1993.	7
LAFER, Betty Mindlin (Org.) <i>Planejamento no Brasil</i> . São Paulo: Perspectiva, 1975. (Coleção Debates)	7
SAVIANI, Dermeval. <i>A nova lei de educação: trajetória, limites e perspectivas</i> . Campinas: Autores Associados, 1997.	7
CARNOY, Martin. <i>Estado e Teoria Política</i> . Campinas: Papyrus, 1986.	6
DELORS, J. <i>Educação: um tesouro a descobrir</i> . São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/Unesco, 2000.	6
GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). <i>Neoliberalismo, qualidade total e educação</i> . Petrópolis: Vozes, 1994.	6
IANNI, Octávio. <i>Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)</i> . 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.	6
ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. <i>História da educação no Brasil: 1930-1973</i> . 27.ed. Petrópolis: Vozes, 2002.	6
SAVIANI, Demerval. <i>Política e educação no Brasil</i> . 2.ed. São Paulo: Cortez, 1988	6
VIEIRA, Sofia Lerche. <i>Política educacional em tempos de transição (1985-1995)</i> . Brasília: Plano, 2000.	6
TOMMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. <i>O Banco Mundial e as políticas educacionais</i> . São Paulo: Cortez; Ação Educativa, 1996.	16

Fonte dos dados brutos: Capes. Disponível em <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&identificador=38>. Acessos em abril e maio de 2014.

ABORDAGENS DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL EM CADERNOS DE PESQUISA (1972-1986)

FABIANA SILVA FERNANDES

RESUMO

Estudo documental dos artigos publicados no periódico Cadernos de Pesquisa sobre planejamento educacional. Foram analisados 35 trabalhos publicados na seção Planejamento Educacional, no período compreendido entre 1972 e 1986. Buscou-se analisar os textos dentro de uma perspectiva histórica sobre o desenvolvimento do planejamento educacional na América Latina. Procedeu-se com a análise documental, definindo-se dois níveis de análise, um em relação aos elementos textuais dos artigos e outro sobre o conteúdo veiculado. No primeiro nível de análise foram identificados textos de caráter analítico, sínteses de metodologias e experiências e guias de orientação. Em relação ao segundo nível de análise, observaram-se as seguintes categorias: a primeira compreendendo o planejamento educacional subordinado ao sistema econômico; a segunda, artigos que abordam temas e reflexões sobre o planejamento educacional; e a terceira categoria, trabalhos que fazem crítica ao planejamento educacional.

APPROACHES ON EDUCATIONAL PLANNING IN *CADERNOS DE PESQUISA* (1972-1986)

ABSTRACT

A documental study of articles on educational planning published in the journal Cadernos de Pesquisa. 35 pieces published in the Educational Planning (Planejamento Educacional), section in the period between 1972 and 1986 were analyzed. The aim was to analyze the texts from a historical perspective of development of educational planning in Latin America. An analysis of the documents was conducted, defining two levels of analysis, one relating to the textual elements of the articles and the other relating to the content discussed. In the first level of analysis, analytical texts, overviews of methodologies and experiences and guidance texts were identified. In relation to the second level of analysis, the following categories were observed: the first consists of educational planning under the economic system; the second consists of articles that discuss themes and reflections on educational planning; and the third category consists of critical works on educational planning.

EDUCATIONAL PLANNING • NORMATIVE PLANNING • LATIN AMERICA •
CADERNOS DE PESQUISA

ABORDAJES DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN *CADERNOS DE PESQUISA* (1972-1986)

RESUMEN

Estudio documental de los artículos publicados en la revista Cadernos de Pesquisa sobre planificación educativa. Se analizaron 35 trabajos publicados en la sección Planificación Educativa en el periodo comprendido entre 1972 y 1986. Se trató de analizar los textos dentro de una perspectiva histórica sobre el desarrollo de la planificación educativa en América Latina. Se procedió con el análisis documental y se definieron dos niveles de análisis, uno sobre los elementos textuales de los artículos y otro sobre el contenido vehiculado. En el primer nivel de análisis se identificaron textos de carácter analítico, síntesis de metodologías y experiencias y guías de orientación. En lo que se refiere al segundo nivel de análisis, se observaron las siguientes categorías: la primera, que abarca la planificación educativa subordinada al sistema económico; la segunda, que comprende artículos que abordan temas y reflexiones sobre la planificación educativa; y la tercera categoría, compuesta por trabajos que presentan críticas a la planificación educativa.

PLANIFICACIÓN EDUCATIVA • PLANIFICACIÓN NORMATIVA • AMÉRICA
LATINA • CADERNOS DE PESQUISA

ESTE ARTIGO TEM POR OBJETIVO analisar os trabalhos sobre o tema do planejamento educacional publicado no periódico *Cadernos de Pesquisa*. Para isso, foi realizado um levantamento dos artigos relacionados com a temática, desde a origem do periódico, sobre os quais se fez uma análise do formato editorial da revista, da estrutura textual dos trabalhos publicados, da concepção e da finalidade do planejamento educacional e sua articulação com o planejamento de Estado. Foram encontrados 35 artigos, escritos na seção Planejamento Educacional, publicados no período de 1972 a 1986.

A perspectiva que orientou a análise desse material fundamenta-se na discussão sobre a história do planejamento nos países capitalistas e, em particular, na América Latina, em que, a partir da década de 1950, com a criação da *Comisión Económica para América Latina – Cepal* – e com a implantação de políticas nacionais de desenvolvimento nos países latino-americanos, difundiu-se um determinado modelo de planejamento, articulado com uma concepção intervencionista de Estado.

Na América Latina, o planejamento ganhou força nos decênios de 1950 e 1960, como fator de promoção do crescimento econômico e de desenvolvimento social. Coadunaram-se para isso o desenvolvimento de modelo econômico que incentivava a industrialização pela substituição de importações, no final da Segunda Guerra Mundial, e a criação da Cepal, em 1948, que atuou na concepção de um modelo explicativo para as desigualdades econômicas entre os países, contribuindo para

a elaboração de uma perspectiva desenvolvimentista de intervenção do Estado na economia e de estratégias de atuação estatal, mediante o planejamento global e setorial (FERNANDES, 2006). A Cepal foi o grande anteparo da industrialização latino-americana e seu planejamento, tendo uma contribuição importante no desenvolvimento de explicações para o atraso da América Latina em relação aos chamados centros desenvolvidos, e apresentando formas de superá-los (MANTEGA, 1995).

Em termos metodológicos, o planejamento vigente foi o “normativo” ou “racional-desenvolvimentista”, caracterizado pela sua centralização em um órgão especializado do Estado e pelo esforço em submeter as realidades social e econômica à racionalidade científica moderna.¹ Há diversas técnicas e metodologias de planejamento agrupadas dentro da abordagem normativa, uma vez que elas constituem-se, em sua essência, por uma sequência rigorosa de etapas: diagnóstico, análise de decisões, proposta básica e projeto básico contendo objetivos, atividades, cronograma de atividades, recursos, custos e fontes de financiamento.

O termo *planejamento racional-desenvolvimentista (racional-desarrollista)* foi sugerido por Carlos A. de Mattos (1987), por se tratar de uma atividade inspirada por uma racionalidade única, ao mesmo tempo substantiva (passível de fins sociais estabelecidos *a priori*) e formal (sujeita a rigores de uma concreta instrumentalização técnica que se propõe otimizar as relações entre os meios e os fins dados) e por estar vinculada à concepção desenvolvimentista de intervenção estatal. Carlos Matus (1987, 1993, 1997) denominou-o de planejamento normativo, dada a rigidez das etapas e o predomínio de uma perspectiva econômica na análise da realidade submetida ao plano. Outros termos utilizados para as metodologias de planejamento desenvolvidas nos decênios de 1950 e 1960 são *planejamento econômico e social* e *planejamento tradicional*.

O delineamento de metodologias de planejamento normativo, na América Latina, foi impulsionado pela Cepal que, inspirando-se no modelo soviético, publicou *Introducción a la técnica de programación*, em 1955. Outros organismos internacionais que se dedicaram a isso foram a Organização dos Estados Americanos – OEA –, promotora do *Seminário Interamericano de Planejamento da Educação*, em Washington, em 1958 e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, que aplicou a metodologia de planejamento de recursos humanos no Peru e na Argentina, tendo como referência o êxito do *Projeto Regional Mediterrâneo na Europa Meridional*.

Reconhecido como o instrumento mais adequado para os Estados latino-americanos intervirem na economia de seus países e promoverem o desenvolvimento, o planejamento normativo foi adotado oficialmente na Reunião de Punta del Este, em 1961, quando se estabeleceu a *Aliança para o Progresso*, acordo que exigiu dos países latino-americanos

1 Habermas (1983) denomina esse “esforço” de racionalidade instrumental, definindo-o como a aplicação da lógica original da racionalidade científica moderna nas relações sociais, nas quais as condições materiais de produção passam a ser processo vital.

a elaboração de planos para o desenvolvimento como contrapartida do investimento externo à continuidade do projeto de modernização da América Latina.

Durante a década de 1950 e início de 1960, na América Latina houve um esforço no sentido de organizar a educação integralmente, de forma racional e criar “sistemas educacionais” adaptados ao desenvolvimento econômico e social vigentes, por meio da utilização de técnicas de planejamento racional-normativo. Dentro dessa perspectiva, o primeiro plano educacional elaborado na América Latina foi o *Primer Plan Quinquenal de Educación*, da Colômbia, em 1956.

A América Latina foi a segunda região, depois da Europa, a iniciar atividades de planejamento da educação, aspecto que esclarece o investimento no tema do planejamento educacional e em sua divulgação, no período de 1972 a 1986, quando a Fundação Carlos Chagas publicou a seção *Planejamento Educacional*, no periódico *Cadernos de Pesquisa*.

CARACTERÍSTICAS DO FORMATO EDITORIAL DA SEÇÃO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

O primeiro número publicado de *Cadernos de Pesquisa* foi em 1971, tendo como editor responsável Lólio Lourenço de Oliveira e o seguinte Conselho Editorial: Ana Maria Poppovic; Aparecida J. Gouvea; Bernardete A. Gatti; Carmen Barroso; Heraldo Vianna; Maria Amélia Goldberg; Adolpho Ribeiro Neto e Nícia Maria Bessa.

Na apresentação consta a informação de que a publicação desse material era uma iniciativa que visava ao desenvolvimento de um canal de comunicação entre instituições e grupos ou pessoas que se dedicavam à pesquisa educacional. Com esse intuito, em outubro de 1972, *Cadernos de Pesquisa* publicou, em seu quarto número, a seção *Planejamento Educacional*, dando início à divulgação de trabalhos, em sua grande maioria, de autores estrangeiros, com experiências em planejamento educacional em diferentes países subdesenvolvidos. Inicialmente, foram traduzidos e publicados diversos trabalhos da série *Fundamentos do Planejamento Educacional (The Fundamentals of Educational Planning)*, organizada pelo Instituto Internacional de Planejamento Educacional – IIPE –, de Paris.

Como *Cadernos de Pesquisa* publicou 28 opúsculos da série, no período de 1972 a 1980, considera-se importante discorrer sobre essa produção do IIPE, com o propósito de apresentar alguns aspectos da proposta editorial da série *Fundamentos do Planejamento Educacional*, concebida por Philip Coombs e Clarence Edward Beeby.

O primeiro trabalho publicado por *Cadernos de Pesquisa*, em outubro de 1972, foi o texto intitulado “O que é planejamento educacional?”, de autoria de Philip H. Coombs. Esse opúsculo, originalmente intitulado

What is the educational planning?, foi traduzido por Leônidas Gontijo de Carvalho, que se ocupou da maior parte das traduções da língua inglesa, dos trabalhos do IPE.

Originalmente, o artigo de Philip H. Coombs foi publicado em 1970. Era o primeiro título da série *Fundamentos do Planejamento Educacional*, do IPE, embora impresso somente após a publicação dos doze primeiros opúsculos. De acordo com explicações de Beeby, o atraso ocorreu devido ao fato de Coombs ter se tornado diretor do IPE, o que lhe acarretou um acúmulo de tarefas e, também, por conta das rápidas mudanças nas teorias sobre o planejamento educacional, na década de 1970. A estratégia do autor para discorrer sobre o planejamento foi a adoção de uma abordagem histórica acerca do planejamento educacional, em que tratou dos caminhos percorridos pela reflexão sobre o planejamento educacional nas décadas de 1950 e 1960 para, em seguida, apontar tendências à década de 1970, buscando contemplar o dilema do planejamento naquele período. Dentro dessa perspectiva histórica, Coombs destacou condições políticas e administrativas que representavam desafios aos planejadores educacionais.

Embora publicado com atraso, o texto de autoria de Coombs inaugurou uma série sobre planejamento, destinada a quadros técnicos da administração pública e políticos, tal como explicitado na apresentação da coleção:

Os livretos da série são escritos primeiramente para dois grupos: aqueles comprometidos - ou preparando-se para isso - com o planejamento educacional e a administração, especialmente em países em desenvolvimento; e outros, menos especializados, como funcionários públicos e líderes civis, que buscam um entendimento mais geral sobre o planejamento educacional e como ele pode ajudar, sobretudo no desenvolvimento nacional. Os livretos são planejados para serem utilizados tanto como um material de apoio ao estudo individual, como para programas formais de treinamento.²

Coordenada, inicialmente, por Clarence Edward Beeby, que editou os títulos publicados pelo IPE entre 1967 e 1972, a série tem com foco principal o planejamento em países em desenvolvimento. Os temas divulgados referem-se a métodos de planejamento e técnicas de áreas complementares ao planejamento, como contabilidade e demografia, bem como a problemas enfrentados pelos países subdesenvolvidos para elaborar seus planos e proporcionar a reforma dos seus sistemas educacionais, em consonância com uma política de desenvolvimento econômico.

Em 1973, a edição da série foi assumida por Herbert Lionel Elvin, provavelmente até 1974. Entre os anos de 1976 e 1977, Hans Weiler,

2

Tradução nossa de: "The booklets in this series are written primarily for two groups: those engaged in - or preparing for educational planning and administration, especially in developing countries; and others, less specialized, such as senior government officials and civic leaders, who seek a more general understanding of educational planning and of how it can be of help to over-all national development. They are devised to be of use either for private study or in formal training programmes" (UNESCO, 1970, p. 6).

então diretor do IIPE, parece ter assumido a publicação dos cinco últimos livretos que foram publicados pela Fundação Carlos Chagas.

Os opúsculos do IIPE são produções de autores predominantemente europeus e norte-americanos, com ampla experiência em países subdesenvolvidos, em cargos políticos e técnicos, em Ministérios de Educação, em cursos de formação e treinamento e em organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco – e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud.

Grande parte dos textos foi traduzida da língua inglesa e alguns do francês. No Quadro 1 anexado a este texto, são apresentadas as produções da série *Fundamentos do Planejamento Educacional*, em que constam as informações relacionadas às datas de publicação pelo IIPE e pela Fundação Carlos Chagas, bem como outros dados sobre a editoração dos textos.

Além dos opúsculos do IIPE, que contabilizaram 27 artigos, o periódico *Cadernos de Pesquisa* publicou, na seção Planejamento Educacional, mais oito textos, entre os quais dois de autoria de pesquisadores da Fundação Carlos Chagas: Maria Amélia Azevedo Goldberg, em 1973 e Vitor Henrique Paro, em 1976. Os demais artigos datam de 1981 a 1986, sendo os quatro primeiros de autores latino-americanos e os dois últimos procedentes da Universidade Federal de Pernambuco. No Quadro 2, também aqui anexado, são listadas as referidas produções mencionadas.

PLANEJAMENTOS EDUCACIONAL E ECONÔMICO: ANÁLISE DOS ARTIGOS PUBLICADOS

Para a análise dos artigos publicados em *Cadernos de Pesquisa* foram definidas duas possíveis estratégias: a primeira agrupando os textos em dois grupos, um composto pelos opúsculos do IIPE e outro pelos demais autores; o segundo recurso analítico diz respeito à observação das publicações contextualmente, dentro de uma perspectiva histórica sobre o desenvolvimento do planejamento educacional na América Latina.

A opção pela primeira estratégia permite verificar que as publicações do IIPE possuem um maior enfoque no planejamento econômico, ao qual estaria subordinada a educação, ao passo que, nos outros autores, a educação é o elemento direcionador da discussão sobre o planejamento, seja na unidade escolar, seja no âmbito da política educacional. No entanto, mesmo se a alternativa escolhida fosse essa, a análise temporal não poderia ser descartada, porque a discussão sobre o planejamento vai assumindo direções diversas, dado o contexto econômico dos países subdesenvolvidos e a elaboração de um pensamento crítico sobre a situação social, política e econômica latino-americana.

Por conseguinte, optou-se pela segunda estratégia de análise, procedimento que permitiu compreender o quão as produções sobre o planejamento educacional na América Latina estão arraigadas nos modelos de desenvolvimento econômico da região e nas possibilidades técnicas existentes, a oferecer ferramentas para o diagnóstico e para a previsão dos recursos necessários ao planejamento.

Para o procedimento de leitura e análise dos artigos,³ buscou-se observar os temas e objetivos dos autores, os tipos e as abordagens dos textos e os diferentes conceitos e enfoques de planejamento. Como resultado, foram obtidos dois níveis de análise dos textos, um referente à natureza do texto e outro sobre o conteúdo, ambos publicados.

Com relação à natureza do texto, nota-se que os artigos diferem em termos do tipo de abordagem, sendo identificados aqueles que privilegiaram a discussão metodológica de planejamento, ou a discussão técnica de procedimentos, por exemplo, contábeis, demográficos etc.; ou discussões teóricas; ou ainda relatos de experiência em matéria de planejamento.

Conforme a Tabela 1, verifica-se que 66% dos 35 artigos (23 textos) publicados possuem uma abordagem teórica ou técnica. Somente quatro apresentam uma abordagem metodológica, concebida em uma perspectiva mais ampla, em que se busca articular os procedimentos metodológicos com uma perspectiva teórica. Isso acontece, provavelmente, porque o planejamento normativo, enfoque predominante na produção sobre o tema, enfatiza mais a técnica e os procedimentos, havendo poucas reflexões sobre o método do planejamento como mecanismo mesmo de formulação e implementação das ações de Estado.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS POR TIPO DE ABORDAGEM DOS TEMAS

TIPO DE ABORDAGEM	N	%
Discussão metodológica	4	11
Discussão técnica	12	34
Discussão teórica	11	32
Relato de experiência	8	23
Total	35	100

Fonte: Levantamento de dados na revista *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas de 1972 a 1986.

Observando-se a distribuição dos artigos por natureza da publicação, ao longo dos anos, nota-se que a discussão teórica se dá durante todo o período analisado, enquanto a discussão técnica ocorre até 1977. Isso é explicável na medida em que, a partir desse período, o planejamento normativo mostrava dificuldades de implementação, reunindo

³ O procedimento de trabalho fundamentou-se, principalmente, no artigo de Pimentel (2001).

uma série de críticas contra si. Nesse sentido, a Tabela 2 ilustra bem a distribuição desses artigos, conforme a abordagem:

TABELA 2
DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS QUANTO AO TIPO DE ABORDAGEM DOS TEMAS E O ANO DE PUBLICAÇÃO

TIPO DE ABORDAGEM	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1984	1986
Discussão metodológica	1	1			2								
Discussão técnica	1	2	3	1	1	1		1			2		
Discussão teórica	1	1		2	1			1	1	1	1	1	1
Relato de experiência			1		1	3	3						

Fonte: Levantamento de dados na revista *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas de 1972 a 1986.

Ainda em relação à natureza, outro aspecto verificado refere-se ao tipo de texto publicado, sendo identificadas produções de caráter analítico, sínteses de técnicas e experiências e guias de orientação, geralmente relacionados com os textos referentes à discussão técnica e relatos de experiência.

Os artigos classificados como sintéticos referem-se às sínteses de metodologia de planejamento, informações sobre órgãos nacionais de planejamento e sínteses de técnicas. Esses foram publicados entre 1972 e 1976, sendo procedentes do IPE e da Fundação Carlos Chagas. São textos mais técnicos, de abordagem predominantemente metodológica e técnica e se situam em um momento de divulgação das experiências e das ferramentas disponíveis à elaboração do planejamento econômico.

Os textos qualificados como guia de orientação são de procedência do IPE e foram publicados entre os anos de 1973 a 1980. Grande parte possui abordagem técnica, sendo alguns relatos de experiência e tratam de temas relacionados ao planejamento educacional, referente às técnicas de planejamento, ao papel do planejador e do administrador da educação e aos problemas específicos dos países em desenvolvimento, como a educação rural e a educação permanente, que exigem do planejador um olhar específico para essa questão. Há artigos que discutem o macroplanejamento, dentro de uma abordagem econômica e pouco vinculada à educação; ao passo que outros – fundamentalmente aqueles que se espriam pelas dificuldades da educação latino-americana – dedicam um maior foco nas questões sociais e econômicas que afetam o planejamento educacional, trazendo uma contribuição significativa à discussão sobre o planejamento dos sistemas nacionais de educação.

Os artigos classificados como textos de análise, em sua maioria são artigos teóricos e, com exceção dos publicados em 1972 e 1975, apresentam uma abordagem mais crítica sobre os problemas latino-americanos que não foram solucionados pelo planejamento econômico. Assim como

os artigos denominados guias de orientação, que partem de uma análise da situação socioeconômica dos países latino-americanos, esses textos buscam compreender os motivos pelos quais os planejamentos não foram bem-sucedidos.

Na Tabela 3 verifica-se que quase metade dos textos são guias de orientação, ainda que apresentem características analíticas ou sintéticas, contudo, optou-se por qualificá-los somente como guias de orientação, pois é o que os diferencia das outras produções.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS POR TIPO DE TEXTO

TIPO DE TEXTO	N	%
Síntese	6	17
Análise	12	34
Guia de orientação	17	49
Total	35	100

Fonte: Levantamento de dados na revista *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas de 1972 a 1986.

A distribuição dos artigos por tipo de texto e ao longo do período, conforme a Tabela 4, oferece a seguinte informação:

TABELA 4
DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS QUANTO AO TIPO DE TEXTO E O ANO DE PUBLICAÇÃO

TIPO DE TEXTO	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1984	1986
Síntese	2	1	1	1	1								
Análise	1	1		1	2			1		1	3	1	1
Guia de orientação		2	3	1	2	4	3	1	1				

Fonte: Levantamento de dados na revista *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas de 1972 a 1986.

Nota-se que o guia de orientação, tipo mais frequente de texto, percorre o período de 1972 a 1980, não aparecendo na década de 1980, momento em que foram escritos os textos de análise crítica sobre o planejamento educacional, aspecto que será abordado adiante.

No intuito de resumir a informação sobre a natureza dos artigos publicados, anexado a este texto há o Quadro 3, em que todos os artigos foram agrupados pelo tipo de texto, em ordem crescente por ano e com esclarecimentos sobre o tema de cada artigo, considerando ainda as respectivas abordagens e autorias.

O segundo nível de análise, referente ao conteúdo da publicação, permitiu a classificação dos artigos em três grupos: o primeiro compreende o planejamento educacional subordinado ao sistema econômico; o segundo aborda temas e reflexões sobre o planejamento educacional em si e os problemas dos sistemas educacionais latino-americanos; o terceiro grupo faz a crítica ao planejamento educacional.

O primeiro grupo condiciona os artigos publicados na década de 1970 e que se caracterizavam pela ênfase na dimensão técnica do planejamento, concebendo o planejamento educacional subordinado ao sistema econômico, na medida em que o desenvolvimento da educação teria por horizonte o crescimento econômico, mediante a análise das necessidades relativas à mão de obra, da projeção de custos, da previsão de vagas no ensino e da definição de estratégias para desenvolver recursos humanos e aumentar o rendimento das instituições educacionais. Nesse sentido, confirma-se a ideia de um planejamento educacional integrado com o plano econômico e social, voltado ao desenvolvimento nacional, particularmente no que se refere à formação de mão de obra.

Do ponto de vista metodológico, o planejamento programático era preponderante na segunda metade da década de 1960, caracterizando-se pela tentativa de organizar no plano todas as dimensões do objeto que se planeja, como no estilo de planejamento integral de educação. Já o enfoque predominante era o modelo de recursos humanos, que foi o primeiro a se destacar, antes do modelo de investimento e do modelo da demanda social (AGUERRONDO, 2000).

O planejamento educacional elaborado a partir do modelo de recursos humanos iniciava-se com a estimativa de necessidade de mão de obra, projetada na economia para o pessoal com diversos níveis de educação formal e séries específicas de habilidades e conhecimentos técnicos e profissionais. Em seguida, em posse dessas informações, os níveis e modalidades apropriados de educação deveriam ser ajustados para que o resultado do sistema educacional suprisse as necessidades da economia. Nota-se que era um planejamento de longo prazo, limitado a prever as necessidades e expectativas da economia, assim como das particularidades do mercado de trabalho.

Outro enfoque de planejamento abordado nessa primeira categoria foi o modelo de investimento, que analisa a relação custo/benefício de políticas alternativas para determinar qual a mais eficiente. Esse modelo procura responder as questões sobre a otimização dos gastos estatais e a alocação dos recursos disponíveis e tem como fundamentação os trabalhos da economia da educação, particularmente Schultz, Solow, Denison e Kuznet (UNESCO; CEPAL; PNUD, 1981).

A abordagem de recursos humanos e de investimento, denominado por Tedesco (1987) como enfoque de oferta, complementam-se como perspectivas explicativas e normativas do processo econômico.

Dentro dessa perspectiva, o problema consistia, no plano social, em determinar qual era a contribuição da educação para o crescimento econômico e, no plano individual, qual a sua incidência na produtividade e no ingresso ao mercado de trabalho. A relação entre educação e emprego é caracterizada mediante dois postulados

básicos. O primeiro refere-se à relação entre educação e emprego num nível individual: “*la educación desarrolla la productividad del trabajador y, en tanto el salario refleja la productividad, un aumento de ésta provocaría incrementos en los salarios...*” (TEDESCO, 1987). O segundo refere-se ao vínculo entre a educação e o plano da sociedade global: “*el razonamiento considera que si la educación aumenta la productividad, el crecimiento económico está estrechamente vinculado a la expansión educativa*” (TEDESCO, 1987). Portanto, a educação, a partir desse enfoque, teria uma contribuição para o crescimento econômico e no plano individual, incidiria sobre a produtividade e os salários. (FERNANDES, 2006, p. 60)

A segunda categoria de publicações refere-se aos artigos que fazem uma reflexão no interior do sistema educacional, apegando-se aos problemas sociais e aos fenômenos demográficos proporcionados pela industrialização dos países subdesenvolvidos, que trouxeram desafios para o planejamento da educação, exigindo um amplo conjunto de reformas no sistema educacional. Se, no conjunto dos opúsculos anteriores, o desafio era a implementação de sistemas educacionais em consonância com o desenvolvimento econômico, as questões desse grupo de artigos são as consequências do desenvolvimento econômico latino-americano: a desigualdade social; o êxodo rural; a educação no campo; a educação permanente; o currículo da educação no meio rural; os custos elevados; o acesso restrito a crianças de áreas rurais; a baixa qualidade do ensino; o atraso na provisão de ensino adequado em relação às metas de desenvolvimento; o desemprego dos jovens e a alta concentração de renda. Esses temas são mais enfocados do que propriamente o planejamento e suas técnicas, de modo que a finalidade desses artigos destina-se a problematizar a realidade social, fornecendo subsídios para planejadores refletirem sobre a efetividade e os limites dos planos elaborados.

Pierre Furter, por exemplo, no opúsculo publicado em *Cadernos de Pesquisa*, em 1978, problematizou a relação entre planejamento e educação permanente, uma vez que a educação permanente foi definida por “vagos esboços futuristas”, conflitantes com a análise prospectiva, fundamentada na realidade presente e no cálculo das tendências para o futuro. Partindo dessa tensão, o autor se propôs a “pesquisar em que condições a educação permanente poderia tornar-se a força motriz do conjunto de atividades de um planejamento da educação”. Um dos problemas expostos foi a recorrente falha de implementação dos planos, a que o autor atribuiu, fundamentalmente, à enorme distância entre os projetos e planos e às realidades cotidianas dos professores e suas práticas.

O autor discorreu também sobre as razões que poderiam explicar a brusca difusão da educação permanente, a partir de 1960,

mencionando entre outras, as razões de ordem socioeconômica e as políticas. As primeiras referiam-se às transformações nas cadeias de produção, como a automatização, exigindo do profissional não apenas a atualização dos conhecimentos, mas também a “reconversão profissional total” (FURTER, 1978, p. 77). Do ponto de vista político, afirmou o autor que “a educação permanente faz parte da discussão sobre a democratização de nossas sociedades pós-industriais” (p. 77).

E, nessa linha de argumentação, seguem os demais textos classificados nesse segundo grupo, que buscaram refletir sobre o planejamento da educação tendo como ponto de partida especificidades e desafios prementes no interior da educação.

Por fim, foram classificados separadamente os últimos cinco artigos publicados na seção *Planejamento Educacional*, uma vez que introduzem um enfoque sociológico na análise dos problemas sociais e educacionais. Dentro desse grupo há textos que abordam o contexto de desenvolvimento econômico e social da América Latina e outros que, dentro de uma perspectiva mais crítica ao planejamento, denunciam seu compromisso com a manutenção de estruturas de poder e a reprodução capitalista.

Os primeiros artigos desse grupo foram escritos por autores latino-americanos, enquanto os dois últimos por autores brasileiros, que fizeram uma discussão sobre o planejamento como instrumento tecnocrático de intervenção estatal, no contexto do Estado nacional.

Rama (1981) discorreu sobre a forma como a educação foi se estruturando nos países da América Latina, tendo em vista os condicionantes históricos, econômicos e sociais dos países. Afirmou que as condições socioeconômicas da América Latina estavam relacionadas a diversos fatores de origem histórica e social, entre os quais: a origem colonizada dos povos dessa região e a coexistência de formas rudimentares de atividade econômica com processos de modernização, que proporcionaram formas desiguais de acesso à educação às classes sociais. Compartilhando de uma perspectiva estruturalista, o autor estabeleceu um peso importante à cultura:

A cultura outorga solidez ao edifício social construído a partir das estruturas econômicas e consolida a legitimidade da ordem vigente; por isso tem um peso tão importante com relação às outras dimensões sociais e sobrevive às estruturas econômicas e ao sistema de poder que lhe deram origem, recebendo a influência das mudanças que se vão produzindo nessas ordens. (RAMA, 1981, p. 47)

Para Rama, na América Latina, elementos modernizadores articularam-se às estruturas de poder tradicionais, diferentemente do que aconteceu na Europa. Essa análise evoca a discussão de Faoro (1994) sobre

modernidade e modernização, que proporcionariam consequências distintas ao processo social, tendo em vista a conformação das estruturas de poder:

[...] a modernidade compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto a modernização, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega à sociedade por meio de um grupo condutor, que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes. (FAORO, 1994, p. 99)

Nesse contexto, a educação era marcada por profundas desigualdades em sua oferta e se destacava pelo alto índice de analfabetismo. A partir da década de 1960, mudanças no modelo econômico, fundamentalmente do modelo de substituição de importações para um processo de industrialização voltado ao mercado externo, contribuiu para a que a alfabetização e a educação popular não se convertessem em processo generalizado e homogeneizador.

A modernização capitalista agrária e o investimento em processos tecnológicos mais sofisticados promoveram a exclusão de mão de obra do campo e a falta de investimento na educação primária, produzindo um cenário social composto por uma massa desempregada, constituída de população marginal que não chegava mesmo a ser considerada reserva de mão de obra. O estilo de desenvolvimento predominante, marcado pela alta concentração de renda, dirigida aos mercados externos e às camadas superiores do mercado interno, determinaram que o pleno emprego, como um objetivo do processo de desenvolvimento econômico, não se cumprisse, aspecto que derrubava um dos grandes objetivos do planejamento econômico.

A consequência é a tendência à polarização no sistema educativo. Enquanto a educação popular expande-se lentamente, estimulando o crescimento dos níveis médios e superior para satisfazer as demandas de grupos sociais médios que, embora não participem adequadamente nem do poder nem do ingresso, alimentam expectativas de mobilidade ascendente através desta oferta de educação prolongada, convertendo-se em legitimadores do sistema pela participação simbólica que têm nela. (RAMA, 1981, p. 54)

Em outro artigo publicado por *Cadernos de Pesquisa*, Filgueira (1982) apontou tendências manifestas pela expansão educativa no período de 1960 a 1970, apresentando evidências sobre um maior crescimento da Educação Média e Superior, em detrimento da Escolarização Primária. Como consequência houve a desigualdade no acesso à educação e à

manutenção do analfabetismo: “o processo de expansão educativa tende a gerar *status* educacionais médios e altos, provocando uma sobre-educação relativamente qualificada que não pode ser absorvida satisfatoriamente por ocupações de acordo com esse nível de qualificação” (FILGUEIRA, 1982, p. 69).

Tedesco (1982) apresentou informações sobre o nível de escolaridade nos países latino-americanos, no período de 1960 a 1970, e sua relação com o mercado de trabalho na indústria, compartilhando das afirmações dos autores anteriores sobre as desigualdades existentes na oferta de diferentes níveis educacionais. Reafirmou a ideia de que a expansão educativa ocorreu com relativa autonomia das “determinações do aparato produtivo” (TEDESCO, 1982, p. 76), fruto de demandas sociais e decisões políticas que pareciam “desempenhar papel muito mais decisivo do que as determinações técnicas no incremento do nível educativo da população” (p. 76). A afirmação anterior foi corroborada pelas evidências empíricas, confirmando que o desempenho em determinados empregos era satisfeito com diferentes níveis educacionais. “As exigências educativas para o acesso e mobilidade ocupacional parecem depender mais das condições nas quais funciona o mercado de trabalho do que das demandas técnicas” (TEDESCO, 1982, p. 77).

Em relação ao fenômeno da desvalorização educativa, o autor a compreendeu como uma resposta do sistema social ao processo de massificação das instituições escolares, distinguindo duas linhas de análise sobre esse fenômeno, a saber: i) o fato de a expansão educativa não vir acompanhada da melhor distribuição de renda; e ii) as diferenças entre o nível de qualificação real para determinado emprego e as qualificações exigidas, cujas evidências empíricas correspondem à subutilização de mão de obra escolarizada. Duas interpretações para esse fenômeno foram o aumento do número de anos de estudo, sem alterações no conteúdo curricular e a dificuldade de se introduzir novos conteúdos curriculares provenientes do avanço científico-técnico. Por fim, a diminuição dos investimentos em educação, como um fator de descenso efetivo na qualidade educativa, surgia como uma hipótese à desvalorização educativa.

Já Roggi (1982, p. 59), refletindo sobre as mudanças educativas na América Latina, tomou como rumo uma abordagem distinta, afirmando:

Para os que sustentam que os chamados sistemas educativos são na realidade subsistemas da sociedade global e que, no seu desenvolvimento, estão fortemente condicionados pelo funcionamento das estruturas econômicas e sociais dessa sociedade global, é claro que, para analisar os elementos de inércia e mudança que estejam incluídos nestes sistemas educativos, é necessário estudar

primeiramente as características do processo de mudança socio-cultural que se vive no interior da sociedade.

Defendeu que as reformas globais do sistema educacional são capazes de vencer a capacidade de inércia, em detrimento das parciais, do tipo organizativo ou metodológico, ampliando, assim, a compreensão sobre reformas educacionais para além das questões de ordem técnica.

Neves e outros autores (1984) fizeram uma crítica à racionalidade técnica do planeamento educacional, que privilegiou uma visão segmentada dos problemas. Para os autores, contrapondo-se a essa perspectiva de planeamento, a formação do planejador, de carácter pragmático e restrito às agências de governo, era revista diante das mudanças na sociedade brasileira e do crescente fortalecimento das instituições da sociedade civil.

O texto retomou aspectos da história do desenvolvimento económico brasileiro, fazendo uma leitura crítica do planeamento como instrumento de intervenção estatal para organizar o processo de acumulação capitalista, mediante as políticas de industrialização no país. Com o acirramento das desigualdades sociais, em um cenário de ditadura militar, surgiam formas específicas de enfrentamento popular, mediante a organização e a reivindicação da sociedade civil, que imprimiram novas possibilidades ao planeamento como ferramenta de governo.

Finalmente, Oliveira e Neves (1986) afirmaram que os programas de desenvolvimento regional, implantados desde a década de 1970 no Nordeste brasileiro e centralizados no âmbito federal, proporcionaram mudanças nas relações entre os poderes central e local. Nesse contexto:

[...] o coronel que até então emprestava seu apoio irrestrito ao poder central, em troca da sua autonomia económica e política ao nível local, configurando-se como a própria materialização do Estado, ao integrar-se à burguesia nacional, como capitalista perde a prerrogativa do Estado Regional e passa a ser, apenas, representante do projeto nacional de expansão capitalista para a região. (OLIVEIRA; NEVES, 1986, p. 6)

Apesar disso, o coronel não teve o seu poder enfraquecido, pois foi reforçado economicamente, mediante incentivos fiscais, creditícios e politicamente, com a formação de uma burocracia atuando em seu favor:

[...] como decorrência da nova constelação de fatores, as práticas clientelistas tradicionais, caracterizadas pela relação direta de troca de favores patrão-empregado, são, progressivamente,

substituídas pela intermediação de funcionários, os quais, sob uma aparente neutralidade técnica, asseguram a dependência e o controle político de segmentos cada vez mais representativos da sociedade. (OLIVEIRA; NEVES, 1986, p. 6)

Com relação à educação, o forte traço clientelista nos Estados e municípios do Nordeste tem se utilizado do setor da educação para fortalecer as bases de sustentação política, em contraposição às diretrizes do executivo federal:

A análise de poder entre as diversas instâncias político-administrativas, no esforço de implementar a expansão capitalista no país, sob a égide do Estado, tem evidenciado, entretanto, que o processo de modernização pelo qual vem passando o aparelho educacional, não só tem preservado o forte traço clientelista, no âmbito local, como tem tido, no planejamento, um importante elemento de articulação entre aquele processo e a manutenção das estruturas clientelistas. (OLIVEIRA; NEVES, p. 6)

Esse conjunto de artigos é consonante com uma nova abordagem sobre o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos que surgiu no próprio pensamento cepalino. Gurrieri (1987) destaca alguns fatores que provocaram essas críticas: “a análise sociológica e as reflexões provocadas pela denominada ‘crise da planificação’”.

A exposição de uma análise sociológica no âmbito da Cepal orientou-se à busca de um “enfoque integrado” do desenvolvimento, que conduziu às estruturas de poder. O estudo das transformações históricas dos processos não apenas econômicos, mas também políticos, deu ensejo à manifestação dos conflitos e alianças entre classes e grupos sociais. Dessa forma, concluiu-se que os estilos econômicos e políticos que se consolidam correspondem à expressão de estruturas de dominação. A explicação do atraso dar-se-ia, portanto, não pelas trocas desiguais entre os países periféricos e os centrais, mas mediante as alianças de classes nativas com os interesses do capital internacional.

Desde ambas perspectivas, como análisis histórico y como programa de acción, la sociología derivó hacia la cuestión del poder: sus principales núcleos, su distribución en la sociedad, sus diversas manifestaciones (económicas, políticas, culturales etc.). Sin embargo, su esfuerzo no tuvo como resultado un examen más detallado del aparato estatal y sus actividades pues se concentró en las fuerzas sociales que, se suponía, maleaban la estructura y orientación del Estado. Es decir, prestaron mucha mayor atención al Estado definido como sistema de dominación que como aparato,

a las fuerzas sociales y políticas, que pugnaban por controlar su estructura institucional que a la conformación y funcionamiento de la misma. (GURRIERI, 1987, p. 207)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os artigos publicados na seção *Planejamento Educacional*, de *Cadernos de Pesquisa*, em sua maioria eram traduções de livretos da série *Fundamentos do Planejamento Educacional*, do IPE, instituição ligada à Unesco, que teve um importante papel na formação de especialistas e na divulgação de perspectivas teórico-metodológicas e de experiências na área de planejamento.

Submetidos a dois níveis de análise, o primeiro, considerando características referentes à abordagem e tipo de texto e, o segundo, enfocando o conteúdo, os artigos explicitaram um teor predominantemente técnico, no período compreendido entre 1972 a 1979, coincidindo com o intervalo de tempo em que os países da América Latina se apropriavam de técnicas de planejamento direcionadas ao provimento de mão de obra para o desenvolvimento econômico e o atendimento de demandas sociais.

O segundo nível de análise permitiu identificar três enfoques diferentes em relação ao planejamento educacional. Enquanto o primeiro possui uma ênfase nos aspectos técnicos do planejamento, o segundo debruça-se sobre os problemas sociais e educacionais dos países subdesenvolvidos, focalizando processos de reforma da educação. A mudança no tema fez com que a discussão se deslocasse das técnicas de planejamento às questões políticas e sociais.

Já o terceiro enfoque faz a crítica ao planejamento educacional, subordinado ao econômico e ao seu papel como instrumento de organização das políticas do Estado.

Observou-se que, historicamente, as abordagens estavam em consonância com os processos de mudança no planejamento educacional latino-americano: o enfoque técnico predominou no período compreendido entre 1972 e 1977; o político e educacional, de 1975 a 1980 e o crítico e sociológico, nos anos de 1981 a 1986.

O projeto educacional, na década de 1960, nos países latino-americanos, em geral, esteve atrelado ao projeto de desenvolvimento econômico e social, tendo como horizonte o aprimoramento da força de trabalho (AGUERRONDO; LAMARRA, 1978). A educação era concebida como uma das bases do projeto de desenvolvimento econômico e a garantia das condições objetivas à implementação do planejamento educacional caberia ao Estado que, “independente dos centros de pressão política ou ideológica, colocaria todas as práticas sociais na busca dos objetivos traçados, mediante um corpo de técnicos a serviço do Estado” (FERNANDES, 2006, p. 51).

O modelo normativo de planejamento utilizado nesse período entrou em crise a partir de 1970, juntamente com a concepção estruturalista da Cepal sobre o subdesenvolvimento, devido à incapacidade dessa teoria em vincular políticas de ajuste e de desenvolvimento (VILLARREAL, 1987). São diversos os aspectos negativos do planejamento normativo, apontados por estudiosos (LINSTONE, 1997; MATTOS, 1987, 1988; MATUS, 1987, 1993, 1997; VILLARREAL, 1987), os quais se referem, basicamente, aos problemas técnicos, políticos e ideológicos desse modelo. O planejamento educacional nas décadas de 1960 e 1970, portanto, era uma consequência da abordagem econômica, essa subjacente aos processos de intervenção do Estado desenvolvimentista, que se convencionou chamar de “planejamento econômico capitalista” (HORTA, 1982, 1985). Criou uma expectativa de mudança social, frustrada pela sua subordinação aos planos econômicos, cujo compromisso com os índices de acumulação gerou uma série de problemas aos sistemas educacionais, tais como os discutidos pelos autores classificados no segundo grupo de artigos.

À frustração social, acrescentaram-se as críticas à teoria do capital humano e ao reducionismo econômico do planejamento, uma vez que “a educação não democratizava oportunidades, não gerava igualdade e não diminuía a injustiça social” (GENTILINI, 1999).

Fomentando, inicialmente, a industrialização substitutiva de importações, o modelo de Estado predominante no período, ou seja, o regime populista na América Latina, gerou um movimento marcado pela expansão do setor privado da economia e a criação de novas áreas de investimento, concentradas em torno de uma “indústria básica”. As bases econômicas conformadas pela intervenção da política desenvolvimentista de Estado promoveram a divisão social do trabalho e alteraram aspectos demográficos, incrementando o setor popular urbano e formando uma classe operária (CARDOSO; FALLETO, 1970).

Essas mudanças na economia e na estrutura social dos países em desenvolvimento correspondem ao cenário de fundo das reflexões do segundo grupo de trabalhos publicados no *Cadernos de Pesquisa*, os quais defendiam a necessidade de compreender os processos políticos e incorporar no planejamento educacional problemas sociais que criavam obstáculos para que os planos fossem bem-sucedidos.

Enfim, o planejamento é submetido à crítica, mediante uma perspectiva sociológica que julga a neutralidade do planejamento econômico normativo e tenta compreender as estruturas sociais dos países, marcadas por uma história de colonialismo, exploração e formação de composições políticas altamente conservadoras e concentradoras de poder.

REFERÊNCIAS

- AGUERRONDO, Inés. *Formulación de política y planeamiento estratégico en la educación*. Buenos Aires: IIPE, 2000.
- CARDOSO; Fernando H.; FALLETO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1970.
- COOMBS, Philips. *What is the educational planning?* Belgium: Unesco; IIPE, 1970. (Fundamental of Education Planning Series; 1).
- FAORO, Raymundo. A modernização social. In: _____. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Ática, 1994. p. 95-115.
- FERNANDES, Fabiana S. *Planejamento educacional: conceitos, definições e mudanças*. Recompilando e relendo as concepções latino-americanas da década de 1980 e início de 1990. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista, Araraquara, SP, 2006.
- FILGUEIRA, Carlos. Expansão educacional e estratificação social na América Latina (1960-1970). *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 40, p. 61-70, fev. 1982.
- FURTER, Pierre. O planejador e a educação permanente. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 27, p. 75-99, dez. 1978.
- GENTILINI, João A. *Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização*. 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 1999.
- GURRIERI, Adolfo. Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, p. 201-217, abr. 1987.
- HABERMAS, Jürgen. *Técnica e Ciência enquanto “ideologia”*. São Paulo: Abril, 1983. (Os Pensadores).
- HORTA, José S. B. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1982.
- _____. Planejamento educacional. In: MENDES, Durmeval T. *Filosofia da educação brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985. p. 195-238.
- LINSTONE, Harold A. La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, p. 43-49, abr. 1987.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- MATTOS, Carlos A. de. Desarrollos recientes sobre el concepto y la práctica de la planificación en América Latina. En: CONGRESO INTERAMERICANO DE PLANIFICACIÓN, 16., 1988. *Anais...* San Juan, Puerto Rico: ILPES, 1988.
- _____. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, p. 119-137, abr. 1987.
- MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Tradução de Luís Felipe R. del Riego. São Paulo: Fundap, 1997.
- _____. Planificación y gobierno. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, p. 161-177, abr. 1987.
- _____. *Política, planejamento e governo*. 2 v. Brasília, DF: Ipea, 1993. (Série Ipea; 143).
- NEVES, Lúcia Maria W. et al. Estado e Planejamento Educacional no Brasil. A formação do Planejador. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 51, p. 55-63, nov. 1984.
- OLIVEIRA, Maria das G. C.; NEVES, Lúcia Maria W. Planejamento Educacional e Clientelismo Político. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 56, p. 4-10, fev. 1986.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA E LA CULTURA; COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Desarrollo y educación en América Latina. Síntesis General. Proyecto desarrollo y educación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina: Unesco, 1981.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 114, p. 179-195, nov. 2001.

RAMA, Germán W. As tendências da mudança social e a educativa na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 39, p. 46-66, nov. 1981.

ROGGI, Luís O. Reformas educativas e sociedade global na América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 43, p. 59-65, nov. 1982.

TEDESCO, Juan Carlos. Educação e emprego industrial: uma análise a partir de dados censitários 1960-1970. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 41, p. 74-82, maio 1982.

_____. Relación entre la educación y el empleo. In: RAMA, Germán W. (Org.). *Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Kapelusz, 1987. Tomo I, p. 81-109.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. Fundamentals of education planning: presentation. In: COOMBS, P. *What is the educational planning*. Belgium: Unesco; IPE, 1970. (Fundamental of Education Planning Series; 1).

VILLAREAL, René. La planificación en economías mixtas de mercado y los paradigmas del desarrollo: problemas y alternativas. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, p. 51-58, abr. 1987.

FABIANA SILVA FERNANDES

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas

fsfernandes@fcc.org.br

ANEXOS

QUADRO 1

PRODUÇÕES DA SÉRIE *FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL*, PUBLICADAS ORIGINALMENTE PELO IIPE E POSTERIORMENTE POR *CADERNOS DE PESQUISA*

Nº FCC	MÊS	ANO FCC	ANO IIPE	AUTOR	TÍTULO	TÍTULO ORIGINAL	TRADUTOR
4	out.	1972	1970	Philip H. Coombs	O que é planejamento educacional?	<i>What is the educational planning?</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
6	dez.	1972	1967	Frederick Harbison	Planejamento educacional e desenvolvimento de recursos humanos	<i>Educational planning and human resources development</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
6	dez.	1972	1967	Frederick Harbison	Aplicação de análise dos sistemas no planejamento do desenvolvimento de recursos humanos	[não consta]	[não consta]
5	abr.	1973	1967	Raymond Poignant	Os planos de desenvolvimento da educação e o planejamento econômico e social	<i>Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale</i>	Lólio Lourenço de Oliveira e Leonidas Gontijo de Carvalho
7	jun.	1973	1967	C. E. Beby	O planejamento e o administrador educacional	<i>Planning and the educational administrator</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
8	set.	1973	1967	C. A. Anderson	Contexto social do planejamento educacional	<i>The social context of educational planning</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
9	mar.	1974	1967	J. Vaizey e J. D. Chesswas	Custos dos planos educacionais	<i>The costing of educational plans</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
10	ago.	1974	1968	V. L. Griffiths	Problemas da educação rural	<i>The problems of rural education</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
10	set.	1974	1970	Adam Curle	Planejamento educacional: função do consultor	<i>Educational planning: the adviser's role</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
11	dez.	1974	1969	Ta Ngoc Chau	Aspectos demográficos do planejamento educacional	<i>Les aspects démographiques de la planification de l'enseignement</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
12	mar.	1975	1969	J. Hallak	Análise do custo e das despesas em educação (custos e despesas em educação)	<i>Coûts ed dépenses em éducation</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
13	jun.	1975	1969	Adam Curle	A profissão de planejador educacional	<i>The professional identity of the educational planner</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
14	set.	1975	1969	G. C. Ruscoe	Condições para o êxito no planejamento educacional	<i>The conditions for success in educational planning</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
16	mar.	1976	1970	Maureen Woodhall	Análise de custo-benefício no planejamento educacional	<i>Cost-benefit analysis in educational planning</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
17	jun.	1976	1971	Archibald Callaway	Planejamento educacional e juventude desempregada	<i>Educational planning and unemployed youth</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
18	set.	1976	1971	C. D. Rowley	Política de planejamento educacional nos países em desenvolvimento	<i>The politics of educational planning in developing countries</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho

(continua)

(continuação)

19	dez.	1976	1971	Hon-Chan Chai	Planejamento educacional para uma sociedade plural	<i>Planning education for a plural society</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
20	mar.	1977	1972	Hugh W. Hawes	Planejamento do currículo para escola primária em países em desenvolvimento	<i>Planning the primary school curriculum in developing countries</i>	Leonidas Gontijo de Carvalho
21	jun.	1977	1973	H. M. Philips	Planejamento da assistência educacional para a segunda década de desenvolvimento	<i>Planning educational assistance for the second development decade</i>	Carlos Márcio Chaves
22	set.	1977	1973	William D. Carter	Estudos no exterior e desenvolvimento educacional	<i>Study abroad and educational development</i>	Lólio Lourenço de Oliveira
23	dez.	1977	1973	K. R. Mckinnon	Planejamento educacional realista	<i>Realistic educational planning</i>	Carlos Márcio Chaves
24	mar.	1978	1974	G. M. Coverdale	Planejamento Educacional e Desenvolvimento Rural	<i>Planning educational in relation to rural development</i>	Carlos Márcio Chaves
25	jun.	1978	1976	John D. Montgomery	Planejamento educacional: opções e decisões	<i>La planification de l'education: options et decisions.</i>	Thais Cossoy Paro
27	dez.	1978	1977	Pierre Furter	O planejador e a educação permanente	<i>Le planificateur et l'éducation permanent</i>	Thais Cossoy Paro
28	mar.	1979	1977	Dean T. Jamison	Fatores de custo no planejamento de sistemas de tecnologia educacional	<i>Cost factors educational in planning educational technology systems</i>	Carlos Márcio Chaves
30	set.	1979	1977	Martin Carnoy	Educação e emprego: uma avaliação crítica (1ª parte)	<i>Education and employment: a critical appraisal</i>	Carlos Márcio Chaves
32	fev.	1980	1977	Martin Carnoy	Educação e emprego: uma avaliação crítica (2ª parte)	<i>Education and employment: a critical appraisal.</i>	Carlos Márcio Chaves

QUADRO 2**DEMAIS AUTORES PUBLICADOS NA SEÇÃO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL, EM CADERNOS DE PESQUISA**

N.º	MÊS	ANO	AUTOR	TÍTULO	TRADUTOR
7	jul.	1973	Maria Amélia Azevedo Goldberg	Avaliação e planejamento educacional: problemas conceituais e metodologias	
18	set.	1976	Vitor Henrique Paro	Conceito, justificativa e fases do planejamento da educação	
39	nov.	1981	Gérmán W. Rama	As tendências da mudança social e educativa na América Latina	Horacio González
40	fev.	1982	Carlos Filgueira	Expansão educacional e estratificação social na América Latina (1960-1970)	Horacio González
40	fev.	1982	Juan Carlos Tedesco	Educação e emprego industrial: uma análise a partir de dados censitários - 1960-1970	Horacio González
43	nov.	1982	Luís Oswaldo Roggi	Reformas educativas e sociedade global na América Latina	Horacio González
51	nov.	1984	Lúcia Maria Wanderley Neves; Maria das Graças Corrêa de Oliveira; Marileide de Carvalho Costa e Edla de Araújo Lira Soares	Estado e planejamento educacional no Brasil: a formação do planejador	
56	fev.	1986	Maria das Graças Corrêa de Oliveira e Lúcia Maria Wanderley Neves	Planejamento educacional e clientelismo político	

QUADRO 3**ANÁLISE DOS ARTIGOS EM RELAÇÃO À NATUREZA E À ABORDAGEM DOS TEXTOS**

ARTIGOS CLASSIFICADOS COMO TEXTOS DE SÍNTESE			
ANO	AUTOR	TEMA ABORDADO	ABORDAGEM
1972	Frederick Harbison	Metodologia de Planejamento: análise do método de mão de obra	Discussão técnica
1972	Frederick Harbison	Teoria de planejamento: análise de problemas relativos ao desenvolvimento de recursos humanos, por meio da abordagem de análise de sistemas	Discussão teórica
1973	Maria Amélia Azevedo Goldberg	Conceito e metodologia de planejamento educacional, como estratégia de intervenção no processo de ensino-aprendizagem	Discussão metodológica
1974	Ta Ngoc Chau	Apresentação de técnicas demográficas para o estudo das populações	Discussão técnica
1975	G. C. Ruscoe	Condições políticas e administrativas que concorrem para o êxito ou o fracasso do plano na América Latina. Descrição das condições que extrapolam o caráter técnico do planejamento e síntese de experiência nos órgãos de planejamento	Discussão teórica
1976	Maureen Woodhall	Teoria e técnicas da análise de custo-benefício aplicadas à educação	Discussão técnica
ARTIGOS CLASSIFICADOS COMO GUIAS DE ORIENTAÇÃO			
1973	Raymond Poinant	Análise de conceitos e da estrutura de contabilidade nacional	Discussão técnica
1973	C. E. Beby	Atribuições do administrador educacional no processo de planejamento	Discussão técnica
1974	J. Vaizey e J. D. Chesswas	Análise dos custos e despesas com educação e síntese de experiência	Discussão técnica
1974	V. L. Griffiths	Apresenta um guia de orientação para o planejamento da educação rural	Discussão técnica
1974	Adam Curle	A função do consultor estrangeiro em questões de planejamento educacional	Relato de experiência
1975	J. Hallak	Conceitos e técnicas para o cálculo dos custos educacionais	Discussão técnica
1976	C. D. Rowley	Abordagem política de diferentes contextos de desenvolvimento em países em desenvolvimento	Discussão metodológica
1976	Chai Hon-chan	O planejamento educacional em sociedades marcadas por conflitos raciais (Nigéria, Guiana e Malásia)	Relato de experiência
1977	Hugh W. Hawes	Currículo de escolas primárias, em países em desenvolvimento, tendo como foco as escolas rurais	Relato de experiência
1977	H. M. Philips	Os processos de cooperação educacional aos países subdesenvolvidos	Relato de experiência
1977	William D. Carter	Discute os problemas dos estudos realizados no exterior, entre os quais a fuga de cérebros e o subemprego de pessoal treinado	Discussão técnica
1977	K. R. Mckinnon	Aborda a baixa aceitação dos planos educacionais por administradores e políticos e apresenta a experiência de um planejamento bem sucedido em Nova Guiné	Relato de experiência
1978	G. M. Coverdale	Metodologias e meios para o aperfeiçoamento e a ampliação da educação rural	Relato de experiência
1978	John D. Montgomery	Os processos de decisão para a elaboração e implementação de programas educacionais	Relato de experiência
1978	Pierre Furter	A educação permanente como quadro de referência da evolução contemporânea dos sistemas de formação	Relato de experiência
1979	Dean T. Jamison	Tecnologia instrucional e seu potencial econômico para o aperfeiçoamento da educação formal	Discussão técnica
1980	Martin Carnoy	O desemprego e o papel da educação nos países capitalistas não industrializados e nos países socialistas	Discussão teórica

(continua)

(continuação)

ARTIGOS CLASSIFICADOS COMO TEXTOS DE ANÁLISE			
1972	Philip H. Coombs	Teoria de planejamento	Discussão metodológica
1973	C. A. Anderson	Discute questões sociais ignoradas pelos planejadores e critica o planejamento educacional para a mão de obra	Discussão teórica
1975	Adam Curle	Discussão sobre o processo de treinamento do planejador	Discussão teórica
1976	Archibald Callaway	Desemprego de jovens nos países em desenvolvimento	Discussão teórica
1976	Vitor Henrique Paro	Concepção de planejamento educacional, considerando a relação entre planejamento educacional e administração e a perspectiva teórica do capital humano	Discussão metodológica
1979	Martin Carnoy	Análise de distintas perspectivas teóricas sobre mercado de trabalho e desemprego em países capitalistas subdesenvolvidos	Discussão teórica
1981	Gérman W. Rama	O fenômeno educativo no quadro do desenvolvimento econômico e das estruturas de poder nos países da América Latina	Discussão teórica
1982	Carlos Filgueira	Expansão educacional na América Latina com a apresentação de um quadro teórico explicativo às evidências empíricas	Discussão técnica
1982	Juan Carlos Tedesco	Relação entre emprego e educação, pela análise de censos de população (Omuece, Celade) em relação à atividade na indústria	Discussão técnica
1982	Luis Oswaldo Roggi	Discute os processos de reforma global da educação, que buscam afetar a totalidade dos processos educativos mediante um grande esforço de planejamento	Discussão teórica
1984	Lúcia Maria Wanderley Neves; Maria das Graças Corrêa de Oliveira; Marileide de Carvalho Costa e Edla de Araújo Lira Soares	O planejamento educacional como mecanismo de intervenção do Estado e sua relação com as organizações da sociedade civil	Discussão teórica
1986	Maria das Graças Corrêa de Oliveira e Lúcia Maria Wanderley Neves	A articulação entre a política educacional planejada e a política educacional clientelista, no contexto dos compromissos entre poder central e poder local, no Nordeste brasileiro	Discussão teórica

PLANIFICACIÓN EDUCATIVA Y COMPLEJIDAD: GESTIÓN DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

INÉS AGUERRONDO

RESUMEN

Como parte de la actividad humana interesada en influir en los procesos de cambio social la planificación en general, y también la planificación educativa, han registrado una serie de etapas. En este artículo se presenta una reflexión enmarcada en las actividades de planificación educativa en América Latina, particularmente referida al reto actual que enfrenta en relación con su capacidad de transformarse en una herramienta útil para gestionar los procesos de reforma educativa en la región.

PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN • REFORMAS DE LA EDUCACIÓN •
COMPLEJIDAD • GESTIÓN

EDUCATIONAL PLANNING AND COMPLEXITY: MANAGING EDUCATIONAL REFORMS

ABSTRACT

As part of the human activity aiming at influencing social change processes, general planning and educational planning have both gone through a series of steps. This article presents a reflection based on educational planning activities in Latin America and focuses on the current challenge faced by planning as regards its ability to become a useful management tool for educational reform processes in the region.

EDUCATIONAL PLANNING • EDUCATIONAL REFORM • COMPLEXITY •
MANAGEMENT

PLANEJAMENTO EDUCATIVO E COMPLEXIDADE: GESTÃO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS

RESUMO

Como parte da atividade humana interessada em influenciar os processos de mudança social, o planejamento em geral, bem como o planejamento educativo, registraram uma série de etapas. Apresenta-se neste artigo uma reflexão baseada nas atividades de planejamento educativo na América Latina, que se refere particularmente ao atual desafio que ele enfrenta no tocante à sua capacidade de se transformar em uma ferramenta útil para gerenciar os processos de reforma educacional na região.

PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO • REFORMA DA EDUCAÇÃO •
COMPLEXIDADE • GESTÃO

PLANEAMIENTO NORMATIVO Y PLANEAMIENTO SITUACIONAL: DOS ENFOQUES SUCESIVOS EN EL PLANEAMIENTO

EL PLANEAMIENTO CLÁSICO NACIÓ A MEDIADOS DEL SIGLO XX y su auge fue bastante efímero, reduciéndose a los años 50 y 70 de este siglo. Ya desde la década de los 80 era clara la crisis, que se extendía a todos los sectores en los cuales se planificaba. En el caso de la planificación educativa, vale analizar lo que ocurrió en la *Conferencia Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación* que organizó la Unesco en la Ciudad de México en marzo de 1990, que se enmarca en un doble contexto de crisis: crisis de la planificación y crisis de la educación. Ahí se hicieron palpables las tendencias existentes en el planeamiento educativo, a fines de los 80, surgidas de las diferentes necesidades de las diversas regiones del mundo (AGUERRONDO, 1990).

En el conjunto de presentaciones y discusiones se pudo detectar que así como los problemas no eran los mismos, tampoco las preocupaciones o la discusión teórica se planteaban en idénticos términos en las diferentes regiones del mundo. Estuvieron presentes tres grandes tendencias. En primer lugar, un grupo de ponencias –y de países– presentaba una suerte de reificación de los resultados del accionar planificador con la planificación misma. Esta tendencia estuvo representada por un grupo no demasiado pequeño de trabajos en los cuales, al presentar la situación del planeamiento en el país, se presentaban los indicadores básicos de resultados de la educación (series de tasas de analfabetismo, crecimiento de la matrícula por niveles, tasas de repetición, presupuesto educativo, etc.). Esta perspectiva no

sólo confundía metodologías o enfoques de planificación educativa con resultados de la educación, sino que representaba la visión clásica del planeamiento normativo para la cual el objetivo fundamental del planeamiento de la educación era la expansión cuantitativa de los servicios. Estuvo presente sobre todo en países correspondientes al área africana.

Las dos tendencias restantes tenían en común el hecho de postularse como alternativas al enfoque clásico de planificación. La primera de ellas es la planificación *estratégica*, y su origen se encuentra en el ámbito empresarial. Esto resulta sumamente importante ya que explica por qué este enfoque se caracteriza por el esfuerzo de acomodar el fenómeno educativo a la lógica empresarial. De hecho, no cuestiona la lógica clásica de la planificación normativa, sino que trata de superar algunas de sus “deficiencias”. La objeción al planeamiento normativo no se refiere a sus supuestos básicos, sino a su incapacidad de adaptarse a los cambios en las condiciones externas. Dice Lourié en esa Conferencia:

En una situación de crecimiento económico regular, en la que cabe suponer que los recursos del Estado, considerado como actor principal de la educación, son relativamente estables, es plenamente justificado y legítimo recurrir a un instrumento como el plan en materia de educación. Pero desde el momento en que las fluctuaciones de los recursos son más importantes y el crecimiento económico deja de producirse, cualquier sistema regulador dependiente de premisas estables pierde su significado. (LOURIÉ, 1989, p. 284)

El énfasis está puesto en la estrategia pero

La estrategia no sustituye el planeamiento... Un plan sin estrategia corre el riesgo de descansar sobre bases inexactas o incompletas; una estrategia sin plan, el de expresar únicamente sueños y verborrea. Dos cualidades, la lucidez y la flexibilidad, confieren al plan su verdadero rigor. (BIENAYME, 1989, p. 265)

Este enfoque, en la práctica, solo llegó a instalarse en países del hemisferio norte.

Una tercera tendencia estuvo presente en la mencionada Conferencia, representada por la región latinoamericana. Esta región tiene la particularidad histórica de haber sido la cuna de la planificación educativa con el proceso colombiano de formulación del plan de educación en la década de los 50, y se enfrentaba ya en el momento de la Conferencia con la imperiosa necesidad de transformar profundamente sus sistemas educativos. La índole de los cambios necesarios ponía en

juego toda la estructura de gobierno por lo que el requerimiento que se planteaba en cualquier área, y también en educación, era el desafío de lograr que el planeamiento se constituyera en un estilo de gestión gubernamental que pudiera garantizar la intervención efectiva del Estado para el cumplimiento de sus decisiones.

Este contexto, que difería considerablemente del de otras regiones, explica por un lado el fracaso y el consiguiente abandono de los esquemas clásicos normativos de planificación, y justifica por otro la aparición de otra propuesta que, si bien tiene elementos en común con la visión estratégica, agrega a ella un claro cuestionamiento y crítica a los supuestos teóricos desde donde se construyó el enfoque clásico. Esta nueva tendencia, hoy denominada planeamiento *situacional*,¹ comparte con la estratégica el interés por centrarse no tanto en los aspectos formales del diseño del plan (área por excelencia de la planificación normativa), sino en el desafío concreto de que las decisiones que se toman se implementen efectivamente (área de la gestión/administración).

En un contexto de crisis de los sistemas educativos se veía como necesario que las decisiones que se tomaran en la política educativa tuvieran que ver con el mejoramiento sustantivo de la calidad, lo que no aparecía como posible sin una transformación estructural de la propuesta de enseñanza, de las instituciones educativas y de los procesos generales del sistema educativo. La planificación se coloca así en un marco netamente político, en el que la perspectiva clásica normativa, construida a partir de una visión lineal de la dinámica societal que define al planeamiento como un proceso con etapas ineludibles y sucesivas, se reemplaza por una perspectiva situacional donde puede pensarse el proceso de transformación futuro de la sociedad como una sucesión o cadena de situaciones. Cada situación pasada es consecuencia de la modificación de otra anterior, y cada situación planificada sólo puede lograrse como alteración de una situación previa por ocurrir (MATUS, 1977).

Pero estas situaciones no se encuentran en el vacío, sino que están inmersas en el interjuego de lo social donde coexisten y pugnan diferentes fuerzas. Por ello este enfoque define el planeamiento como el “cálculo o previsión de situación dentro de un escenario social incierto, lleno de turbulencias e incertidumbres” (MATUS, 1983). La planificación adquiere desde esta óptica el contenido de herramienta de gobierno para la transformación (MATUS, 1987), lo que la diferencia básicamente de la planificación estratégica, cuyo objetivo seguía siendo el ajuste entre la oferta y la demanda.

Se han sucedido así, a lo largo del desarrollo de la planificación (y de la planificación educativa), dos enfoques, cada uno de ellos correspondientes a diferentes racionalidades subyacentes: el primero al positivismo (planeamiento normativo), y el segundo a la racionalidad de la dialéctica (planeamiento situacional) (AGUERRONDO, 2007).

¹
En su origen Carlos Matus la denominó planificación estratégico-situacional - PES.

Estos dos enfoques tienen grandes diferencias, pero en este contexto basta enfatizar dos de ellas. La primera es que, como parte de la racionalidad positivista, en el primer momento de planeamiento clásico o “normativo” se hace una diferencia entre la lógica de la ciencia y la lógica de la decisión,² y se sostiene por ello que la planificación es una actividad “técnica” de diseño, que no implica la implementación. La segunda es que esta lógica positivista se asienta en la relación única y necesaria entre causa y efecto, y por lo tanto se estima que el solo hecho de tomar una decisión producirá efectos en la realidad. El enfoque situacional difiere profundamente en estos dos aspectos. Apoyado en una racionalidad dialéctica suprime la escisión entre ciencia y acción, y piensa la planificación como una dimensión de la *praxis*, incluyendo por lo tanto en esa actividad tanto al diseño del plan como su ejecución. La relación entre causa y efecto se entiende como probabilística, por lo cual es necesario reiterar (afirmando o modificando) las decisiones en las sucesivas situaciones. En este nuevo marco, el problema básico de la planificación es cómo apoyar eficientemente la acción de gobierno.

Preveíamos también en el artículo sobre las racionalidades subyacentes en los modelos de planificación (educativa), que existe

[...] la necesidad de retomar el camino que abrió Matus para profundizarlo a partir de las nuevas discusiones sobre epistemología de la ciencia que [...] deberían tener una consecuencia en la praxis concreta (o sea en la planificación) ya que la crisis del paradigma convencional en las ciencias sociales es cada vez más omnipresente [...] Como es evidente, estos temas son centrales para quien se interese por la acción política, centro y razón de ser de las actividades de planificación. (AGUERRONDO, 2007, p. 9)

Planteábamos a su vez que:

Si bien la reflexión epistemológica actual que debate acerca de las limitaciones del positivismo y la redefinición de la ciencia hacia la teoría de la complejidad y el caos, madura en los ámbitos académicos, no ha llegado todavía hasta las esferas de la planificación, abre de todos modos una nueva perspectiva que nos anima a preguntar cuáles serán sus efectos en ella cuando esto ocurra. (AGUERRONDO, 2007, p. 15)

En el corto tiempo transcurrido desde entonces la reflexión sobre estos temas ha aumentado notablemente y hoy se cuenta con un arsenal sin duda interesante para avanzar algunas hipótesis al respecto.

2

Esto se remonta al momento en que Max Weber formulara su famoso enunciado sobre la neutralidad valorativa de la ciencia, con sus clásicos escritos sobre *La ciencia como vocación* y *La política como vocación*.

POR QUÉ “FRACASAN” LAS REFORMAS EDUCATIVAS Y CÓMO SE LAS PUEDE GESTIONAR

En el campo de la educación el reto con que hoy se enfrenta la acción de gobierno es cómo conducir reformas educativas exitosas, o sea, cómo hacer posible que las innovaciones que mejoran la calidad de la educación se generalicen y logren impactar la totalidad del sistema. El análisis de los procesos de reforma y la consecuente estigmatización de estos procesos como “fracasos” tiene que ver con la incapacidad de lograr un “estilo de gobierno” que sea capaz de liderar una gobernabilidad aceptable que permita navegar las turbulencias que necesariamente implican estos cambios.

En base a tres décadas de reformas, en los últimos quince años se ha producido una serie de reflexiones sobre las reformas educativas, dispares según la región del mundo a que pertenezcan sus académicos. En un primer caso, la discusión no se centra sobre lo que hay que hacer, o sea, sobre el contenido de la reforma, ya que eso se extrae de los avances de la investigación pedagógica y sociológica. Por lo tanto, la mirada está puesta en los procesos de cambio y la preocupación está en cómo se toman las decisiones, y en por qué se logran (o no) resultados. En el otro caso, la reflexión está focalizada en la discusión acerca de si los cambios que se proponen son o no los adecuados, y la preocupación es cuál es su origen y a quién/es beneficia o perjudica.

Gorostiaga y Tello (2011) estudian la relación entre los procesos de globalización y las reformas educativas que han tenido lugar en América Latina durante las últimas dos décadas buscando caracterizar y comparar sus principales perspectivas a través del análisis de textos producidos por académicos y por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de la región.

En el mapeo que presentamos, hemos identificado siete perspectivas principales que surgen del análisis de los textos: Economicista, Inserción Imperativa, Integracionista, Humanista, Crítica Normativa, Crítica Analítica y Mundialización Alternativa. Las dos primeras sostienen una visión positiva de la globalización, asociada a una valorización del papel de la educación en contribuir a mejorar la competitividad económica de los países; la tercera es más ambigua, pero también apoya la idea de la adaptación de la educación a los requerimientos globales; las restantes destacan distintos aspectos negativos de los procesos de globalización que se han desarrollado en la región y sus implicancias en términos de reforma educativa. La última perspectiva, además, argumenta a favor de una globalización antihegemonica que pueda ponerse al servicio de la democratización y la justicia social. (GOROSTIAGA; TELLO, 2011, p. 363)

CUADRO 1

SIETE PERSPECTIVAS SOBRE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Economicista PREAL - Banco Mundial	Visión positiva de la globalización, asociada a una valorización del papel de la educación que ayuda a mejorar la competitividad de los países	La preocupación dominante es mejorar la competitividad económica de los países de la región, sin cuestionar el escenario global, y promoviendo un enfoque de reforma educativa en línea con la “nueva ortodoxia” de políticas educativas
Inserción Imperativa CEPAL/UNESCO		Se mantiene el argumento económico; las políticas educativas deben contribuir a la conformación y preservación de una identidad cultural específica y propia. Hay que insertarse en la economía global. La educación juega un rol clave en la formación de los individuos como trabajadores y como ciudadanos.
Integracionista Cassassus Concha	Más ambigua, pero también apoya la idea de la adaptación de la educación a los requerimientos globales	Sigue presente la idea de la adaptación de los sistemas educativos de la región a las tendencias globales, particularmente a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y de innovaciones en la organización y gobierno de la educación. Se remarca la necesidad de regulaciones que contrarresten los efectos negativos de la globalización, y de políticas educativas que no se centren sólo en aumentar la eficiencia y el rendimiento académico de los alumnos.
Humanista Tedesco Rivero	Destacan aspectos negativos de los procesos de globalización que se han desarrollado en la región y sus implicancias en términos de reforma educativa	No se plantea una simple adaptación de la educación a las nuevas condiciones sociales y económicas sino generar cambios que permitan potenciar las capacidades humanas en forma equitativa, denunciando aquellos aspectos de los procesos de globalización que atentan contra esta potenciación. Se pone el acento en la necesidad de superar la desigualdad a través de políticas más generales ya que la educación sola no alcanza
Crítica Normativa Rigal Donoso Torres		Considera a la globalización como la expresión de los intereses de los grupos dominantes tanto a nivel internacional como de cada país. Postula que, desde los años noventa (y aun antes), la reforma educativa en América Latina ha sido guiada por la ideología neoliberal. Se parte de una visión de conflicto entre distintos grupos sociales con diferentes intereses, donde la “lucha” y la “resistencia” de los grupos subalternos – los docentes y sus organizaciones sindicales – son fundamentales para la transformación social.
Crítica Analítica Tiramonti Feldfeber		Se postula que las reformas educativas en América Latina han seguido tendencias globales que responden a una variedad de factores y que articulan los intereses de diferentes actores. Las políticas educativas han tendido a aceptar los imperativos de la inserción global, las nuevas formas de regulación y la adopción de nuevas tecnologías, ignorando las necesidades regionales, las demandas de democratización de la educación y cuestiones de justicia social, incluyendo temas de género.
Mundialización Alternativa Gadotti	Argumenta hacia una globalización antihegemónica al servicio de la democratización y la justicia social	Comparte algunos de los argumentos de las perspectivas críticas, pero sostiene que una globalización alternativa – opuesta a la dominante y basada en la justicia social, la democratización y el desarrollo de la educación como derecho social – ya está siendo promovida por organizaciones sociales en América Latina.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gorostiaga Jorge y Tello César (2011).

Lejos de centrar la atención en estos aspectos ideológicos, la preocupación por el tema de los magros avances de las reformas educativas ha estado presente en el primer mundo desde hace algunas décadas (SARASON, 1990; GARDNER, 1992; ELMORE, 1995). Los hallazgos de la investigación acerca de las escuelas efectivas (REYNOLDS et al., 2002) y sobre el mejoramiento de la educación (REEZIGTA; CREEMERS, 2005) abrieron el camino a cómo trabajar en el aula y en la institución escolar para lograr mejores aprendizajes, pero posiblemente hayan sido los resultados de las mediciones PISA los que incentivaron a que se llegara a la conclusión de que no alcanza con tener un porcentaje minoritario de buenas escuelas sino que el reto es levantar la vara para todas.³ Esta preocupación por el tema de la generalización de las reformas ha dado

3

Ya en los 90 Hargreaves señala, por ejemplo, que “el objetivo último de la reforma educativa debe ser establecer no solo islas y archipiélagos de mejora, sino continentes enteros de cambio” (HARGREAVES; EARL; RYAN, 1996).

como resultado una serie de modelos que orientan sobre cómo tomar decisiones y monitorear los procesos de cambio.⁴

Aún entre los académicos del norte esta temática es bastante nueva. Según Fullan,

[...] el intento deliberado de usar el conocimiento sobre el cambio (change knowledgement) para enfrentar las reformas educativas de todo el sistema data de no más de quince años. Por “conocimiento sobre el cambio” significo ideas y estrategias que hacen que el sistema se mueva mejorando sus resultados, especialmente en referencia a levantar la vara y cerrar la brecha entre todos los estudiantes. Por “reformas educativas de todo el sistema” quiero decir todas las escuelas en un estado, provincia o país y todos los niveles, desde el local, el intermedio y el central. (2012, p. 1)

Las principales reflexiones acerca de cómo gestionar el cambio a gran escala, referida fundamental aunque no únicamente a los contextos del primer mundo, son los siguientes:

- Andy Hargreaves y Dean Fink (2001): La perspectiva 3-D
- David Hargreaves (2003): La “epidemia educativa”
- Andy Hargreaves (2009): La cuarta vía
- Michael Fullan (2009): La gestión tri-nivel
- Mona Mourshed y otros (2010): ¿Cómo siguen avanzando los sistemas educativos que mejoran?
- Michael Barber y otros (2012): Deliverology

LA PERSPECTIVA 3-D

Como dicen Hargreaves y Fink (2001), para alcanzar el éxito en una reforma es necesario tener una mirada no lineal, que ellos llaman 3-D ya que debe ser vista desde tres dimensiones que interactúan entre sí y permiten identificar “estrategias de cambio promisorias” para asegurar el progreso. Estas tres dimensiones son la profundidad, la duración y la amplitud. Las preguntas son: ¿mejora aspectos profundos, y no superficiales, del aprendizaje y del desarrollo de los estudiantes (profundidad)?; ¿se sostiene durante un buen período en lugar de destrozarse después del primer embate de innovación? (duración); y ¿se puede extender más allá de un grupo de pocas escuelas, redes o iniciativas para mostrar y llegar a transformar la educación de sistemas o naciones enteras? (amplitud).

Estas tres son las principales dimensiones y es necesario que no se miren aisladamente sino en interacción. También se plantea la necesidad del cambio total (en gran escala) y sus dificultades inherentes. Por eso terminan diciendo que

4

En América Latina no abundan trabajos similares. Una excepción es el de Braslavsky y Cosse (1996), que analiza los procesos de reforma y detalla las tensiones que los atraviesan.

Otra es el análisis de los procesos de reforma chilena y argentina realizada por Aguerrondo y otros (2009) desde la mirada de la capacidad de gestión de los ministerios respectivos para gestionarla. Sin duda que deben existir algunos otros materiales, pero el solo hecho de que no circulen ampliamente dice del desinterés por este tipo de perspectiva en la región.

[...] una reforma profunda, sostenible y generalizable no se logra por lo tanto de inmediato, por mandato o a través de algunos arreglos rápidos. Esperar avanzar completamente en las tres dimensiones a la vez no es realista. La reforma tridimensional es un acto de equilibrio ambicioso, decidido, complejo e increíblemente paciente, así como políticamente controversial. Cualquier persona que crea en serio lo contrario debe preguntarse a sí misma por qué han fracasado hasta ahora de manera tan persistente las estrategias simples a corto plazo. (HARGREAVES; FINK, 2001, p. 6)

LA EPIDEMIA EDUCATIVA

El sistema educativo se transformará tan solo cuando las mejoras a pequeña escala y las innovaciones basadas en las escuelas sean compartidas entre las escuelas y los maestros, sin interferencia directa del gobierno central, argumenta David Hargreaves (2003), ex Inspector, en un material llamado *Epidemia Educativa*, publicado por Demos. En lugar de conducir el cambio a partir de las nuevas iniciativas que se han desarrollado en el Departamento de Educación se debe tener confianza en que las escuelas y los maestros puedan desarrollar sus propias mejoras a la práctica. Mediante la vinculación de las escuelas a las redes, las mejoras a pequeña escala pueden viajar rápidamente a través del sistema con mayor impacto que las iniciativas a gran escala llevadas a cabo por el gobierno central. Esta perspectiva supera la tradicional discusión referida a cómo gestionar los procesos de cambio educativo que opone la visión entre arriba-abajo (top-down) y abajo-arriba (bottom-up), que se refiere siempre a una óptica de gestión vertical, e introduce la importancia de lo “lateral” que agrega la dimensión de trabajo con-el-otro, reconvirtiendo la lógica tradicional de la organización del trabajo en educación que solo se concibe como una relación de jeraquía bajo/sobre-el-otro. La portada del libro señala: “en un sistema donde las escuelas están linkeadas en red, debería ser fácil para un profesor contactar a un colega como fuente de buena práctica”. Esto será confirmado por la investigación de Mourshed y colegas (2010), pero se agregará que este proceso no es automático, sino que se necesitan prerequisites para que esto ocurra.

LA CUARTA VÍA

Preocupado por el tema de por qué no han tenido éxito las reformas educativas, Andy Hargreaves (2009) hace una propuesta que enfatiza nuevamente el papel de la comunicación y la interrelación entre colegas en educación. Para ello se vale de la conceptualización de Guiddens (1998), que propone una tercera vía de desarrollo social. En su análisis, referido al proceso de cambio educativo de Estados Unidos, Hargreaves señala que se puede identificar una Primera Vía durante la

cual el Estado de Bienestar proveyó niveles sin precedentes de apoyo a los sectores más pobres, pero también fomentó la dependencia estatal sin aportar ningún fundamento real para la participación ciudadana a largo plazo. En general, concedió a los profesionales estatales, incluidos los educadores, considerable libertad. En educación, por un lado impulsó la innovación pero también permitió inaceptables variaciones en la calidad que llevaron a la segmentación, en un modelo de gestión del cambio casi *laissez-faire*.

En la Segunda Vía, el péndulo vuelve. Es la época de la privatización en que los gobiernos cortan muchos servicios sociales y los subcontratan vía sector privado. Se alienta la gestión empresarial y la responsabilidad individual, pero también se socava la cohesión social y se ensancha la brecha entre ricos y pobres. En educación ello se manifestó por medio de una mayor regulación que llevó a un colapso de los profesionales en la motivación, y a la crisis de la retención de maestros y de la renovación del liderazgo. Forzar la normalización, estar obligados a seguir objetivos de rendimiento impuestos por el gobierno, atrofian la pasión y el placer de la enseñanza y dan mayor carga de trabajo y vulnerabilidad a los líderes de la educación.

La Tercera Vía va más allá de las dos primeras. Reclama un mayor apoyo a los servicios públicos en términos de recursos financieros, edificios, materiales y capacitación. En la educación, propuso un sistema de economía mixta con diversos proveedores, dando lugar a la creciente importancia de las escuelas charter en Estados Unidos y escuelas especializadas en el Reino Unido. En la Tercera Vía se ha producido un crecimiento alentador de las comunidades profesionales y de las redes en que los educadores y las escuelas comparten el conocimiento y la ayuda entre sí mejorando, por tanto, la inyección de energía lateral en el sistema. Estas son cosas buenas. Pero también ha habido inquietantes desarrollos. Ha surgido un nuevo tipo de Estado autocrático y que todo-lo-ve (exceso de pruebas) y una legislación que hace cumplir inflexiblemente los mandatos del gobierno, estableciendo las metas de progreso anual que se consideran adecuadas. Aunque el apoyo de abajo-arriba y las redes laterales han tenido algo de éxito en la obtención de mejores puntajes en las pruebas de largo plazo, la cultura política de fijar hitos para las pruebas está socavando los esfuerzos más innovadores a largo plazo.

Según Hargreaves (2009), la Primera Vía, propia del Estado de Bienestar, tenía un sentido de “misión” y mostró que el valor de la innovación sin dirección ni acuerdos previos provoca demasiada variación en la calidad y en la ejecución. La Segunda Vía, de los mercados y la estandarización, proporciona urgencia, coherencia y dirección, pero a un gran costo para la motivación profesional, el logro auténtico y la creatividad del currículo. La Tercera Vía ha aumentado los niveles de

apoyo y añadido energía lateral profesional, pero ha sometido a los maestros a una frenética búsqueda de objetivos de mejora arbitrarios. Cada vía tiene fortalezas en algunas áreas, pero enormes limitaciones en las demás. El autor propone un Cuarto Camino del cambio que, a la luz de un esfuerzo por identificar y aprender de lo mejor del pasado, ilumina y legitima el poder probado de organizar la comunidad para inspirar un gran debate público sobre el futuro de la educación.

La propuesta es “Construir desde la base, dirigir desde la cima”, es decir, propone un doble movimiento sincronizado de abajo-hacia-arriba y de arriba-hacia-abajo. La Cuarta Vía no es una manera de mantener el control autocrático sobre fines y metas estrechamente definidos con la ayuda de vigilancia tecnocrática complementada por infusiones de energía profesional efervescente. Es un camino democrático y sostenible hacia la mejora que construye a partir de la base y dirige y reorienta desde la cima. En la Cuarta Vía todavía habrá estándares, incluyendo estándares públicos, humanos y éticos, pero no habrá estandarización. Habrá mucho trabajo duro y persistente, pero no monotonía sin sentido. Habrá mayor apoyo a la profesión de la educación, pero no incondicionalmente. El objetivo de la Cuarta Vía es crear las escuelas que se sustentan y que catalizan los mejores valores para regenerar y mejorar la sociedad.

LA REFORMA TRI-NIVEL

Fullan revisa la historia de la reforma de la educación a gran escala en el artículo (2009), “Large-scale reform comes of age” y sostiene que es cada vez más evidente que las políticas y estrategias de reforma educativa se refieren a todo el sistema. La revisión aborda brevemente el período anterior a 1997 concluyendo que mientras que la presión para la reforma iba en aumento había muy pocos ejemplos de estrategias deliberadas o exitosas que se estaban desarrollando. En el segundo período, de 1997 a 2002, por primera vez hay algunos casos concretos de reformas totales del sistema en el que el progreso en el logro de los estudiantes es evidente, y cita a Inglaterra y Finlandia como dos ejemplos de ello. En el período 2003-2009 se empieza a observar una ampliación del número de sistemas dedicados a lo que Fullan llama las reforma de tres niveles, que combina los esfuerzos y las acciones de la escuela/el distrito/el gobierno central. El artículo identifica la naturaleza de estas estrategias de reforma a gran escala que son desarrolladas de manera más detallada en otra publicación de 2010 (FULLAN, 2010).

CÓMO SIGUEN AVANZANDO LOS SISTEMAS EDUCATIVOS QUE MEJORAN

En este informe se analizaron 20 sistemas educativos de todo el mundo que tuvieron mejores resultados en un período de seis años, pero diferentes

niveles de rendimiento, y se examinó cómo lograron una mejora significativa (estadísticamente), sostenida en los logros generalizados en resultados de los estudiantes, según las evaluaciones internacionales y nacionales. Está basado en más de 200 entrevistas con las partes interesadas del sistema y en el análisis de unas 600 intervenciones llevadas a cabo por estos sistemas en conjunto. Según los autores, el informe identifica los elementos de la reforma que son replicables para los sistemas escolares en otros lugares, según la situación en que se encuentren, para que puedan pasar de resultados pobres a aceptables, o de aceptables a buenos; o de buenos a excelentes.

Las ocho conclusiones a las que se llegó son las siguientes:

1) Un sistema educativo puede mejorar de forma significativa independientemente de donde empiece, y estas mejoras pueden lograrse en menos de 6 años. Aun cuando los resultados de los estudiantes en un gran número de sistemas educativos se han estancado o incluso retrocedido, en los últimos 10 años la mejoría puede empezar desde cualquier nivel de resultados de los estudiantes, en cualquier geografía, cultura o nivel de ingreso nacional.

2) Para mejorar, las reformas educativas efectúan tres tipos de cosas: cambian la estructura, estableciendo nuevos tipos de colegios, modificando los años escolares y ciclos, o descentralizando las responsabilidades del sistema; cambian los recursos, añadiendo más personal a los colegios o incrementando el gasto por alumno; y cambian sus procesos, modificando el currículum y mejorando la forma en que los profesores enseñan y los directores dirigen. De los tres, lo más común es centrarse en la estructura y los recursos y no en los procesos, que es lo que se requiere. Lo más importante es lo “procesal”; y dentro de esto, dedicar más actividades a mejorar la enseñanza en lugar de cambiar el contenido de lo que se enseña.

3) Cada fase específica del proceso de mejora está asociada a un conjunto de intervenciones único. El informe revela que todos los sistemas que mejoran implantan conjuntos similares de intervenciones para ir de un nivel de desempeño específico al siguiente, independientemente de la cultura, la geografía, la política o la historia. Existe un conjunto de intervenciones consistente que hace que los sistemas vayan de “pobres” a “aceptables”, un segundo conjunto de intervenciones que les lleva a “buenos”, un tercer conjunto para llegar a “muy bueno” y uno más para llegar a “excelente”. Por ejemplo, los sistemas que van de “aceptable” a “bueno” se enfocan desarrollar bien la recolección de información, la organización, las finanzas y la pedagogía, mientras que los sistemas que se mueven hacia “muy buenos” se enfocan en dar forma a la profesión de maestro, sus requisitos, prácticas y planes de carrera de forma similar a lo se hace en medicina o derecho. Estas conclusiones sugieren que los sistemas deben aprender de aquellos que estuvieron en niveles parecidos de desempeño y de lo que hicieron para salir de ese nivel, en lugar de

mirar a los sistemas que son significativamente mejores. También indica que los sistemas no continuarán mejorando por hacer más de lo que tuvo éxito en el pasado para traerlos hasta donde están hoy.

4) El contexto del sistema puede que no determine qué hacer, pero si determina cómo hacerlo.

Aunque cada nivel de desempeño se asocia a un conjunto común de intervenciones, existen variaciones sustanciales en las formas como un sistema específico implanta estas intervenciones, en lo que se refiere a la secuencia, el tiempo y el despliegue. Las entrevistas con líderes indican que una de las decisiones de implantación más importante es el énfasis que hace el sistema entre “obligar” y “persuadir” a las distintas partes a cumplir con las reformas. Por ejemplo, mientras que todos los sistemas educativos que mejoran utilizan de forma sustancial los datos para informar sus programas de reformas, sólo un subconjunto de los sistemas traduce esto en objetivos cuantitativos a nivel de colegio y clase, y comparte esta información de forma pública. Los sistemas estudiados adoptaron combinaciones diferentes de “obligar” y “persuadir” para implantar el mismo tipo de intervenciones según pueda permitirse un período de implantación más largo, o si la herencia histórica de la nación hace que la imposición de una decisión de arriba abajo sea más o menos difícil.

5) Existen seis intervenciones comunes a todos los niveles de desempeño del proceso de mejora: construir las capacidades de enseñar de los profesores y las de gestionar de los directores; evaluar a los alumnos; mejorar la generación y el flujo de información del sistema; facilitar las mejoras por medio de la introducción de políticas y leyes en educación; revisar el curriculum y los estándares; y asegurar la estructura de remuneración y reconocimiento adecuado para los profesores y directores. A pesar de que todas estas intervenciones se producen a todos los niveles del desempeño, se manifiestan de forma distinta en cada nivel.

6) Los sistemas más avanzados se mantienen en el proceso de mejora equilibrando la autonomía de los colegios con una práctica de enseñanza sostenible. El estudio muestra que para lograr mejoras en los sistemas de niveles “pobres” o “aceptables” se necesita una instancia central, pero este enfoque no funciona para aquellos sistemas que están en un nivel de desempeño “bueno” o más allá de los cuales necesitan aumentar las responsabilidades y el nivel de flexibilidad de los colegios y profesores para mejorar la práctica de la enseñanza. En estos casos, el papel del nivel central es bajar el riesgo de que estas libertades lleven a una mayor variación en el desempeño y organicen mecanismos estabilizadores. Por ejemplo, estos sistemas establecen planes de carrera para los profesores donde los profesores más capacitados se hacen responsables del apoyo a los más jóvenes; también establecen prácticas de colaboración entre los profesores dentro y fuera de los colegios. En

otras palabras, la colaboración se convierte en el principal mecanismo para, de forma simultánea, mejorar la práctica de la enseñanza y hacer que los profesores sean responsables unos con otros.

7) Los líderes del sistema se aprovechan de las oportunidades de cambio para lanzar las reformas.

En todos los sistemas estudiados, se ha dado una o más de las siguientes tres circunstancias que parecen ser condiciones para lanzar una reforma: una crisis socioeconómica; un informe crítico de alto impacto sobre el desempeño del sistema; o un cambio en el liderazgo. En 15 de los 20 sistemas estudiados ocurrieron dos o más de estos eventos antes del lanzamiento del esfuerzo de reforma. El evento más común que lanzó una reforma fue el cambio de liderazgo: todos y cada uno de los sistemas estudiados se apoyaron en la presencia y energía de un nuevo líder, ya fuera político o estratégico, para lanzar las reformas. Los líderes estratégicos estuvieron presentes en todos los sistemas de nuestra muestra, los líderes políticos sólo en la mitad.

8) La continuidad en el liderazgo es esencial.

El liderazgo es esencial, no sólo para lanzar la reforma, sino también para sostenerla. Dos temas destacan los líderes que mejoran los sistemas. En primer lugar su duración: la mediana de duración de los líderes estratégicos es de seis años y la de los nuevos líderes políticos es de siete, lo que choca con lo habitual: por ejemplo, la duración media de los superintendentes de los distritos escolares urbanos de EEUU es de tan solo tres años; la duración media de los Secretarios de Educación en Inglaterra es de dos años, y también la de los ministros de educación en Francia. El segundo tema es que se mantenga la continuidad de la reforma a pesar de cambios en el liderazgo político, ya que la estabilidad de la dirección de la reforma es crítica.

DELIVEROLOGÍA (*DELIVEROLOGY*)⁵

Este modelo para gestionar iniciativas de reforma, surgido en el Reino Unido,⁶ ha tenido impacto importante en una cantidad de otros países en el mundo. El enfoque, llamado Deliverology, aprovecha y amplía los principios principales de los mejores desempeños de gestión. Tiene tres componentes mayores: establecer un pequeño equipo enfocado sobre el rendimiento, recolectar datos de rendimiento para establecer metas y trayectorias, y tener rutinas para orientar y asegurar el foco en el rendimiento. Estos tres componentes enfrentan una amenaza crítica: la construcción de relaciones. Ninguna de estas técnicas tendrá efectos importantes sin líderes senior que primero piensen cómo se construyen las relaciones entre las autoridades más importantes de la organización y quienes son responsables de la “entrega” (delivery), tanto como entre el equipo de entrega y la línea organizacional responsable de la implementación.

⁵ El servicio civil británico usó inicialmente el término Deliverology como una expresión suave para referirse a los abusos en el proceso desarrollado por la Unidad de Entrega del Primer Ministro (Prime Minister's Delivery Unit - PMDU). Finalmente la PMDU adoptó el término y lo dotó de significado positivo.

⁶ Michael Barber, principal autor de esta propuesta, fue el Secretario de Educación del Primer Ministro Tony Blair.

La Deliverology abarca seis elementos que resumen los mejores desempeños de gestión. Estos desempeños superiores y sostenibles son:

1) Establecer la dirección y el contexto → En toda la organización y en todos los actores existe una visión clara de lo que significa tener éxito.

2) Establecer claras responsabilidades y métricas → Las responsabilidades están claras. Los indicadores clave de rendimiento y los cuadros de mando están balanceados y cubren la ejecución y las cascadas métricas cuando corresponde.

3) Crear planes, presupuestos y metas realistas → Las metas sobredemandan a los empleados, son propiedad básicamente de la dirección, y se apoyan en los recursos correspondientes.

4) Seguir de manera efectiva el desempeño → Los reportes con el detalle apropiado dan una visión oportuna de los desempeños, y no sobrecargan la organización.

5) Mantener fuertes diálogos sobre el rendimiento → Las revisiones de desempeño son un reto y un apoyo y son enfocados, basados en hechos y orientados a la acción.

6) Asegurar acciones, recompensas y consecuencias → Se realizan acciones para mejorar los desempeños, y hay consecuencias visibles para los buenos y malos desempeños.

LA DINÁMICA SOCIAL: LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA DESDE EL ENFOQUE DE LA COMPLEJIDAD

La naturaleza y sus leyes yacían ocultas en la noche;

Dijo Dios "que sea Newton" y todo se hizo luz.

(Nature and nature's laws lay hid in night;

God said "Let Newton be" and all was light.)

Alexander Pope 1688-1744 (Epitafio de Newton)

Pero esto no duró: pues el diablo exclamó:

"Que Einstein sea", así el dilema restauró.

(It did not last: the devil, shouting "Ho,

Let Einstein be" restored the status quo.)

Sir John Collings Squire (1884-1958)

Frente a estos estudiosos que describen los procedimientos y las rutinas de los procesos de reforma exitosos otro grupo de autores, desde conceptualizaciones más abstractas, dan las razones que justifican los hallazgos anteriores y, además, aportan elementos para ensanchar esta mirada introduciendo nuevas racionalidades en lo que concierne a la gestión del cambio a nivel de todo el sistema educativo.

En América Latina, la interpretación más conocida acerca de las reformas educativas ha sido y es su "fracaso". Esta mirada, que se realiza desde la superficie de estos fenómenos,⁷ pareciera ser una suerte de "mirada mágica"⁸ que supone que un proceso de cambio complejo (como es el cambio educativo) "fracasa" porque no ofrece resultados inmediatos. Por otra parte, el análisis más profundo de los procesos de cambio educativo a gran

7

Se ha visto en el punto anterior la preponderancia de análisis ideológicos sobre las reformas educativas y, agrego ahora, la casi inexistencia de estudios sobre los procesos y los resultados de las reformas educativas con base empírica.

8

Decimos que es "Mágica" porque parecería que opera el supuesto de que por decir "abracadabra", el efecto va a producirse, desconociendo la cantidad de interferencias, situaciones y niveles que debe atravesar una decisión para que tenga efectos en la práctica. Esto explica por qué "las reformas no llegan al aula", ya que desde esta perspectiva está claro que no basta para eso montar un Programa Nacional o hacer un breve curso de capacitación docente.

escala (las reformas educativas), realizado en otras latitudes a partir de procesos de investigación empírica, desde sus primeros aportes ha puesto entre paréntesis esta interpretación y resalta, en todo caso, las dificultades inherentes y esperables que surgen al llevarlas a cabo (FULLAN, 1991; SARASON, 1992⁹).

Lo que se evidencia a partir de los trabajos de estos autores es que el “fracaso” se debe a que no son conducidas desde una adecuada comprensión de las características de estos procesos, ya que el marco para realizarlo debiera ser el de las ciencias de la complejidad porque

[...] este enfoque ayuda a comprender no solo el camino sinuoso que efectivamente están haciendo los procesos de cambio educativo sino también, como parte de un proceso dinámico, cómo estas mismas decisiones de reforma y las reflexiones sobre ellas, estimulan o retrasan el proceso. (SNYDER, 2013, p. 10)

CUADRO 2 COMPRENDIENDO LA COMPLEJIDAD

COMPRENDIENDO LA COMPLEJIDAD	
<p>La complejidad es más una forma de pensar sobre el mundo que una nueva forma de trabajar con modelos matemáticos. Hace más de un siglo, Frederick Winston Taylor, el padre de la administración/gestión científica la revolucionó. Hoy en día, los avances en las ciencias de la complejidad, combinados con los avances de las ciencias cognitivas, están transformando este campo una vez más. La complejidad está preparada para ayudar a los actuales y futuros tomadores de decisiones a dar sentido a los avances de la tecnología, a la globalización, a los mercados intrincados, al cambio cultural, y a mucho más. En breve, la ciencia de la complejidad puede ayudarnos a todos a enfrentar los retos y las oportunidades que tenemos en esta una nueva época de la historia humana.</p> <p>Un sistema complejo tiene la siguientes características:</p>	
✓	Incluye una gran cantidad de elementos que interactúan.
✓	Estas interacciones no son lineales, y cambios minúsculos pueden producir consecuencias desproporcionadamente grandes.
✓	El sistema es dinámico, en perpetuo movimiento; el todo es mayor que las partes y las soluciones no se pueden imponer; más bien, estas surgen de las circunstancias. Este proceso se llama <i>emergencia</i> .
✓	El sistema tiene historia, y el pasado está integrado con el presente. Los elementos evolucionan unos con otros y con el medio; y la evolución es irreversible.
✓	Aunque desde una mirada retrospectiva, un sistema complejo puede aparecer como ordenado y predecible, el pasado no conduce de manera lineal al futuro debido a que las condiciones externas y el mismo sistema cambian constantemente.
✓	A diferencia de los sistemas ordenados (donde los sistemas limitan a los agentes), o de los sistemas caóticos (donde no hay límites), en un sistema complejo los agentes y el sistema se limitan mutuamente, especialmente en el tiempo. Esto significa que no se puede pronosticar o predecir lo que va a pasar.

Fuente: Adaptación del Snowden y Boome (2007).

9
Es interesante notar que Sarason llama a su libro “El (predecible) fracaso de las reformas educativas”.

10
Se podría acá agregar que un potente mecanismo de distribución de esta matriz de pensamiento lineal han sido los sistemas escolares que, en ese sentido, han sido muy exitosos.

Pasar del pensamiento lineal que predomina en los ámbitos de la academia al pensamiento complejo que hoy todavía es casi contracultural, no es una tarea simple. El modelo mental occidental está construido a partir de una comprensión del mundo lineal, producto de una matriz de pensamiento newtoniano clásico.¹⁰ Esta comprensión del mundo prioriza la estabilidad, las estructuras, y el cambio se entiende como un evento anómalo. Es común conceptualizar un proceso de cambio

como si tuviera diferentes “etapas”, es decir, separando momentos en que se pueden percibir distintos “arreglos institucionales estables” propios de una u otra etapa. Pero en realidad, el proceso del cambio no son las etapas, sino lo que está entre ellas. Lo habitual, entonces, es imponer la mirada de la estructura a la comprensión del proceso, es decir valorizar más la estabilidad que el cambio (TSOUKAS; CHIA, 2005).

Hay autores que, aprovechando la analogía, avanzan hacia estas nuevas miradas utilizando el marco conceptual de la ecología, dado que esta estudia las relaciones entre los seres vivos, el ambiente que los rodea, sus características, y cómo estas propiedades son afectadas por su interacción. En el campo de la educación, Cesar Coll impulsa la idea de una “ecología del aprendizaje” (COLL, 2013), y también se ha utilizado este marco para el análisis de las reformas educativas (GOULD, 2007; WEAVER-HIGHTOWER, 2008; BOWERS, 2010), o de los cambios sociales en general (TSOUKAS, 2005). Según Weaver-Hightower (2008), la metáfora de la ecología ayuda a conceptualizar los procesos de reforma educativa como complejos, interdependientes e intensamente políticos y modela los procesos políticos sobre conceptos de las ciencias naturales, permitiendo nuevas comprensiones y atender aspectos descuidados del diseño e implementación de las políticas.

Ayudando la utilidad de esta perspectiva, dice Tsoukas:

El estilo ecológico pretende abarcar la complejidad en lugar de reducirla; es sensible a los procesos, el contexto y el tiempo; hace vínculos entre el análisis abstracto y las experiencias vividas; tiene conciencia del rol del lenguaje como constituyente de la realidad; acepta el azar, los bucles de retroalimentación, y la actividad humana como rasgos esenciales de la vida social; esboza (describe) la base social de todo conocimiento y pensamiento humano; el carácter construido del conocimiento; y pone de relieve la inherente naturaleza creativa de la acción humana. (TSOUKAS, 2005, p. 7)

De este modo, el marco de la complejidad, en cualquiera de sus muchas formas, resulta una buena herramienta para el análisis de las reformas educativas que evidentemente son un “objeto complejo”, dado que

[...] un objeto de estudio es complejo cuando es capaz de sorprender a un observador debido a que su comportamiento no puede ser reducido al comportamiento de sus partes. Los sistemas sociales complejos requieren formas de conocimiento complejas, fundamentalmente, formas de comprensión que sean sensibles al contexto, al tiempo, al cambio, a los eventos, creencias y deseos, al poder, a los bucles de retroalimentación, y a la circularidad. (TSOUKAS, 2005, p. 4)

Estas son las características que hacen de la reforma educativa procesos turbulentos difíciles de gestionar. Los procesos de reforma, agregan Tsoukas y Papoulios (2005), no solo son complejos en sí mismos sino que cuanto más importante es una reforma social tiende a ser más conflictiva y compleja y como resultado será más difícil que pueda ser sujeta a un análisis sistemático. También sostienen que tener un modelo explicativo del funcionamiento de la reforma es una precondition para elaborar sugerencias sobre cómo enfrentar las dificultades que se presentarán. De ahí la importancia de avanzar en la comprensión de las características de estos procesos, condición para poder “planificar” intervenciones con chances de que tengan efectos concretos en la realidad.

Reitero entonces una línea de reflexiones que inicié en 2007 cuando decía que

Resta ahora avanzar para intentar resolver los retos que nos imponen estas nuevas posturas epistemológicas. Resta preguntarnos, desde nuestro campo específico, cómo construimos una planificación compleja que sea capaz de dar cuenta de las características propias de la educación y se mueva en contextos de turbulencia e incertidumbre diferentes. Como consecuencia de la falla de la aplicación acrítica de los esquemas normativos salidos de la lógica económica, hemos aprendido ya que cada objeto de la realidad tiene sus propios requerimientos. La teoría de la complejidad incursiona en estos temas cuando destaca que “mientras todos los sistemas simples son igualmente simples, cada sistema complejo posee su propia complejidad. La mediciones y determinaciones de la complejidad son en cada caso particulares, y el estudio de la complejidad demanda tomar en serio cada caso, o cada fenómeno, comportamiento o sistema complejo en su propia especificidad” (MALDONADO, 2003). Por esto es necesario elaborar un marco propio de la planificación educativa. (AGUERRONDO, 2007, p. 479)

CUADRO 3 PROBLEMAS SIMPLES, COMPLICADOS Y COMPLEJOS

SIMPLE	COMPLICADO	COMPLEJO
Seguir una receta	Mandar un cohete a la luna	Criar un niño
Las recetas son esenciales	Es crítico tener fórmulas	Las fórmulas tienen una aplicación limitada
Las recetas se replican fácilmente	Mandar un cohete aumenta la seguridad de que el próximo estará ok	Criar un niño produce experiencia pero no asegura éxito en el próximo
Tener expertise ayuda pero no se requiere	Se necesita alto nivel de expertise de en muchos campos	La expertise puede ayudar pero no es necesaria ni suficiente para el éxito
Se produce un artículo estándar	Los cohetes son similares de manera crítica	Cada niño es único y se debe considerar su individualidad
Las buenas recetas dan buenos resultados todas las veces	Hay alto nivel de certeza en el resultado una vez que los temas iniciales se resuelven	Permanece la incertidumbre de los resultados

Fuente: Adaptación de Glouberman y Zimmerman (2004).

En pos de esto, una primera distinción muy útil es la de Glauber y Zimmerman (2002), que establecen las diferencias entre contextos simples, complicados y complejos, distinción que toma Snyder (2013) y la explica en estos términos:

- En primer lugar, veamos los contextos simples. En ellos, la causa es igual al efecto, reina la causalidad lineal. Este es el ámbito de lo conocido. Las situaciones pueden ser claramente definidas y se pueden identificar las respuestas apropiadas. El papel del decisor político es delegar, hacer uso de las “mejores prácticas”, y comunicar de manera clara y directa los procedimientos estandarizados de trabajo que deben ser seguidos.
- Los contextos complicados son el reino de los expertos y del análisis de datos, o sea, el de las incógnitas conocidas. Se sabe lo que no se sabe y se hace el esfuerzo en lograr saberlo. La causa y el efecto no son evidentes por sí mismos, pero se pueden testear a través del análisis. En este caso, el papel de quien tiene la responsabilidad política es convocar a las “mentes” necesarias (los expertos) y fomentar diferentes opiniones, evitando la parálisis del análisis. Una vez que se comprenden la causa y el efecto se pueden llevar a cabo las intervenciones para resolver el problema, y, si estuvo presente durante la fase de discusión la expertise requerida, como por ejemplo en el caso del lanzamiento de un cohete, la solución debería funcionar y, sobre todo, ser replicable.
- Finalmente los contextos complejos. Este es el reino de las incógnitas desconocidas. Es un espacio de flujo constante e imprevisibilidad. No hay respuestas correctas, sólo existen comportamientos emergentes, un concepto que se explica en detalle más adelante en este trabajo. El papel del responsable de la política en este espacio es crear espacios seguros para que emerjan nuevas formas, nuevos diseños, nuevas rutinas, lo que tiene más probabilidad de ocurrir si se aumentan los niveles de interacción y comunicación dentro del sistema, hasta su máximo nivel manejable. Tener conocimientos es útil –pero no suficiente–, para resolver problemas complejos. El único camino a seguir es tener una gran paciencia y un ojo agudo para detectar los nuevos patrones de conducta.

Esta distinción ayuda a no tener dudas sobre la necesidad de pensar los procesos de reforma educativa desde la lógica de la complejidad y no caer en el error de entender estos problemas solo como complicados.

Las iniciativas en educación, y de hecho en las ciencias sociales en términos más generales, a menudo tratan de habitar en el reino de lo complicado cuando en realidad están operando en el ámbito de

lo complejo... En este enfoque la retroalimentación permanente (iterativa) es a menudo limitada y, en general, la flexibilidad no es una alta prioridad en el diseño de la iniciativa. Lo que esto pasa por alto es que los problemas complejos no pueden ser captados de forma adecuada a través de tales enfoques lineales. (SNYDER, 2013, p. 8)

Para avanzar en la construcción de un marco de planificación “compleja” es también necesario rever el lugar del sujeto (de quien decide o actúa) en estos contextos y no solamente reconceptualizar cuáles deberían ser las características del diseño del plan, sino también analizar las particularidades del proceso de toma de decisiones. En primer término, el lugar del sujeto ha variado en los dos enfoques que preceden al de la complejidad, desde un sujeto fuera de la situación en el planeamiento normativo, a un sujeto dentro de ella en la planificación situacional. En la planificación “compleja” el sujeto está dentro de la situación pero su actitud es diferente a la anterior.

En lo que se refiere al segundo tema, Snowden y Boome (2007) presentan las particularidades que reviste la toma de decisiones en contextos diferentes para lograr intervenciones eficaces. Un esquema de lo propuesto es el siguiente:

CUADRO 4
TIPOS DE CONTEXTOS Y TOMA DE DECISIONES

CONTEXTO	TIPO DE DECISIONES	PROCESO DE TOMA DE DECISIONES
Simple	Dominio de las “buenas prácticas”	Percibir (detectar) → categorizar → responder
Complicado	Dominio de los expertos	Percibir (detecta) → analizar → responder
Complejo	Dominio de lo emergente	Probar → percibir (detectar) → responder
Caótico	Dominio de la respuesta rápida	Actuar → percibir (detectar) → responder

Fuente: Elaboración propia a partir de Snowden y Boone (2007).

Contextos simples: el dominio de las “buenas prácticas”

Los contextos simples se caracterizan por la estabilidad y por relaciones causa efecto que cualquier persona puede discernir. Conducir apropiadamente un contexto simple requiere una administración sencilla y monitoreo. Por lo tanto quien toma decisiones, *percibe, discierne, (detecta), categoriza y responde*. Es decir, evalúa los hechos en la situación, los categoriza, y después basa sus respuestas en prácticas establecidas (SNOWDEN; BOOME, 2007).

Contextos complicados: el dominio de los expertos

A diferencia de los contextos simples, los contextos complicados pueden contener muchas respuestas correctas y aunque hay una clara relación entre causa y efecto, no todos la perciben. Este es el reino de lo “conocido desconocido”. Mientras en un contexto simple el líder debe

percibir, categorizar y responder a una situación, en uno complicado debe *percibir, analizar y responder*. Este enfoque no es simple y requiere ser un experto. Como ejemplo señala que un conductor de auto puede darse cuenta de que algo anda mal, pero para que lo diagnostique y lo arregle necesita recurrir a un experto (SNOWDEN; BOOME, 2007).

Contextos complejos: el dominio de lo emergente

En un contexto complejo no se pueden buscar respuestas “correctas”. Este es el reino de lo “conocido desconocido” y es el dominio de las reformas educativas. En muchos casos se presentan situaciones que introducen impredecibilidad y flujo. En estos casos solo se puede entender por qué sucedieron las cosas a posteriori. Sin embargo, pueden emerger formas de manejar la situación si quien toma decisiones conduce experimentos que previenen el fracaso. En este caso, en lugar de intentar imponer un curso de acción hay que esperar pacientemente que el camino hacia adelante se revele. Quien decide tiene que *probar primero, después percibir y después responder*.

Conducir este tipo de contextos entraña muchos desafíos. El primero es la tentación de volver al estilo tradicional de comando-y-control, y esperar resultados a corto plazo. Quienes no reconocen que un dominio complejo requiere un modo más experimental de gestión pueden sentir impaciencia cuando parece que no se obtienen los resultados buscados. También puede ser difícil tolerar el fracaso, que por otro lado es un aspecto esencial de la experimentación. La tentación de sobrecontrolar la organización puede abortar la oportunidad de que surjan patrones emergentes. Si se trata de imponer orden en un contexto complejo lo más seguro es el fracaso, pero si se muestra claramente la dirección (el sentido, la visión), se da un paso atrás, se permite que surjan los emergentes, y se determina cuáles de ellos son los deseables, lo más probable es que se avance en el proceso de cambio (SNOWDEN; BOOME, 2007).

Contextos caóticos: el dominio de la respuesta rápida

Snowden y Brooms (2007) reconocen un cuarto contexto, aún más difícil de gobernar que el complejo, al que denominan contexto caótico, que no se presenta en forma permanente sino como resultado de algún evento disruptivo. En un contexto caótico es inútil buscar la respuesta correcta. La relación causa-efecto es imposible de determinar porque cambia constantemente y no se puede encontrar un patrón manejable: solo existe turbulencia. Es el reino de lo desconocido. En un dominio caótico el rol de tomador de decisiones no es descubrir patrones sino parar la hemorragia. Lo primero que tiene que hacer es actuar para establecer el orden, después percibir en qué espacios se instala la estabilidad y donde está ausente, y después responder

trabajando para transformar la situación de caos en complejidad, en la cual la identificación de los patrones emergentes puede tanto ayudar a prevenir futuras crisis cuanto a discernir futuras oportunidades. Lo más importante es la comunicación directa de arriba-abajo y hacia todos los lados; simplemente no hay tiempo para pedir resultados.

El reconocimiento de emergentes

En los contextos complejos, la pertinencia de las decisiones tiene que ver con la capacidad de comprender y reconocer el surgimiento de los procesos “emergentes” no lineales que son los que dan paso a los cambios. ¿Qué son los emergentes? Una característica de los sistemas complejos es que están en permanente movimiento, son dinámicos; el todo es mayor que las partes y las soluciones no se pueden imponer; más bien, estas surgen de las circunstancias. Este proceso se llama *emergencia*. Entender y utilizar los emergentes es quizás la herramienta más importante para lograr objetivos en el marco de una planificación desde la complejidad.

Weaver-Hightower explica el surgimiento de los emergentes de la siguiente manera:

Aunque los actores comparten relaciones e interactúan con su entorno, estas dinámicas son raramente estables. Más bien, implican numerosos procesos activos en constante cambio, que dependen de cuáles sean las presiones e influencias que están en ascenso. En el proceso conocido como emergencia, las ecologías crean y son creadas por otras ecologías (BAKER; RICHARDS, 2004). Pueden surgir nuevas sub-ecologías si están disponibles las condiciones para hacerlas autosustentables. La entropía, que es el polo opuesto a la emergencia en un continuo, se produce cuando una ecología se descompone y se vuelve desordenada. Por ejemplo en una ecología política, se produce entropía si un comité legislativo no puede funcionar o si no se pueden alcanzar los compromisos pactados. (WEAVER-HIGHTOWER, 2008, p. 156)

Esto quiere decir que en condiciones de complejidad no significa que no se encuentren regularidades, ya que existe una suerte de paradoja que tiene que ver con la relación entre la “complejidad” y la “simplicidad” de las situaciones. Los elementos que forman parte de la situación se encuentran organizados en una red que tiene diferentes “grados” o “niveles” de cercanía o de separación y que pueden reconocerse a través de la observación de la dinámica del proceso.¹¹ El reconocimiento de los nodos (centros) de la complejidad, permite tomar decisiones (actuar) sobre ellos para direccionar el proceso.

11

Un ejemplo de esto es la conjetura de los seis grados de separación, que intenta probar que cualquiera puede estar conectado a cualquier otra persona del planeta a través de una cadena de conocidos que no tiene más de cinco intermediarios (conectando a ambas personas con sólo seis enlaces), algo que se ve representado en la popular frase “el mundo es un pañuelo”. La teoría fue inicialmente propuesta en 1930 por el escritor húngaro Frigyes Karinthy en un cuento llamado *Chains*. El concepto está basado en la idea de que el número de conocidos crece exponencialmente con el número de enlaces en la cadena, y sólo un pequeño número de enlaces son necesarios para que el conjunto de conocidos se convierta en la población humana entera.

Del mismo modo, la dinámica de los procesos autoorganizados de todo sistema complejo genera situaciones de *bifurcación*, que explican por qué las tendencias del pasado no necesariamente se reproducen en el futuro. En la bifurcación se abren nuevos procesos *emergentes*, si están presentes las condiciones para ello. Esto significa que para orientar (planificar/implementar) procesos de cambio es necesario por un lado ser capaz de reconocer los emergentes, pero también tener capacidad de organizar las condiciones que permitirán que ellos emerjan o que tengan las condiciones de sustentabilidad para que germinen y se asienten instalando los cambios.

El enfoque de la experimentación de la reforma

En función de esta dinámica de lo social, un enfoque de planificación desde la complejidad supone el modelo de conducción en un proceso permanente de acción-reacción, llamado de *retroalimentación iterativa* que, en función de una “dirección” presente en el proceso, conjuga la posibilidad de que todos los niveles de la organización educativa sean actores activos de los procesos de cambio (SNYDER, 2013).

Dice Snyder al respecto:

Las barreras entre el diseño y la implementación deben ser derribadas para crear un único proceso iterativo, impulsado por la retroalimentación a los decisores centrales desde los actores del nivel local, con el objetivo de crear ciclos de interacción entre los responsables políticos y los encargados de la implementación, que son más a menudo los actores responsables de convertir las ideas generales en estrategias prácticas. Todos los interesados, a todos los niveles, deben escuchar e interactuar con los demás para refinar continuamente la reforma y mejorarla (STOKER; JOHN, 2009; JAMES, 2006). El modelo tradicional de la elaboración de políticas, en que el diseño precede y es distinto de la implementación, se debe sustituir por uno de experimentación, enfoque que se explora más a fondo más adelante en este documento, en el que las evaluaciones sumativas al-final-del-programa se complementan con evaluaciones formativas continuas (MAGRO; WILSON, 2013) en lo que puede caracterizarse como “una interacción oscilante multi-nivel” (HEILMANN, 2008, p. 12). Las preguntas relacionadas con la reforma deberían ser reformuladas desde la simple “¿Funcionó?” a preguntas más amplias en las que la investigación se mezcla con aplicación. A medida que ocurren se deben estudiar las consecuencias no intencionales y su impacto y se deben buscar activamente y estudiar los mecanismos de causalidad que puedan emerger a lo largo de la reforma (EPPEL; TURNER; WOLF, 2011)

con tomadores de decisiones que tienen en cuenta la permanente retroalimentación a lo largo del proceso. (SNYDER, 2013, p. 10)

En consonancia con el pensamiento de Matus, Snyder, y también otros autores, revitalizan la idea de que los procesos de cambio social (y educativo) no se gestionan (planifican) con decisiones únicas, de una vez y para siempre, como lo establece el modelo de planificación normativa. Cuando propone la planificación situacional, Matus ya trae a colación la necesidad de entender la “cadena de situaciones” que reclama una “cadena de decisiones” para gestionar el cambio, y expresa claramente que la planificación es un “proceso que *precede y preside* la acción” (MATUS, 1972; 1988).

Por eso mismo, mirar la planificación desde la complejidad ayuda a entender que se requieren muchas decisiones secuenciadas que poder ir re-direccionando el camino a medida que este se va transitando. Esta recursividad entre diseño→decisión (implementación)→monitoreo →revisión del diseño→nueva decisión, debe ser parte de un enfoque de planificación que pretenda intervenciones cuyos efectos sean concretos en la realidad.

Snyder llama a esto el enfoque experimental de conducción de las reformas educativas, en el que se rompe la fractura entre diseño e implementación de las reformas y ambos pasos forman parte de un mismo proceso. Y lo explica diciendo que

[...] una parte importante de un enfoque de la complejidad es ver la reforma como un enfoque experimental, donde cada reforma se plantea como un ejercicio de aprendizaje y un problema de investigación más que como una respuesta completamente terminada (EPPEL; TURNER; WOLF, 2011). Aunque el significado real de “experimentación” en este contexto es bastante vago, este trabajo aboga por una definición planteada por Heilmann (2008) en el que señala que la experimentación es “una actividad con propósito y coordinada orientada a producir opciones políticas novedosas que se inyectan en la política oficial para luego reproducirse a mayor escala” (p. 3) Esto no es una estrategia al azar de prueba y error de las reformas sino un esfuerzo concertado para descubrir, en un nivel local y en contextos diferentes, lo que funciona, y lo más importante, por qué funciona, antes de escalarlo hacia arriba hacia implementaciones más amplias. Ocupa una posición intermedia entre la prueba de la hipótesis de ensayos de control aleatorio y los estudios de casos cualitativos, e incorpora elementos de ambos. (SNYDER, 2013, p. 27)

No es menos importante tomar conciencia de cómo esta propuesta altera la tradición de la gestión como la lógica imperante tanto entre los tomadores de decisiones en el campo de la educación, como de los demás actores que participan de estos procesos.

Emplear este enfoque, en el que las fases de implementación y diseño se funden en un solo proceso iterativo tipo bucle, significaría sin embargo aceptar tres claves y tal vez tres factores políticamente difíciles cuando se comienza con la reforma:

1. Los primeros pasos pueden ser irregulares, ya que la reforma no está completamente formada. Hay muchas incógnitas, y las estructuras de retroalimentación y orientación colaborativa aún pueden necesitar tiempo para madurar.
2. El conocimiento experto aún no se ha difundido ampliamente a través de los diversos contextos, por lo que los resultados pueden variar, lo cual no indica necesariamente sobre la eficacia del programa desde el principio.
3. La aplicación exitosa requerirá una fuerte focalización y compromiso en el cambio a largo plazo de todo el sistema. Los actores tendrán que hablar y abrir su camino a través de los obstáculos en la carretera y construir las estructuras comunicativas para suavizar las diferencias en los contextos y compartir las experiencias aprendidas. Esto no se puede incluir en la reforma desde el principio, sino que debe crecer con el programa a medida que se expande y se institucionaliza. (EPPEL; TURNER; WOLF, 2011 apud SNYDER, 2014)

Según Snyder:

Como paso final, los responsables políticos deben aceptar la idea de que no pueden hacerlo solos y de que todos los involucrados deben ser tomados en serio y vistos como una parte integral y valiosa del proceso. Cada paso del diseño/implementación debe ser visto como un ejercicio de aprendizaje rico en oportunidades para reunir información, revisar las nociones preconcebidas, construir conexiones multi-nivel y modificar la implementación como sea necesario. La reforma debe ser de carácter exploratorio y guiada por la retroalimentación. Al unificar la convencional separación entre diseño e implementación en un solo proceso en curso, los responsables políticos deben adoptar la ambigüedad y estar cómodos con la idea de que no todo va a funcionar de inmediato como está previsto. (SNYDER, 2014, p. 10)

Esto, sin embargo, no significa necesariamente que no se ha ganado nada. Mientras un programa piloto a menudo debe tener éxito la primera vez o ser abandonado, un experimento de política requiere paciencia para dar tiempo a aprender las lecciones de cada iteración y para que los rediseños puedan ser implementados. No se requiere que una reforma se complete y acabe totalmente desde la primera vez, sino que se acepta la necesidad de ajuste y mejora a medida que avanza la iniciativa (STOKER; JOHN, 2009). Será un proceso gradual, construido socialmente, que requiere líderes fuertes y amplio consenso basado en el compromiso de trabajar, hablar, analizar y visitar el camino al éxito. (EPPEL; TURNER; WOLF, 2011 apud SNYDER, 2014, p. 28)

RETOMANDO LAS RACIONALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

Planificar en este contexto, y con el marco de la complejidad, ayuda a pensar la gestión de la incertidumbre, ya que esta es una de las características del mundo en que vivimos. Gestionar la incertidumbre requiere conceptualizaciones que permitan aprehenderla, lo que implica que quien gestiona (planifica, toma decisiones) debe tener la capacidad de pasar de una conceptualización binaria del futuro (una determinada característica del futuro, es o no es) a una de múltiples determinaciones (AGUERRONDO, 2007). Los avances del pensamiento complejo son una indudable herramienta para ello y estas consideraciones anteriores pueden dar luz a ese camino.

A partir de los cuatro niveles de incertidumbre que hoy se distinguen (COURTNEY et al., 1999), y en función de los elementos que hemos presentado a lo largo de este trabajo, incluyendo los tipos de contextos señalados y sus características, se pueden pensar los distintos enfoques de la planificación educativa que les corresponden.

Las reformas educativas, que siempre ocurren en contextos complejos, decididamente no se pueden comprender ni gestionar desde el marco de la planificación normativa. Mirarla desde este enfoque es lo que ha llevado a caracterizarlas como “fracasos” sin atender a los variados procesos que se van desarrollando en niveles de profundidad mayores y que, bien reconocidos, podrían ser base de emergentes que dieran origen a un cambio. Esto no supone un necesario descarte definitivo de las metodologías de este enfoque, sino la toma de conciencia de que solo son válidos de ser aplicados en aquellos espacios del sistema educativo donde se reconocen contextos simples, es decir, donde hay un futuro claro, y donde las causas de lo que ocurre son conocidas.

Tampoco se pueden comprender las reformas educativas desde el marco de la planificación situacional, entendiéndolas tan solo como procesos complicados, aunque sí pueden gestionarse con algún éxito algunos proyectos específicos en tanto no cuestionen de manera radical las bases estructurales en las que se asienta el sistema educativo, lo que automáticamente las pondría dentro de un contexto complejo. Este es precisamente el argumento de McGinn y Porter (2005), que rescatan algunos procesos de cambio exitoso en la región y concluyen que en América Latina no coinciden la planificación-en-la-teoría y la planificación-en-la-práctica, siendo la primera todavía normativa pero la segunda ya situacional.

CUADRO 5
ENFOQUES DE PLANIFICACIÓN EDUCATIVA SEGÚN CONTEXTOS

GRADO DE INCERTID	TIPO DE CONTEXTO	NIVEL DE INCERTIDUMBRE	TIPO DE CAUSALIDAD	TIPO DE PLANIFICACIÓN
Uno	Simple	Futuro claro	Lineal Causas conocidas	Normativa
Dos	Complicado	Escenarios alternativos	Causas no evidentes pero incógnitas conocidas	Situacional
Tres	Complejo	Abanico de futuros	Incógnitas desconocidas Causalidad probabilística	Situacional / Compleja
Cuatro	Caótico	Auténtica ambigüedad	Causas no reconocibles. Solo existe turbulencia	No es posible de planificar

Fuente: Elaboração da autora.

El enfoque que proponemos para comprender las reformas educativas, y también para poder ayudar a que se lleven a la práctica, es el enfoque de la complejidad, posible de llevarse adelante en contextos complejos como lo son las reformas profundas en tanto sean profundas como para hacerse cargo de los famosos “retos del futuro”. Tal empresa sin duda coloca a los sistemas educativos en situaciones muy complejas que se ven a menudo interrumpidas al crecer la ingobernabilidad.

Enmarcar el enfoque de la reforma de esta manera modifica la lente con que se la mira, usando una más amplia que está impulsada por el proceso más que por el resultado. La reforma se convierte en un cambiante proceso orgánico, en lugar de ser una solución pre-ordenada formulada en el ámbito de lo complicada y dependiente de que todos los actores dentro de ella tengan éxito. (SNYDER, 2014, p. 10)

Por otro lado, es importante considerar las implicaciones estratégicas de utilizar un enfoque de complejidad para los académicos progresistas y para quienes buscan la transformación democrática

en la política y la práctica educativa (WEAVER-HIGHTOWER, 2007). Comprender los cambios educativos desde la complejidad da la posibilidad de no solo criticar las políticas que sirven a los intereses de pocos, abre la oportunidad a una mirada progresista potente y eficaz que supere la crítica como único aporte y proponga apoyar los emergentes útiles para crear el tipo de intervención política que hace diferencia para los educadores y sus estudiantes.

REFERENCIAS

- AGUERRONDO, Inés. Racionalidades subyacentes en los modelos de planificación educativa. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n. 3, p. 463-481, set./dez. 2007.
- _____. Tendencias expuestas en la Conferencia Internacional sobre Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación, *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, n. 3/4, 1990.
- AGUERRONDO, Inés (Coord.); NÚÑEZ PRIETO, Iván; WEINSTEIN CAYUELA, José. *Institucionalidad de los ministerios de educación*. París: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2009.
- BIENAYMÉ, A. ¿Cómo puede aprovecharse la estrategia empresarial en el campo de la educación? *Perspectivas* 70, París, v. XIX, n. 2, p. 261-274, 1989.
- BOWERS, C. A. *Essays on ecologically sustainable educational reforms*. 2010. Disponible em: <<<https://www.google.com.ar/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=ecology%20and%20education%20reform>>. Acceso em: 20 ago. 2014.
- BRASLAVSKY, Cecilia; COSSE, Gustavo. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Santiago de Chile: PREAL, 1996.
- COLL, César. El currículo escolar en el marco de la nueva ecología del aprendizaje. *Aula* 219, p. 31-36, Feb. 2013.
- COURTNEY, Hugo; KIRKLAND, Jane; VIGUERIE, Patrick. Estrategia en tiempos de incertidumbre. *Harvard Business Review*, *La gestión de la incertidumbre*. Bilbao ES: Deusto, 1999.
- CREEMERS, Bert P. M. A comprehensive framework for effective school improvement. *New Perspectives for Learning*, The European Commission, United Kingdom, 2001. Disponible em: <www.pjb.co.uk/npl/bp27.pdf>. Acceso em: 15 feb. 2010.
- ELMORE, Robert. Getting to scale with educational practice. *Harvard Educational Review*, Cambridge, v. 66, n. 1, p. 1-26, 1995.
- EPEL, E.; TURNER, D.; WOLF, A. *Experimentation and learning in policy implementation: implications for public management*. Institute of Policy Studies, 2011.
- FULLAN, Michael. *Las fuerzas del cambio*. Explorando las profundidades de la reforma educativa. AKAL, Madrid, 1993.
- _____. Large-scale reform comes of age. *Journal of Educational Change*, New York, n. 10, p. 101-113, 2009.
- _____. The role of the district in tri level reform. In: PETERSON, Penelope; BAKER, Eva; MCGAW, Barry (Ed.). *International encyclopedia of education*, Oxford, v. 6, p. 295-302, 2010.
- _____. Transforming schools an entire system at a time. *GOVERNMENT designed for new times: a global conversation*, McKinsey & Co., Fall, n. 1, 2012.
- FULLAN, Michael; STIEGELBAUER, Suzanne. *The new meaning of education of change*. New York: Teachers College, 1991.
- GARDNER, Howard. The two rhetorics of school reform: complex theories vs. the quick fix. *The Chronicle of Higher Education*, Washington, May 6, 1992.

- GIDDENS, Anthony. *The Third Way*. The renewal of social democracy. Cambridge, 1998.
- GLOUBERMAN, Sholom; ZIMMERMAN, Brenda. Complicated and complex systems: what would successful reform of medicare look like? In: FOREST, P.-G.; MARCHILDON, G. P.; MCINTOSH, T. (Ed.). *Changing healthcare in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2004. (Romanow Papers, v. 2)
- GOROSTIAGA, Jorge; TELLO, César. Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 363-388, maio/ago. 2011.
- GOULD, Robyn. An ecological approach to national education reform: recommendations for the reauthorization of no child left behind. *Youth Law News*, v. 38, n. 2, apr./jun. 2007. Disponível em: <http://www.youthlaw.org/publications/yln/2007/april_june_2007/an_ecological_approach_to_national_education_reform/>. Acesso em: 19 ago. 2014.
- HARGREAVES, Andy P.; DENNIS L. Shirley (Ed.). *The fourth way: the inspiring future for educational change*. Corwin, 2009.
- HARGREAVES, Andy P.; EARL, Lorna; RYAN, Jim. *Schooling for change*. London: Falmer Press, 1996.
- HARGREAVES, Andy P.; FINK, Dean. *Educational reform and school leadership in 3-D perspective*. Ontario: National College for School Leadership, 2001.
- HARGREAVES, David H. *Education epidemic: transforming secondary schools through innovation networks*. London: Demos, 2003.
- LOURIÉ, Sylvain. ¿Hacia un pilotaje estratégico de la educación?. *Perspectivas* 70, v. 19, n. 2, p. 275-295, Unesco, París, 1989.
- MCGINN, Noel; PORTER GALETAR, Luis. El supuesto fracaso de la planificación educativa en América Latina. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, v. 25, n. 3-4, 2005.
- MATUS, Carlos. *Estrategia y plan*. México: Siglo XXI, 1972.
- _____. *Planificación de situaciones*. Caracas: Libros Alfar, CENDES, 1977.
- _____. Planificación normativa y planeación situacional. *El Trimestre Económico*, México, v. 1, n. 9, 1983.
- _____. Planificación y gobierno. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 31, 1987.
- _____. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir, 1988.
- MOURSHED, M.; CHIJIJOKE, C.; BARBER, Michael. *How the world's most improved school systems keep getting better*. Chicago: McKinsey and Company, 2010.
- REEZIGTA, Gerry; CREEMERS, Bert. A comprehensive framework for effective school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, v. 16, n. 4, p. 407-424, Dec. 2005.
- REYNOLDS, David et al. *World class schools international perspectives on school effectiveness*. London: Falmer, 2002.
- SARASON, Seymour B. *The predictable failure of educational reform: can we change course before it's too late*. San Francisco: Josey Bass, 2002.
- _____. *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona: Octaedro, 2010.
- SNOWDEN, D. J.; BOONE, M. E. A leader's framework for decision making. *Harvard Business Review*, v. 85, n. 11, p. 68, 2007. Disponível em: <<http://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making/>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- SNYDER, Sean. The simple, the complicated, and the complex: educational reform through the lens of complexity theory. *OECD Education Working Papers*, n. 96, OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>>. Acesso em: 13 ago. 2014.
- STOKER, G.; JOHN, P. Design experiments: engaging policy makers in the search for evidence about what works. *Political Studies*, v. 57, p. 356-373, 2009. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00756.x.

TSOUKAS, Haridimos. *Complex Knowledge*. Studies in organizational epistemology. Introducción. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TSOUKAS, Haridimos; CHIA, Robert. On organizational becoming: rethinking organizational change. In: TSOUKAS, Haridimos. *Complex knowledge*. Studies in organizational epistemology. Oxford: Oxford University Press, 2005.

WEAVER-HIGHTOWER, Marcus B. An ecology metaphor for educational policy analysis: a call to complexity. *Educational Researcher*, v. 37, n. 3, p. 153-167, 2008.

INÉS AGUERRONDO

Professora da Universidad Católica Argentina

inesague@gmail.com

ATORES, CENÁRIOS E PLANOS: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E A EDUCAÇÃO

JOÃO AUGUSTO GENTILINI

RESUMO

Este texto aborda o modelo de planejamento vigente na América Latina, inspirado no pensamento nacional-desenvolvimentista, tendo o Estado como ator principal do desenvolvimento econômico. Examina a influência desse modelo sobre o planejamento das áreas sociais, inclusive da área educacional e os fatores que levaram ao seu esgotamento. As críticas surgidas aos postulados fundamentais do planejamento tradicional de natureza econômica no final da década de 1970 e pós-crise dos anos de 1980 e a busca de propostas alternativas de planejamento também são explicitadas, assim como a proposição do Planejamento Estratégico Situacional (Método PES), do intelectual e economista Carlos Matus, abrangendo seus principais conceitos operacionais e sua adequabilidade ao programa da área social e educacional.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL • GOVERNABILIDADE •
PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO

ACTORS, SCENARIOS AND PLANS: SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING AND EDUCATION

ABSTRACT

This study addresses the current planning model in Latin America, which was inspired by the thought of national development granting the State the role of the leading actor of economic development. It examines the influence of this model on the planning of social arenas, including the educational one and inquires the factors that led to its breakdown. The criticisms of the fundamental postulates of traditional economic planning in the late 1970s and the post-80s crisis, and the search for alternative proposals of planning are also addressed. Finally, the study deals with Carlos Matus's Situational Strategic Planning (PES method), covering the main operational concepts of the method of this intellectual and economist altogether its suitability for the program of the social and educational areas.

SITUATIONAL STRATEGIC PLANNING • GOVERNANCE • EDUCATIONAL PLANNING

ACTORES, ESCENARIOS Y PLANOS: LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL Y LA EDUCACIÓN

RESUMEN

Será aquí abordado el modelo de planificación vigente en América Latina, inspirado en el pensamiento nacional-desarrollista, teniendo el Estado como actor principal del desarrollo económico; la influencia de ese modelo sobre la planificación de las áreas sociales, inclusive del área educativa y los factores que llevaron a su agotamiento; las críticas surgidas a los postulados fundamentales de la planificación tradicional de naturaleza económica al final de la década de 1970 y post-crisis de los años de 1980 y la búsqueda de propuestas alternativas de planificación; así como la proposición de la Planificación Estratégica Situacional (Método PES), del intelectual y economista Carlos Matus, incluyendo sus principales conceptos operacionales y su adaptabilidad al programa del área social y educativa.

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA SITUACIONAL • GOBERNABILIDAD • PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN

O planejamento é um processo de reflexão ou cálculo que precede e preside a ação. (Carlos Matus)

A DÉCADA DE 1980 FOI CONSIDERADA PELA MAIORIA DOS ECONOMISTAS COMO A “DÉCADA PERDIDA” para os países latino-americanos. Após um crescimento econômico impulsionado principalmente pela maciça entrada de capital estrangeiro, inicia-se um processo de esgotamento do modelo econômico, agravado por dois choques do petróleo nos anos 1970 e pela necessidade de se pagarem as dívidas contraídas nas duas décadas anteriores.

O planejamento econômico conduzido pelo Estado fora, até então, o principal meio de se promover a modernização econômica da América Latina. Inspirado na ideologia do nacional-desenvolvimentismo surgido no pós-guerra, o planejamento estatal inseria-se na perspectiva de que era possível superar o subdesenvolvimento através de uma via alternativa, situada entre o Primeiro Mundo constituído pelas potências capitalistas industrializadas e o Segundo Mundo, constituído pelos países socialistas. O Estado, utilizando os recursos do planejamento, seria o principal indutor do crescimento econômico.

O modelo de planejamento utilizado pela maioria dos países latino-americanos fora construído tendo como base o planejamento dos países integrantes da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE – e o modelo de planejamento dos países socialistas. Esses modelos foram debatidos e aperfeiçoados na Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), que se tornou uma importante “escola de planejadores”, de onde surgiram muitos dos especialistas que integraram as equipes de planejamento econômico dos governos latino-americanos nas décadas de 1950 e 1960.

Apesar dos regimes militares que se instalaram a partir dessa década – e mesmo com a mudança da perspectiva nacional-desenvolvimentista para uma de capitalismo associado-dependente –, o modelo de planejamento permaneceu mais ou menos como fora concebido na Cepal, ou seja, centralizado, tendo o Estado como ator protagonista, os planejadores como técnicos trabalhando em órgãos ou agências governamentais, onde eram elaborados os planos, projetos e programas a serem implementados, tendo a economia como foco principal e à qual se submetiam os demais setores da sociedade.

O término do modelo nacional-desenvolvimentista, a instabilidade econômica instalada no final dos anos 1970 – crise do petróleo e da dívida externa – e as transformações econômicas externas (globalização), juntamente com a incapacidade de o Estado continuar tutelando o crescimento econômico, colocou em xeque o modelo de planejamento econômico vigente.

A metodologia de planejamento que vigorou até a década de 1980 também enfrentou uma crise de eficácia, abrindo-se uma lacuna no planejamento latino-americano ante a frustração causada pelos sucessivos planos concebidos para se retomar o desenvolvimento econômico, diante da crise econômica e política. Esse modelo de planejamento, inspirado na teoria macroeconômica e inicialmente aplicado com sucesso, logo demonstrou sua incapacidade de lidar com problemas complexos surgidos no contexto político de crise e foi abandonado, levando os planejadores a certo descrédito perante a sociedade e a um isolamento em gabinetes ou escritórios de trabalho, distanciados da realidade social e política.

Em meio a esse contexto, em que os modelos tradicionais de planejamento são criticados e se buscam alternativas para a recuperação da credibilidade do planejamento e dos planejadores, é que surge o Planejamento Estratégico Situacional – PES –, que passou a ser visto como uma alternativa viável e eficaz em contextos de crise e de necessidade de se garantir a governabilidade sem que os objetivos de mudança política e social fossem abandonados e os países se rendessem à onda neoliberal, a qual cresceu com a globalização econômica e o enfraquecimento da capacidade de intervenção do Estado.

Este texto apresenta, pois, os principais aspectos do que se convencionou chamar de “Método PES” e suas possibilidades de aplicação no campo educacional, considerado de forte densidade política e social. Os limites editoriais aqui definidos impedem um detalhamento do referido Método, ou mesmo uma reflexão mais aprofundada de sua aplicação na esfera educacional, onde as experiências no Brasil ainda são poucas e relativamente recentes. Tem, contudo, o objetivo maior de levantar problemas e provocar a discussão, na expectativa de que o Método PES não seja relegado à condição de “mais uma proposta” dentre muitas no

Carlos Matus Romo (1931-1998), economista graduado pela Universidade Nacional do Chile, integrou o governo de Salvador Allende como Ministro da Economia quando se tentou implantar um modelo de socialismo democrático, a partir da tomada do poder por via eleitoral. Como membro do governo, escreveu *Estrategia y plan* (1972), mas interrompeu seu trabalho intelectual com a deposição e morte de Allende, em 1973. Preso em Isla Negra, leu obras de estratégia militar e escreveu *Planificación de situaciones* (1973). Libertado em 1975, foi para o exílio na Venezuela, onde trabalhou no Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade Central da Venezuela. Em Caracas, fundou e presidiu a Fundação Altadir, com o objetivo de estudar e desenvolver o planejamento estratégico e as técnicas de alta direção. Em 1987, a Cepal publicou o artigo "Política, planificación y gobierno" em sua principal revista e, em 1993, o Ipea traduziu e publicou integralmente esse conteúdo em dois tomos, tornando o autor e sua teoria mais conhecidos em nosso país, juntamente com os cursos sobre o método PES que Matus ministrou a convite da Fundap. No Brasil, o método foi adotado, entre outras instituições e organizações, pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz -, Central Única dos Trabalhadores - CUT -, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese -, Instituto de Arte e Projeto - Inap - e por diversas prefeituras, como das cidades de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Vitória (ES) e Macapá (AP).

No método PES o conceito de ator compreende o ator e sua situação, ou seja, o espaço particular em que esse se encontra em um contexto social, político ou econômico e no qual possui uma percepção particular da realidade, em função de seus interesses. Neste artigo, consideraremos os planejadores e dirigentes como *atores*. Para Carlos Matus, quem tem a capacidade de planejar é o mesmo que tem a capacidade de tomar decisões.

1 campo do planejamento e venha a ser considerado pelos planejadores educacionais que, não raro, são criticados por não considerarem a especificidade do campo educacional e importarem, de forma unilateral, modelos de planejamento próprios da área econômica.

Para sua elaboração, utilizaram-se as principais obras divulgadas no Brasil sobre o Método PES, através da Cepal, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea – e da Escola de Governo da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo – Fundap –, do governo de São Paulo, que, na década de 1990, promoveu vários cursos de Planejamento Estratégico Situacional para estudiosos do planejamento e para agentes, técnicos e atores públicos. O texto é enriquecido com as anotações e reflexões do autor quando ministrou disciplinas sobre gestão e planejamento educacional em vários cursos de Pós-Graduação de universidades públicas e privadas.

O texto defende, ao final, que o processo de descentralização educacional ocorrido no Brasil a partir da Constituição de 1988 e a institucionalização dos sistemas educacionais nas três instâncias federativas abriram uma oportunidade para que os dirigentes e gestores públicos nos municípios possam utilizar o Método PES no processo de planejamento da educação municipal.

A ORIGINALIDADE DO PES

O PES é um método de planejamento criado pelo intelectual e economista chileno Carlos Matus,¹ que tenta integrar as formas de pensamento e de ação dos técnicos e dos políticos para o enfrentamento de problemas que afetam grupos sociais e a sociedade como um todo. Sob vários aspectos, pode-se atestar a originalidade e a potencialidade dessa abordagem em relação aos demais métodos de planejamento das áreas sociais, fortemente carregadas de densidade política e ideológica.

A originalidade do PES está no fato de que os dirigentes, os políticos, a burocracia estatal, os grupos e organizações sociais, os partidos, as organizações empresariais etc. são considerados atores que, mesmo não sendo “especialistas em planejamento”, possuem condições de planejar ou de interferir na elaboração e implementação dos planos formulados pelas equipes governamentais. Conseqüentemente, para o PES não há um “ator único” – no caso, o Estado e seus planejadores, capazes de planejar – e os demais, simplesmente espectadores ou “objetos” do planejamento.²

O modelo PES objetiva colocar nas mãos dos dirigentes e de suas equipes – onde trabalham os planejadores – um método para planejar em situações que Carlos Matus chamava de “incerteza dura”, ou seja, circunstâncias em que não se pode controlar totalmente a ação de atores que estão fora do Estado. Tais incertezas determinam um rol de

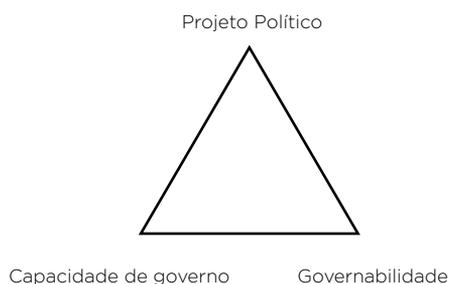
possibilidades, configurando uma situação em que nem todas estão no espaço de governabilidade do dirigente, podendo alterar o curso dos acontecimentos e, conseqüentemente, de seu projeto político.

Muito mais do que uma *técnica* ou uma *metodologia* de planejamento, dentre tantas atualmente existentes, o PES é, acima de tudo, uma *ferramenta de governo*, ou seja, utiliza o planejamento para dar ao Estado meios eficazes para enfrentar os complexos problemas sociais e econômicos. É um método fundamentado em conhecimentos proporcionados pelas diferentes ciências humanas e sociais, além das ciências políticas e administrativas, que proporcionam uma análise aprofundada dos problemas da realidade social, em toda a sua complexidade. As ações previstas nos planos não só têm o objetivo de solucionar os problemas, dentro de uma escala de urgência e prioridade, mas levam a um avanço da consciência social e política sobre os esses por parte dos atores envolvidos, fortalecendo a legitimidade de um governo democraticamente eleito.

Antes de propor a sua original teoria, Matus (1996a) faz perguntas sobre plano enquanto ferramenta formal de gestão de um ator, entre elas: o planejamento é sempre possível ou exige condições prévias favoráveis para ser feito? O que se pode fazer em condições adversas, quando são instáveis as relações de forças? Existem conflitos políticos e ainda crise ou restrições econômicas? Como planejar em situação de poder compartilhado? Como tornar o planejamento prático e operacional de modo que não perca a credibilidade diante de planos inviáveis que logo se tornam desatualizados frente à dinâmica dos sistemas sociais?

Carlos Matus (1993) propôs, de forma didática, para que se possa visualizar o planejamento como ferramenta de governo, a figura metafórica de um triângulo que, através de seus vértices, conecta a *capacidade de governo*, da qual faz parte essencial o planejamento, o *projeto político* e a *governabilidade*, que deve ser a preocupação máxima dos dirigentes públicos e líderes políticos. O PES é uma ferramenta que deve ser colocada à disposição de quem tem a autoridade e a legitimidade para tomar decisões. Situa-se no campo de conflitos que caracterizam os regimes democráticos, considerando-os, se não forem efetivamente entendidos, como fatores capazes de fazer fracassar os planos e de desgastar politicamente um governo levando-o à derrota eleitoral ou, no limite, à sua deposição via mobilização popular ou golpe de Estado.

FIGURA 1
O “TRIÂNGULO” DE GOVERNO



Fonte: Matus (1993).

Matus critica os postulados do planejamento tradicional baseado em uma perspectiva racional-compreensiva e normativa, não incorporando os conflitos e tensões da realidade política e social e não considerando as resistências ao planejamento dentro e fora do aparelho do Estado. Entre esses postulados, está o de considerar que o planejador é diferente ou está acima da realidade que se pretende planejar e que só há uma explicação verdadeira e objetiva para essa realidade – a de quem planeja. Por outro lado, os processos de planejamento no modelo tradicional consideram apenas as relações de causa e efeito, descartando as intervenções humanas que são criativas e inovadoras. Ao contrário, para o autor do Método PES, os planejadores não são diferentes e não estão fora da realidade, assim como as explicações não são únicas, mas dependem também da percepção de outros atores.

Por fim, ainda sobre a originalidade da proposta de Matus, pode-se considerar seu método de planejamento estratégico como uma abordagem que motiva os planejadores a superar sua formação técnica, assim como a utilizar no planejamento muita imaginação e criatividade, além de utilizar os conhecimentos sociológicos, políticos, psicológicos etc. para a compreensão da realidade. O PES, como afirma Carlos Matus (1993), trata de processos sociais que são essencialmente criativos, submetidos à racionalidade – ou irracionalidade – de atores e caracterizados por alta dose de incerteza, que é uma característica essencial dos sistemas e das dinâmicas sociais.

Na história do planejamento latino-americano, foi um raro esforço para resgatar sua importância como técnica e como recurso de governo, introduzindo a dimensão política na elaboração dos planos. Nos itens posteriores serão apresentados os principais conceitos do Método PES e, por último, as possibilidades de sua aplicação no campo do planejamento educacional.

OS “PROBLEMAS” E SEUS PROCESSAMENTOS

O PES ataca *problemas* e não *setores*, como no planejamento tradicional e normativo.³ Considera que um problema é uma síntese de diversas realidades (ou variáveis) que se cruzam – políticas, econômicas, sociais, culturais, psicológicas, sociológicas etc. –, que devem ser compreendidas e interpretadas antes de se fazer um plano propriamente dito. O movimento do PES com relação a essa realidade é em “espiral”, segundo o qual o ator pensa, traça o plano, aplica, avalia e volta a pensar. É uma circularidade sem rigorosamente um começo e um fim, ou sem *etapas*, as quais, no planejamento tradicional e normativo, seguem-se umas às outras em ordem sequencial e cronológica.

Para o PES, as etapas não refletem a dinâmica da realidade social, que é essencialmente mutável, com avanços e recuos, de tal forma que um plano nunca é implementado exatamente como foi concebido. Aliás, um plano assim pensado, ou seja, por etapas a serem rigorosamente cumpridas, é apenas um documento, o “documento-plano”, que pode ser de alta sofisticação técnica, muito bem apresentado e organizado, recheado de indicadores e dados estatísticos, mas que é sempre vulnerável diante das incertezas da dinâmica política e social, que é movida basicamente pela racionalidade dos atores e seus interesses, ou pela percepção que esses atores têm dos problemas a serem enfrentados. Aliás, esses problemas são interpretados pelo PES de forma diferente e considerados no planejamento não como problemas que admitem apenas uma solução, ou uma solução tecnicamente adequada.

Para o PES os problemas podem ser definidos segundo a complexidade de cada um, determinando as respectivas naturezas, ou seja, podem ser problemas *estruturados* ou *semiestruturados*. Os problemas estruturados são aqueles cuja solução depende de variáveis quantitativas, utilizando-se indicadores estatísticos, matemáticos, econômicos e cuja descrição ou análise independem da interpretação dos atores, de acordo com a percepção que possuem sobre a realidade. Os problemas semi ou quase estruturados, ao contrário, dependem de variáveis essencialmente qualitativas, como por exemplo, fatores sociais, políticos, socioculturais, ideológicos. Sua solução não é facilmente encontrada, na medida em que um ou mais atores compreendem esses problemas de forma diferente, de acordo com as respectivas percepções da realidade que possuem. O enfrentamento de problemas dessa natureza exige que os atores os processem tanto na dimensão técnica ou econômica, quanto na política ou social. O PES chama essa análise de *processamento tecnopolítico* dos problemas a serem enfrentados. A expressão *tecnopolítico* foi proposta por Carlos Matus para se diferenciar do processamento meramente técnico do planejamento tradicional que, em geral, não considera as variáveis políticas.

O processamento tecnopolítico considera inicialmente os contextos ou *cenários* em que os problemas se manifestam. Essa é outra

3

Um problema para o PES é uma discrepância entre o que é e o que deve ser, ou uma situação dada como insatisfatória, indesejável, que se pretende transformar em uma situação desejada, satisfatória e sempre para um ou mais atores (MATUS, 1993).

metáfora que Carlos Matus (1993) utiliza tendo como referência o cenário mesmo de uma peça teatral, com seus atores desempenhando papéis ou encarnando personagens. Fazer a análise de um cenário é levar em consideração os atores e seus interesses, ou seja, os indivíduos e suas situações específicas, assim como quais seriam as percepções que esses têm dos problemas e as prováveis reações às ações propostas no plano, inclusive, quanto à possibilidade de que apresentem ações diferentes.⁴ O PES chama essa análise de *análise situacional*, a qual contrasta vivamente com a noção de *diagnóstico* do planejamento tradicional, que é feito, em geral, por um só ator, ou seja, o dirigente ou o especialista em planejamento, relegando a segundo plano a percepção ou o comportamento dos demais atores que serão, de uma forma ou de outra, atingidos pelas ações do plano.

O PES é elaborado, portanto, com base na construção de *cenários*. Esses integram obrigatoriamente a construção de planos, que são como *apostas* para o futuro no qual valem *previsões* e não *predições*. Com relação a esses dois conceitos, o PES os distingue de forma muito clara: prever é levar em conta dados concretos da realidade, indicadores, informações, tendências, regularidades, possíveis desvios e, tanto quanto possível, baseia-se em métodos racionais e científicos. Já a predição tem a ver mais com adivinhação, suposições, suspeitas, decorrentes de alguma força sobrenatural ou mística que bruxos e cartomantes supostamente dominam. A previsão põe diante dos dirigentes e do planejador várias possibilidades que, com as variáveis, constituem diferentes cenários a serem construídos e, conseqüentemente, planos e ações alternativos ante situações que podem surgir de forma imprevista e tolher ou paralisar a ação ou as decisões dos dirigentes.

Os “planos” dependem desses cenários e podem ser conjunturais (geralmente, em curto e médio prazo) ou estruturais (em longo prazo). Nesse caso, integrando em seu conjunto uma “grande aposta” ou uma “grande estratégia” de transformação da realidade, segundo um projeto político. É nesse sentido que se pode verificar a importância que o PES dá a *quem toma decisões* e tem o poder de mudar a realidade com suas ações. É um método de planejamento ou de ferramenta de governo para atores políticos que tem o poder de mudar a realidade com as suas ações e de ter um comportamento proativo – e não passivo – diante das realidades sociais.

4

No método PES, os cenários são construídos em três níveis: o cenário de piso (em curto prazo), o cenário intermediário (em médio prazo) e o cenário de teto (em longo prazo). Os cenários em longo prazo são construídos em função dos limites possíveis de mudança de um sistema social (MATUS, 1993).

OS “MOMENTOS” DO PES

Um plano, no Método PES, é constituído de *projetos de ação* que, por sua vez, são compostos por *operações* e *demandas de operações*. As operações são ações definidas pelo ator, as demandas de operações, ações necessárias em função das demandas dos atores possivelmente oponentes

ao ator principal. Obviamente, as operações estão dentro do espaço de governabilidade do ator, enquanto as demandas necessariamente não, pois são como consequências de “torpedos” disparados por outros atores e que atingem o plano no momento de sua operacionalização. No PES exige-se do ator que tente prever o máximo de ações possíveis vindas de seus oponentes, embora sempre haverá surpresas que, para serem enfrentadas, exige-se uma metodologia dinâmica e rápida de pensamento que faça a adequação imediata de um projeto de ação a uma situação imprevisível.

O PES é constituído de quatro *momentos* fundamentais que estão articulados e inter-relacionados, sendo que em cada um há uma pergunta básica que deve ser feita pelos planejadores. O primeiro momento é chamado de *explicativo* e responde diante de um ou mais problemas a serem enfrentados às perguntas: “Como?” “Por quê?” “O que é?” O segundo momento é chamado de *normativo*, no qual se tenta responder a seguinte indagação? “Como deve ser?” O terceiro momento é o *estratégico* propriamente tido, respondendo à pergunta: “Pode ser?” E o quarto e último momento, chamado *tático-operacional*, responde ao questionamento: “Como deve ser?”.

Verifica-se, portanto, que no Método PES não basta identificar os problemas, mas sim conhecê-los em todas as suas variáveis dentro do contexto em que surgem e também decidir até onde – ou em qual profundidade e extensão – o ator pretende enfrentá-los. Se no planejamento tradicional a preocupação principal é com o “deve ser”, no planejamento estratégico é com o “pode ser”, que se distingue do planejamento estratégico tradicional ou do planejamento corporativo, porque leva em conta a capacidade dos atores de intervirem no curso das ações escolhidas. Assim, discorreremos um pouco mais sobre os “momentos” do PES.

O *momento explicativo* é também conhecido por *explicação* ou *análise situacional*, quando o ator e sua equipe tentam esgotar a compreensão e interpretação de um problema e identificar as diversas relações e conexões que esse possui com o contexto. Essa explicação pode limitar-se ao espaço singular do ator e sua situação imediata, considerando-se as circunstâncias dos outros atores e instituições, ou ao espaço mais amplo da sociedade. Na linguagem do PES, a explicação de um problema pode atingir o espaço dos *fluxos* – das causas imediatas do problema e das ações necessárias –; das *acumulações*, níveis superiores aos fluxos e alcançam causas mais complexas e institucionais; ou das *estruturas*, espaços das regras fundamentais que ordenam uma sociedade em um dado momento histórico.

Para tornar mais fácil essa compreensão dos espaços mais complexos onde se situam as causas do problema, Carlos Matus (1993) os chamou de *fluxos*, *fenoeestruturas* e *genoestruturas*. Naturalmente, um problema está mais ou menos esclarecido segundo o âmbito da explicação

de suas causas, de forma que quanto mais se amplia esse âmbito, maior será o alcance das ações do planejamento e mais radical será a transformação produzida. Mas a explicação do problema, como mencionado, depende dos atores: alguns conseguem explicar o problema de modo mais amplo e profundamente, enquanto outros, nem tanto. Logicamente, a eficácia de um plano dependerá da capacidade que um ator – o dirigente e sua equipe – tem de ampliar a compreensão das causas de um problema ou do objetivo a que ele se propôs naquele momento, em função de seu projeto político.

Os *fluxos* de um problema são aqueles eventos que aparecem de imediato e que proporcionam a consciência do que deve ser enfrentado. Como exemplo, consideremos o aumento da criminalidade ou da migração rural, com todas as consequências à vida de uma cidade. Em geral, os fluxos são medidos de forma quantitativa, de acordo com a frequência ou periodicidade dos eventos. Eles não fornecem, de imediato, as causas ou raízes dos problemas que, para serem identificadas, necessitariam de uma ampliação da análise que pode chegar à identificação das *fenoestruturas* que condicionam os fluxos, ou seja, as causas sociais, econômicas, políticas, culturais etc., as quais determinam a natureza do problema a ser enfrentado no planejamento. Mesmo as *fenoestruturas* ainda não são suficientes para uma compreensão mais profunda do problema que pode se situar nas estruturas da sociedade, ou nas *genoestruturas*, de tal forma que a solução total desse problema implicaria uma mudança estrutural profunda que, geralmente, ocorre em períodos longos.

É de fundamental importância, portanto, que um ator defina se está diante de um problema para si e também para os outros atores a fim de justificar a necessidade de utilização do Planejamento Estratégico Situacional. A explicação de um problema, dessa forma, implica em dar valor ou valores que são diferentes de acordo com a percepção ou os interesses dos atores. Portanto, o que pode ser problemático para um ator, pode não ser para o outro, ou vice-versa.

A esse respeito, Carlos Matus (1996b) faz uma constatação curiosa e que parece bastante procedente: quanto mais rico for o vocabulário de um ator, maiores serão suas condições de analisar a situação dos demais atores e de construir cenários os mais precisos e completos possíveis. As expressões, conceitos etc. que o ator possui para analisar ou explicar um problema tornam mais precisa e transparente a realidade ou o cenário no qual tal condição se encontra. Atores com vocabulário pobre tendem a fazer, igualmente pobres, descrições do problema e construção dos cenários onde se encontram esses problemas.

Um momento importante no PES é quando o ator, diante dos problemas a serem enfrentados, passa a identificar os chamados “nós críticos”. Esses constituem-se em causalidades e determinações geralmente interligadas e inter-relacionadas sobre as quais incidirão os projetos de

ação e as operações do plano, de modo que se não forem corretamente analisadas, poderão levar a ações e projetos ineficazes. Os nós críticos fazem parte da explicação situacional e podem estar em um dos três espaços referidos anteriormente, ou seja, dos fluxos, das acumulações (fenoestruturas) ou das genoestruturas. No esquema abaixo, vê-se como os espaços podem ser compreendidos, assim como a interdependência que existe entre esses.

FIGURA 2



(*) O sentido indicativo das flechas obedece à forma pela qual, no PES, devem ser feitas as explicações situacionais dos problemas, ou seja, de suas relações causais mais imediatas e superficiais para as relações causais mais mediatas e profundas.

Cada nó crítico, em si mesmo, pode se constituir em outro problema e esse em um conjunto de subproblemas, sendo que esse conjunto deve levar, pela cadeia de causalidades e determinações, ao problema principal que é explicado. *A expressão “subproblema” não implica que esse é menos importante, mas que está situado em um ponto particular ou singular da cadeia que constitui a explicação situacional.*

É possível que cada novo problema identificado possa exigir, novamente, uma explicação situacional específica e, dependendo da amplitude da explicação, demandará um tratamento separado por parte do ator e, possivelmente, novos projetos de ação e operações. É como se perguntássemos a todo instante: “dado este problema que se desdobra em outros subproblemas, quais projetos de ação desejo para enfrentá-lo?”. A resposta coloca logo a necessidade de uma “reconstrução” dos cenários e de novas operações e ações.⁵

PLANO E PROGRAMA DIRECIONAL

Em sua obra, Carlos Matus (1993) faz uma distinção no PES entre *plano* e *programa direcional*. O programa direcional situa-se mais no âmbito político. Trata-se de um conjunto de argumentos, ideias etc., de um ator que tem por objetivo sensibilizar a sua base social e política para o que pretende fazer. Precisa primeiro do apoio de sua base política e pretende obtê-lo apresentando seu programa direcional que é construído tendo como base a seguinte pergunta: “Em qual situação estamos e para onde poderemos ir?” Pretende também obter apoio de outros atores que não estão em sua base política, mas que também não se tornaram, pelo menos até então, opositores. No geral, trata-se de mostrar ao conjunto da sociedade o que pretende a fim de ampliar sua base de legitimidade.

5

Nesse sentido, Carlos Matus recomenda que um líder ou dirigente deve formar uma equipe de assessores para ajudá-lo a processar tecnopoliticamente os problemas, construir cenários e propor projetos e ações em função das mudanças desses cenários. Essa equipe deve estar disposta a trabalhar permanentemente, em locais determinados e com os equipamentos tecnológicos necessários. Matus (1996b) chamou essa equipe de o “estado maior” do líder.

A apresentação do programa direcional não necessita de detalhes. É uma “oferta” que o ator faz quanto à forma que entende que os problemas devam ser enfrentados. Busca apoio e legitimação às suas ideias, garantindo que essas sejam formuladas com um mínimo de articulação e coerência. Nesse programa, o ator fala de possibilidades de ação em um determinado contexto e período de tempo – seu mandato, talvez. É uma convocação à ação, tendo forte conteúdo político, em que o ator expressa onde se está e aonde pretende chegar. Formula sua ideia tendo consciência de que outros atores – e forças políticas – também podem ter seus programas direcionais que igualmente serão oferecidos às bases sociais e políticas.⁶

Apesar de não ter necessidade de detalhamento, um programa direcional tem uma certa racionalidade. A figura geométrica que o representa é o *arco direcional*, figurada basicamente como uma linha imaginária que liga a situação inicial com a situação-objetivo. Seria melhor conceituá-la, neste caso, como uma *imagem objetivo*, pois apresenta elementos próprios de uma realidade que se pretende atingir concreta e objetivamente, concomitantes a elementos de utopia. O programa e seu arco direcional diferenciam-se do plano propriamente dito, dado que esse é algo mais determinado e normativo. A similaridade entre programa e arco é que ambos não têm necessidade de explicitar, no momento em que são anunciados, os objetivos a atingir, os projetos de ação, os meios, os recursos, os resultados esperados etc. Todavia, tal detalhamento é do plano.

De maneira geral, as bases políticas e sociais do ator *esperam, do programa direcional anunciado por esse, mais do que um anúncio meramente eleitoral ou um discurso para se vencer eleições e tomar o poder*. Almejam ideias concretas, claras, seguras e, sobretudo, viáveis sobre seus problemas e como o ator e sua equipe pretendem resolvê-los. Quando o ator, já no poder, tem que se confrontar com as tarefas de governo é que se coloca a necessidade de planos. O ator será cobrado para mostrar os meios, recursos e estratégias para se alcançar o que anunciou em seu programa direcional. É o momento, então, de enfrentar a realidade com as suas incertezas – inclusive, a oposição de outros atores que, eventualmente, tinham seus programas direcionais, mas que não lograram obter apoios suficientes para assumir o poder e o governo. Em síntese, *o programa direcional e sua expressão, o arco direcional, definem um marco viável capaz de orientar o processo de planejamento*.

ANÁLISE DE VIABILIDADE DO PLANO

O que é possível e necessário em um plano? O que *deve ser* mas não pode ser e o que *pode ser* mas não deve ser. Esse é o dilema central do ator que é analisado no momento estratégico do PES e que se concentra no

⁶ Essa fase de debate e convencimento tem como objetivo apresentar, em linhas gerais, o que um ator pensa em relação aos problemas da sociedade. Contudo, não tem relação com as conhecidas “campanhas políticas”, essas constituídas por promessas eleitoreiras, desprovidas de racionalidade técnica e política.

cálculo da articulação entre o *deve ser* e o *pode ser*. Mas não se trata de um ajuste passivo do *deve ser* ao espaço que permite o *poder ser*. O *deve ser* é dominante e persistente no dirigente com vontade de mudança, mas esse deve proporcionar *viabilidade* ao seu programa direcional. Em quais aspectos de viabilidade?

Carlos Matus (1993) pensou a viabilidade do programa direcional, basicamente, em três dimensões: *política*, *econômica* e *institucional-organizacional*. Cada uma pode ser melhor compreendida a partir das seguintes perguntas:

Viabilidade política:

- (a) Os projetos políticos são politicamente viáveis?
- (b) Os projetos econômicos são politicamente viáveis?
- (c) Os projetos organizacionais são politicamente viáveis?

Viabilidade econômica:

- (a) Os projetos econômicos são economicamente viáveis?
- (b) Os projetos políticos são economicamente viáveis?
- (c) Os projetos organizacionais são economicamente viáveis?

Viabilidade institucional-organizacional:

- (a) Os projetos políticos são organizacionalmente viáveis?
- (b) Os projetos econômicos são organizacionalmente viáveis?
- (c) Os projetos organizacionais são organizacionalmente viáveis?

Esses questionamentos apontam para uma dialética entre o necessário, o possível e a criação de possibilidades. O ator e sua equipe, no momento estratégico, devem tentar respondê-las, considerando que nos processos criativos nada pode estar assegurado quanto ao futuro. Em outras palavras, a condição da viabilidade política é um *problema quase-estruturado* e, por conseguinte, é irreduzível a um sistema de equações estruturadas em um modelo político matemático com solução precisa e certa. Por isso, cada uma das perguntas anteriores têm as demais por trás umas das outras. Por exemplo: A pergunta “os projetos políticos são politicamente viáveis?”, pode ser interpretada de três formas complementares, a saber:

- I. O ator tem capacidade política para produzir o projeto político X? Podemos fazê-lo? (capacidade ou viabilidade de decisão);
- II. O ator tem capacidade política de operar bem o projeto político X? O desenho do projeto X o permite? (capacidade ou viabilidade operacional);
- III. O ator tem poder político para que o projeto X opere de forma estável? Podemos mantê-lo operando sem que pouco tempo depois tenhamos que voltar atrás? (viabilidade de permanência).

Cada uma dessas perguntas corresponde a um tipo particular de análise de viabilidade. Com efeito, não apenas o ator e sua equipe devem responder se é possível tomar a decisão sobre algo e fazê-lo, formalmente, se esse algo funcionará na realidade, com eficácia e também se esse funcionamento não será efêmero. Logo, um projeto de ação é viável para um ator se esse pode *decidir sobre a sua produção* (viabilidade de decisão); fazer com que *opere eficazmente na realidade* (viabilidade de operação); e fazer com que a sua operação *tenha uma duração eficiente* em relação ao seu propósito ou ao seu projeto político (viabilidade de permanência). Em síntese, o que o método PES faz nesse momento estratégico é uma análise da *factibilidade técnico-científica* das ações de um projeto ou um plano.

QUADRO 1

PLANOS DIMENSÕES	VIABILIDADE DE DECISÕES	VIABILIDADE OPERACIONAL	VIABILIDADE DE PERMANÊNCIA
Viabilidade política	Sim	Sim	Sim
Viabilidade econômica	Não	Sim	Sim
Viabilidade institucional- -organizacional	Não	Sim	Sim

A viabilidade de decisão é sempre política e não há sentido no conceito de *viabilidade econômica de decisão*. Logo, nos três grupos de perguntas estão destacadas aquelas em que o recurso escasso e considerado *meio* pertence ao mesmo âmbito que define a natureza do projeto de ação examinado. Dessa forma, ao propor a análise de viabilidades acima, Carlos Matus (1993) chama a atenção à importância da análise de viabilidade política em relação às demais, afirmando que *os recursos políticos são os mais escassos dos recursos* de que um ator – dirigente ou líder – possui e que não pode desperdiçá-lo, colocando em risco a legitimidade e a governabilidade de seu governo e de seu futuro político.

O “ESTADO MAIOR” E OS SISTEMAS DE DIREÇÃO

Um ator que detém o poder político não dispõe de muito tempo para colocar em prática seu programa de governo ou seu programa direcional. Em geral, esse tempo confunde-se com o seu mandato, que pode se repetir se a avaliação que a sociedade faz de seu governo, ao final do período, é positiva. Daí a necessidade de se definir os problemas imediatos e os em médio e longo prazo, evitando ações improvisadas e imediatistas. Dessa forma, um líder ou um dirigente deve dispor de uma equipe que Matus denominou de “estado maior”, que é responsável pelo sistema de alta direção ou direção estratégica com a tarefa de executar o processamento tecnopolítico dos problemas, efetuando uma reflexão

constante sobre os quais e escolhendo as ações e decisões mais adequadas para cada momento, em função dos cenários. É o estado maior que aconselha o líder sobre a melhor estratégia para enfrentar os problemas e as possibilidades de se obter apoio, cooperação e consenso, como também os riscos de confronto e conflito. Mas Carlos Matus alerta que não se deve alimentar a expectativa de que o líder aceite, unilateralmente, esse “aconselhamento”. Nas decisões políticas há muito das *características pessoais* dos líderes, ou seja, aqueles que tendem sempre à negociação, cooperação e obtenção de consensos, mesmo temporários, assim como aqueles que preferem o confronto com os adversários políticos (MATUS, 1996b).⁷

Além dos sistemas de alta direção ou de direção estratégica, o líder deve contar com outros subsistemas, como o que administra a sua agenda, definindo os problemas que devem exigir decisão mais imediata ou em médio e longo prazo. Trata-se de um sistema de petição e prestação de contas e outro que gerencia as ações e operações de um plano, todos essenciais ao êxito do governo. Uma equipe dessa natureza impede que o dirigente decida de forma solitária, ou contando apenas com a “ajuda” de seus ministros, secretários ou assessores que, não raro, traçam quadros equivocados da realidade. O “estado maior” é vital para potencializar a capacidade de governo, no sentido da eficiência, eficácia, criatividade, responsabilidade, reflexão e visão em longo prazo (MATUS, 1996b).⁸

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E O MÉTODO PES

A formulação de planos, programas e projetos educacionais, pelo menos até a década de 1980, era um processo no qual as variáveis econômicas e financeiras tiveram mais peso do que as demais variáveis. A prioridade concedida ao desenvolvimento econômico, com a necessidade de mão de obra melhor qualificada e, posteriormente, as pressões originadas da sociedade em decorrência da definição da educação como um direito social, levaram a uma ampliação significativa dos sistemas educacionais, com o correspondente aumento de seu custo e manutenção, comprometendo parcela significativa do orçamento público.

O planejamento dos sistemas educacionais inseriu-se, portanto, até a referida década, no programa econômico em geral e desse importou seu método de elaboração de planos. Mas as decisões relativas ao atendimento das demandas sociais por educação não poderiam ser limitadas às decisões típicas do planejamento econômico, com uma racionalidade que levava em conta apenas indicadores de ordem econômica e financeira. Era, acima de tudo, decisões políticas diante de escolhas a serem realizadas, tais como: quais os segmentos da população que deveriam ser atendidos pela oferta de educação pública? Em qual ou quais níveis de educação deveria investir prioritariamente os recursos públicos? Deve-se proporcionar educação pública gratuita a todos os segmentos da sociedade ou apenas às

7 Utilizando uma analogia, Matus (1996b) caracteriza os estilos pessoais de governo dos líderes como comparáveis aos do chimpanzé, de Maquiavel ou de Gandhi.

8 Em *O líder sem estado maior*, Carlos Matus (2000) descreve a situação do líder de um país latino-americano fictício que não tinha um “estado maior” para processar tecnopoliticamente os problemas de seu governo e que chega ao fim politicamente enfraquecido, com alto grau de impopularidade, tendo que entregar o poder ao seu mais ferrenho adversário.

classes populares? Deve-se fazer uma “discriminação positiva” neste caso ou deve-se universalizar a educação como direito social?

Essas são questões de política educacional que, até certo ponto, implicam em preocupações de ordem econômica e financeira, mas há outras que não se resolvem apenas nessas esferas. Uma das quais se refere ao objeto de discussões na década de 1990, quando estava em curso uma série de reformas do Estado e da educação, quando houve uma excessiva preocupação dos governos com a ampliação quantitativa dos sistemas educacionais, descuidando-se da qualidade. Por outro lado, a reabertura democrática ocorrida no final do decênio de 1980 tornou possível que diversos movimentos sociais e, principalmente, a categoria dos educadores, por meio de suas entidades representativas, passassem a exercer um forte protagonismo nas discussões sobre as políticas educacionais. Esse envolvimento tem-se ampliado com as exigências explicitadas em Lei – seja pela Constituição, seja pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – de que a definição de políticas, o planejamento e a gestão da educação sejam realizados de forma democrática, surgindo questões não muito consensuais, como o que se pretende à educação, como aquelas referentes aos percentuais do orçamento para investimento e quais os problemas que devem ser enfrentados em curto, médio e longo prazo, como se pode verificar quando das discussões sobre os planos nacionais da educação.

Outra questão também objeto de discussões e de divergências é a relativa ao compartilhamento de responsabilidade das instâncias federativas na oferta e manutenção da educação, problema que se tornou relevante com o processo de descentralização de gestão dos sistemas sociais – saúde, educação etc. – ocorrido a partir da Constituição Federal de 1988, inicialmente como estratégia para que as decisões refletissem melhor as necessidades das regiões e localidades, ampliassem o controle social sobre a gestão e tornassem os serviços mais eficientes, mas que sofreu – e tem sofrido – críticas por ter tomado um rumo que refletia mais a retirada gradativa do Estado quanto às suas responsabilidades, facilitando a privatização das áreas sociais em um cenário de dificuldades econômicas e financeiras. Intimamente vinculada a essa questão, torna-se também foco de divergências o grau de autonomia decisória das instâncias em relação aos problemas educacionais. Somam-se a essa os problemas educacionais específicos das regiões e localidades e os entraves educacionais fortemente condicionados por realidades particulares, caso exemplar da zona rural, zonas urbanas de alta concentração demográfica, áreas de fronteira, áreas isoladas ou sujeitas a conflitos, permeadas por violência, movimentos migratórios com reflexos na permanência das crianças nas escolas etc.

Tais questões, extremamente complexas, não podem ser resolvidas apenas com os meios do planejamento tradicional, dado que carregam um potencial de conflitos que precisam ser considerados. Modelos

centralizados e preocupações de ordem estritamente financeira não são suficientes para se tratar desses pontos, considerando-se ainda que são diferentes as percepções dos atores sociais e políticos quanto ao que se deseja que se faça com a educação e qual a orientação a ser dada às políticas educacionais. São aspectos cujo enfrentamento está *na fronteira entre o econômico e o político*, que extrapola a racionalidade técnica com a qual se procura enfrentar os problemas no planejamento tradicional. Mas, considerando-se o sistema educacional como um todo, sem considerar, neste momento, as especificidades dos problemas, o Planejamento Estratégico Situacional na educação recomenda a construção dos cenários, a identificação dos atores *dentro e fora* do sistema educacional, esses que são capazes de interferir na implementação de uma política, de um ou mais planos educacionais e mesmo, colocar em risco a governabilidade do sistema. São atores potencialmente capazes de criar conflitos e tensões em nível interno e externo ao governo, cujas *racionalidades* estão diretamente condicionadas pelas posições particulares que ocupam no Estado, no sistema educacional e social.

A *burocracia educacional*, por meio de seus líderes e associações, possui um potencial de intervenção nos planos e projetos que, segundo sua percepção, podem alterar uma situação de privilégios cristalizados ao longo do tempo, ou mesmo prejudicar seu status profissional, não raro, conquistado após muitos anos de mobilização política. Referimo-nos não apenas à burocracia no sentido weberiano ou o denominado “funcionalismo” – aquele que detém os conhecimentos legais e processuais da gestão pública –, mas também a administração educacional em sentido amplo, incluindo-se aí os cargos técnicos e de confiança.

Os *especialistas, cientistas e pesquisadores*, não individualmente, mas por meio das instituições onde trabalham e mesmo das instituições que representam seu segmento profissional ou áreas de estudos e responsáveis pela geração de importantes conhecimentos sobre a área educacional, atualmente se constituem em atores que não podem deixar de ser considerados na formulação de políticas e de planos, que devem incorporar certo grau de racionalidade, seja na identificação dos problemas, seja na análise de viabilidade das soluções escolhidas.

Os *políticos*, aqui convencionalmente definidos, sobretudo os que foram eleitos com voto majoritário da área educacional – pública e privada –, seja como “defensores” dos interesses corporativos da área, seja como articuladores de apoio nas instâncias legislativas aos planos e projetos educacionais, estão em constante atrito com as áreas de planejamento do governo, porque, em geral, atuam segundo uma racionalidade que não é a técnica ou a burocrática. São sensíveis, igualmente, às demandas de outros segmentos não profissionais, vinculados ao setor privado e que possuem suas percepções particulares e heterogêneas acerca da educação.

As *organizações corporativas* que representam os diversos segmentos profissionais da educação, correspondentes aos níveis de ensino em que se situam e que intermediam negociações comumente longas e conflituosas com os líderes e dirigentes governamentais – sobretudo nas questões profissionais e salariais que incidem sobre a orientação dos recursos à educação – possuem um poder de mobilização capaz de paralisar o sistema educacional, mesmo à custa de reflexos negativos junto à opinião pública e à sociedade.

Além desses, deve-se considerar outros atores, como instituições religiosas; corporações e fundações privadas que têm interesse específico em discutir e interferir no campo educacional; Organizações Não Governamentais – ONG – voltadas à educação e que exercem grande influência, principalmente junto aos parlamentares no momento de discutir e aprovar planos e projetos educacionais para todo o país; organizações e instituições multilaterais que, nas últimas décadas, têm exercido considerável influência nas políticas educacionais dos países latino-americanos.

Em um excelente texto sobre reformas da educação na América Latina, os atores, lógicas e tensões nelas implicados, Braslavsky e Cosse (2006) chamam a atenção à necessidade de, além da identificação dos principais atores, considerar os *tempos* desses. Para esses autores, diante de um plano ou uma reforma da educação, existem percepções diferentes sobre a urgência ou não de sua implementação, que não coincidem com o entendimento dos atores responsáveis por essas e que devem ser analisados de acordo com os interesses ou *contextos de referência* desses atores. O tempo, no PES – como lembra Carlos Matus (1993) – é, como o poder, um recurso escasso e, como tal, fundamental na construção dos cenários e na análise de viabilidade.⁹

CONCLUINDO...

A discussão que se coloca quanto à adequabilidade do Método PES à área educacional é que, primeiro, essa área é parte integrante de um sistema social mais amplo, cuja dinâmica leva a cenários que estão no plano do que Matus chama de “incerteza dura”. Mas não basta argumentar nesse sentido: o importante, parece, é que os problemas educacionais no atual contexto apontam para soluções que foram adotadas mediante a construção de consensos entre os atores dentro e fora dos sistemas educacionais – como os planos nacionais de educação – após demorado período de discussões e reflexão sobre experiências mal ou bem-sucedidas, o que diminui consideravelmente as áreas de atrito ou conflitos potenciais.

O acúmulo de informações e indicadores de que o Estado dispõe, como também as instituições da área educacional, os pesquisadores em universidades, as entidades do setor privado etc., são, atualmente, mais do que suficientes para definir políticas de enfrentamento e solução daqueles

⁹ Os autores definiram esses “tempos” como os tempos “políticos”, tempos “burocráticos”, tempos “técnico-profissionais” e os tempos “pedagógicos” que condicionam a percepção, a resistência ou o apoio dos atores sobre quais problemas devem ser atacados de imediato e quais podem ser adiados. Esses “tempos” fazem parte de uma totalidade que deve ser dialeticamente considerada, ou seja, os tempos históricos.

problemas e a formulação de planos, programas e projetos de ação eficientes, *mesmo elaborados dentro da metodologia tradicional do planejamento*.

Mas nem tudo é tão simples assim e o PES, em outro contexto, afigura-se como uma importante metodologia de planejamento.

O Método PES fundamenta-se em análises de viabilidades a partir da construção de cenários em curto, médio e longo prazo. Se, na construção desses cenários, prevê-se apenas a *reprodução* de uma situação existente no sistema educacional ou a sua ampliação em bases puramente quantitativas ou o enfrentamento de problemas que são relativamente estruturados e com poucos “nós críticos” – como o aumento do número de escolas, de vagas nas universidades, de verbas para pesquisa, contratação de mais professores etc., para citar alguns exemplos – utilizar o PES no planejamento não parece tão necessário. Mas, se no horizonte de cenários, prevê-se uma *mudança* ou uma *transformação* do sistema educacional que possa levar esse sistema a um novo patamar de qualidade social, mas que, para isso, deva-se alterar a posição dos atores em condições de interferir nas decisões de política educacional, ou se o objetivo dos dirigentes seja inserir no sistema novos elementos ou manter subsídios de conquistas anteriores – principalmente de natureza qualitativa – sobre os quais não se obteve ou não há consenso suficiente na sociedade ou mesmo dentro do sistema educacional, então parece que a utilização do PES como recurso da análise das viabilidades é imprescindível.

O PES, em última análise, é um método de planejamento que traz em si o objetivo da *transformação da realidade* – no caso, a realidade educacional – ou seja, como um método que considera o planejamento como ferramenta de governo e que não tem em vista apenas obter apoio dos demais atores, mas manter as condições de governabilidade do sistema social como um todo e do sistema educacional em particular para, a partir de um projeto político e de *um projeto político-educacional*, promover as transformações necessárias, declaradas em um programa direcional de quem está no poder e que tem a expectativa de implantar os projetos educacionais – que no fundo são político-educacionais –, não apenas nas melhores condições de governabilidade, sem levar a crises que comprometam a dinâmica e o funcionamento do sistema educacional, sua eficiência e eficácia, mas também à legitimidade dos referidos projetos perante a sociedade.

Por último, uma observação sobre as possibilidades do PES no âmbito dos municípios e de emergência do poder local. Em um contexto de descentralização da educação, em que os municípios assumiram responsabilidades muito maiores no planejamento da educação municipal, ampliou-se significativamente o espectro de atores com que um dirigente municipal da educação deve lidar, porque, além dos problemas educacionais específicos do município, surgem outros, cujo enfrentamento exige

a colaboração de uma diversidade de atores que estão fora do espaço de governabilidade do dirigente local.

O dirigente municipal de educação e sua equipe devem lidar, por exemplo, com atores que no município representam outras instâncias e esferas de poder; devem negociar com o Legislativo Municipal ao qual repousa a obrigação de submeter leis, planos e projetos próprios do sistema municipal de educação e, ainda, o Judiciário e as entidades que representam os pais, alunos e moradores, com alto poder de pressão política sobre a administração municipal, no que se refere ao cumprimento do direito à educação e à qualidade dessa. Não raro, ocorrem divergências sobre decisões educacionais que estão no limite da amplitude da autonomia do município que, embora expressem um projeto político-educacional e um plano municipal de educação democraticamente discutidos, devem considerar as limitações impostas pela legislação nacional e estadual normativa do ensino. Nesse caso, no planejamento da educação municipal o ator local deve considerar os objetivos estratégicos dos planos estaduais e nacionais de educação que, atualmente, são sistêmicos e inter-relacionados e os objetivos estratégicos do plano municipal de educação, em função do projeto político-educacional para o município.

Apesar desse contexto e com todas as limitações da descentralização efetivamente ocorrida no Brasil, ainda concentrando significativo poder à instância federal – coordenação e avaliação –, acredita-se ser possível para um líder local e um dirigente municipal de educação, manejando corretamente o planejamento, nos limites legais e normativos da autonomia de um sistema municipal de educação, concretizarem projetos educacionais significativos ao município, realizando em nível local o que seria extremamente difícil em âmbito regional e nacional, cujos processos decisórios são de grande complexidade. Nesse caso, deve-se adotar o potencial do método PES à área educacional, que possibilita ao dirigente municipal da educação, enquanto *gestor*, *político* e *planejador* e à sua equipe, um instrumento de governo – e de governabilidade – de grande eficácia.

REFERÊNCIAS

BRASLAVSKY, Cecilia; COSSE, Gustavo. Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, três lógicas y ocho tensiones. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación*, Buenos Aires, v. 4, n. 2, 2006.

MATUS, Carlos. *O líder sem estado maior*. São Paulo: Fundap, 2000.

_____. *Adeus, senhor presidente: governantes e governados*. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. *Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi: estratégias políticas*. São Paulo: Fundap, 1996b.

_____. *Política, planejamento & governo*. v. 1. Brasília, DF: Ipea, 1993.

_____. Planificación y gobierno. *Revista de la Cepal*, Santiago, Chile, n. 31, 1987.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGUERRONDO, Inês. *Formulación de política y planeamiento estratégico em educación*. Buenos Aires: Unesco, 2000.

GENTILINI, João Augusto. Tendências do planejamento educacional: aspectos teóricos e metodológicos. In: _____. (Org.). *Planejamento, política e gestão*. [S.l.]: Cultura Acadêmica, 2002.

JOÃO AUGUSTO GENTILINI

Professor da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista
“Júlio de Mesquita Filho” – Unesp/Araraquara
jagentilini@bol.com.br

FEDERALISMO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO EXERCÍCIO DO PAR

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

RESUMO

Este texto insere-se no campo de estudos sobre avaliação de políticas públicas e tem por objetivo analisar o planejamento educacional realizado por meio do PAR. Especificamente, pretende responder às questões sobre a receptividade dos sistemas educativos na execução do PAR e a capacidade desse instrumento de planejamento de articular os entes da federação para a gestão da educação. As análises desenvolvidas têm por eixo questões concernentes ao processo de centralização/descentralização das políticas educativas. A implantação do PAR apresenta dificuldades no alcance dos objetivos de integração e colaboração entre os entes da federação, ao mesmo tempo que contribui para o desenvolvimento de ações de planejamento e de diálogo entre os sistemas educativos.

SISTEMAS DE EDUCAÇÃO • POLÍTICAS EDUCACIONAIS • PLANEJAMENTO
DA EDUCAÇÃO • PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

FEDERALISM AND EDUCATIONAL PLANNING IN THE APPLICATION OF PAR

ABSTRACT

This text belongs to the field of studies on the evaluation of public policies and aims to analyze the educational planning carried out using PAR. More specifically, it intends to answer questions regarding the responsiveness of educational systems to the application of PAR and the ability of this planning tool to draw together the entities of the federation for the management of education. The analyses developed here are based on questions related to the process of centralizing/decentralizing educational policies. The implementation of PAR presents difficulties in achieving the goals of integration and collaboration between the entities of the Federation at the same time that it contributes to the development of planning and dialogue actions between educational systems.

EDUCATION SYSTEMS • EDUCATIONAL PLANNING • EDUCATIONAL
POLICIES • PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

FEDERALISMO Y PLANIFICACIÓN EDUCATIVA EN EL EJERCICIO DEL PAR

RESUMEN

Este texto es parte del campo de estudios sobre la evaluación de las políticas públicas y tiene como objetivo analizar la planificación educativa realizada por medio del PAR. Específicamente, pretende responder a las cuestiones sobre la receptividad de los sistemas educativos en la ejecución del PAR y la capacidad de este instrumento de planificación para articular los diferentes niveles de la federación en la gestión de la educación. Los análisis desarrollados tienen como eje temas relacionados con el proceso de centralización / descentralización de las políticas educativas. La implementación del PAR presenta dificultades en la consecución de los objetivos de integración y colaboración entre los diferentes niveles de la federación, al tiempo que contribuye al desarrollo de acciones de planificación y de diálogo entre los sistemas educativos.

SISTEMAS DE EDUCACIÓN • POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN •
PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN • PLANO DE ACCIONES
ARTICULADAS

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR -, criado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), pode ser caracterizado como um modelo de planejamento sistêmico, porque tem como proposta o envolvimento, de forma participativa, de todos os entes da federação brasileira e é orientado para resultados consolidados em um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. O PAR pretende ser um mecanismo de estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federativos e seu objetivo é viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação brasileira. É também inovador, já que esse modelo de planejamento educacional esteve ausente das políticas dos governos democráticos instaurados após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Como instrumento de apoio técnico e financeiro, o PAR está articulado com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE –, criado pelo Ministério da Educação – MEC – em 2007. Com o PDE, o MEC propõe integrar um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando a sociedade em prol da melhoria da qualidade do ensino. Sua essência, de acordo com o documento oficial (BRASIL, 2007c), é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, uma visão em que o ensino fundamental está relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influi no ensino médio, o transporte escolar articula-se com a remuneração dos professores, etc. O PDE é um

plano estrutural de longo prazo que pressupõe a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais e o diálogo entre os entes federativos. Para o MEC, isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e as ações.

A proposta é que o PAR seja construído de forma participativa, de modo a envolver ativamente os gestores e os educadores locais, as famílias e a comunidade e, assim, resguardar a organicidade das ações e outorgar autonomia ao ente municipal. No que se refere ao enfoque de planejamento, o PAR propõe desenvolver um conjunto de programas articulados. Dessa forma, o PDE nacional se afastaria da proposta do planejamento por objetivos, conforme se estruturava no modelo PDE/escola, e se configuraria como uma “proposta sistêmica” (FERREIRA; FONSECA, 2011). Isto é, um planejamento compreendido como processo de reflexão em grupo, que consiste na tomada de decisão e orienta-se para os resultados. O planejamento sistêmico inicia com um diagnóstico da realidade e estabelece coordenação e integração entre as atividades. Visto sob um ângulo crítico, esse planejamento revela-se mais como uma técnica burocrática de solucionar ou controlar problemas, inclusive de ordem social e política, do que como um instrumento de desenvolvimento (RATTNER, 1977, s/p).

Não obstante seu caráter burocrático e os riscos dos limites de espaços reais de participação da comunidade escolar no exercício do PAR, seus pressupostos democráticos e redistributivos podem torná-lo um instrumento de planejamento inovador para a gestão dos sistemas educativos. Essa é a hipótese a ser discutida neste texto, que se insere no campo de estudos sobre avaliação das políticas públicas e tem por objetivo analisar o planejamento educacional realizado por meio do PAR. Especificamente, pretende-se responder às questões sobre a receptividade dos sistemas educativos na execução do PAR e a capacidade desse instrumento para articular os entes da federação (alcançar o equilíbrio federativo) na gestão da educação brasileira.

As análises aqui desenvolvidas são resultado da pesquisa¹ “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, realizada no período 2011-2014. Essa pesquisa contou com a participação de um grupo de pesquisadores de diferentes universidades do país.² Cada grupo debruçou-se sobre suas realidades específicas, adotando uma mesma metodologia com o objetivo de apresentar um quadro que não buscou análises comparativas, mas destacar as práticas recorrentes na maioria dos sistemas educacionais investigados. Com isso, procurou-se identificar os principais fenômenos presentes para a sistematização de uma análise sobre a implantação do planejamento educacional no contexto da educação brasileira no limiar do século XXI. Primeiramente, com base em um mesmo roteiro, foi feito um levantamento de documentos sobre a legislação, de dados estatísticos e sobre projetos implantados

1 Financiada pelo CNPq (2012-2013) sob a coordenação geral das Professoras Marília Fonseca e Eliza Bartolozzi Ferreira e pela Fapes (2011-2014) sob a coordenação da Professora Eliza Bartolozzi Ferreira.

2 Professores, estudantes de pós-graduação e de graduação (bolsistas Pibic e outros) das seguintes universidades: Universidade de Brasília - UnB -; Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes -; Universidade Federal de Viçosa - UFV -; Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes -; Universidade Federal da Bahia - UFBA -; Universidade Católica Dom Bosco - UCDB-MS -; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS -; Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS - e Universidade Estadual do Maranhão - Uema.

a fim de elaborar um relatório sobre o quadro da política educacional local. Colhidos esses dados, foram realizadas entrevistas com técnicos e dirigentes das secretarias de educação dos sistemas municipal e estadual para acompanhamento da dinâmica do PAR em cada localidade. Com o objetivo de conhecer as diversas experiências de trabalho com o PAR com base nas diferentes funções ocupadas por cada segmento, também foram entrevistados técnicos do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – que participaram e/ou trabalham diretamente com o PAR e grupos focais nos municípios. Os municípios que compuseram a amostra da pesquisa foram selecionados por meio de sorteio após a delimitação de alguns critérios, tais como:

- i. um município com população acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal após o período eleitoral;
- ii. um município com população abaixo de 50 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal;
- iii. um município com população acima de 100 mil habitantes com continuidade do governo municipal após o período eleitoral e
- iv. um município com população acima de 100 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal. No total, foram quatro municípios de cada estado (ou região do estado) participante da amostra, totalizando 32 municípios.

Por fim, importa ressaltar que foram poucos os registros encontrados sobre o PAR no MEC e no FNDE, sob o argumento de que tudo está publicado no *site*. Apenas foi encontrado um relato escrito sobre o processo de criação do plano, o qual será aqui objeto de estudo. Após a consulta no *site*, procedeu-se à análise do documento e foram avaliados os relatórios sobre o dispêndio financeiro do FNDE para cada município e estado.

Este texto traz análises específicas dos documentos coletados em nível nacional sobre a construção e a organização do PAR e fixa-se no exame geral de dados empíricos mais recorrentes das diversas localidades investigadas a fim de apresentar um quadro sobre a implantação do PAR no Brasil. A primeira seção do artigo tem por objetivo apresentar a trajetória política de criação do PAR, resultado de análise de documentos coletados no MEC. A segunda continua a análise documental que busca descrever a trajetória de operacionalização do PAR; a terceira seção dedica-se à avaliação de dados coletados no âmbito da pesquisa que envolveu municípios localizados nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste.

TRAJETÓRIA POLÍTICA DO PAR: O CAMPO DA LEGISLAÇÃO

Pode-se afirmar que o planejamento está intimamente ligado à própria estrutura do regime federativo e das condições por ele impostas no que diz respeito ao movimento de centralização-descentralização administrativa e financeira. Portanto, a prática do planejamento é de grande relevância e precisa de acompanhamento e avaliação. Ademais, é cada vez mais importante entender a dinâmica do planejamento como contribuição para a produção do conhecimento sobre a realidade educacional e para a reflexão sobre o contexto atual dominado por um relativismo ontológico. O planejamento educacional oportuniza diagnosticar os modelos de gestão adotados no país em diferentes momentos; a função social destinada à educação; a forma de materialização da cooperação no espaço federativo; os embates teóricos, pedagógicos e financeiros, os quais são, muitas vezes, regulados e regulamentados para atender, em grande medida, aos interesses da acumulação privada do capital.

As novas formas de regulação da década de 1990, caracterizadas pela instauração de ações descentralizadoras para sistemas, escolas e organizações não governamentais e privadas, fizeram do planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada. Os argumentos em favor da descentralização afirmavam sua característica inovadora, capaz de imprimir autonomia e garantir transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais. Do lado mais crítico, argumentava-se que a propalada “descentralização” apenas transferia para as administrações locais as responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central; que a dita “organização racional do sistema” resumia-se à adoção de instrumental técnico para que o sistema alcançasse maior eficiência. Estimulou-se a aquisição pelos agentes escolares de atributos gerenciais que privilegiassem a gestão física e financeira da escola. Nessa trilha, as instituições públicas experimentaram modalidades de avaliação para medir o desempenho escolar; o rendimento dos alunos passou a ser aferido por testes padronizados; professores foram levados a participar de atividades que não se limitavam à sala de aula, mas que interferiam na organização da escola como um todo (FERREIRA; FONSECA, 2011).

Foi a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – que (re)organizou os sistemas educativos. Com esse mecanismo, procurou-se instituir o regime de colaboração, em que a União participaria do esforço federativo para financiar a educação. Como sabido, a União não cumpriu a promessa de complementação financeira, cujo parâmetro foi estabelecido em função do valor mínimo a ser despendido por aluno em cada ano. Desse modo, com a ausência de um planejamento orgânico e

de qualquer estratégia válida de favorecimento da integração sistêmica, a educação brasileira ficou sem cumprir o preceito constitucional que indica a necessidade de um regime colaborativo para a gestão das políticas públicas.

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, a questão federativa ganhou espaço. Sobretudo porque houve uma intensificação da participação dos segmentos da sociedade civil nos assuntos educacionais, o que fortaleceu a necessidade de o governo regular os aspectos de distribuição dos recursos financeiros para toda a educação básica. As discussões sobre o PAR nasceram nesse contexto de democratização, participação e distribuição dos recursos públicos.

Por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a), o então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, implantou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) em regime de colaboração com os municípios, o Distrito Federal – DF – e os estados. O Compromisso devia contar também com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, como forma de buscar a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O Decreto n. 6.094/2007 aponta 28 diretrizes a serem cumpridas pelos entes da federação para alcançar a qualidade da educação aferida pelo Ideb (BRASIL, 2007a). Em 2009, de acordo com documentos do MEC, todos os entes da federação já haviam aderido ao Compromisso. Essa conquista demandou um esforço concentrado do então ministro da educação, Fernando Haddad, conforme revela a citação abaixo:

Um ponto importante e que ajudou no processo de adesão ao Plano de Metas, diz respeito à realização de caravanas e eventos regionais para os municípios priorizados. Neste sentido, o Ministro da Educação em conjunto com sua equipe, e especialmente a secretária da SEB, percorreram as 27 Unidades da Federação com o propósito de conscientizar os gestores estaduais e municipais da importância desta nova política educacional. (BRASIL, 2010, p. 19)

A Seção II do referido decreto estabeleceu a criação do PAR, um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e à observância de suas diretrizes. O PAR é a base para o estabelecimento do termo de convênio ou de cooperação entre a União e os estados e municípios. O procedimento de adesão deve ser formalizado pelo prefeito ou governador ao assinar o Compromisso e realizar a Prova Brasil. Esses estados devem receber auxílio da equipe técnica do MEC, que identifica as medidas

mais apropriadas para a gestão do sistema com vistas à melhoria da qualidade da educação. Dessa forma, o MEC propõe-se a oferecer assistência técnica ou financeira para a implementação das diretrizes contidas no Compromisso.

Além do Decreto n. 6.094/2007, que visa a regular o cumprimento das metas para o alcance da qualidade da educação, Fernando Haddad lançou um livro com o objetivo de divulgar o PDE (BRASIL, 2007d). O volume expõe as razões, os princípios e os programas de sua gestão para a melhoria da qualidade da educação básica. Segundo o então ministro, o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Com críticas formuladas à tradicional fragmentação das políticas educacionais, o PDE propõe o diálogo entre os entes federativos, com destaque para a necessária articulação entre a União, os estados, o DF e os municípios a fim de garantir o direito à educação no país. De acordo com o MEC (BRASIL, 2007d): “A União passou, com o PDE, a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades” (BRASIL, 2007d, p. 5).

Como mecanismo de aferir o cumprimento das 28 diretrizes apontadas no Compromisso, o MEC promoveu uma alteração na avaliação nacional da educação básica com a criação da Prova Brasil. De acordo com o art. 3º do Decreto n. 6.094/2007, o MEC buscou cruzar os resultados de desempenho (Prova Brasil) e os resultados de rendimento (fluxo apurado pelo Censo Escolar) em um único indicador de qualidade: o Ideb. Esse índice deve ser calculado por escola, por rede e para o próprio país e divulgado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep.

De acordo com o livro PDE (BRASIL, 2007d), as diretrizes que orientam as ações do Compromisso foram definidas com base em dois estudos realizados em parceria com organismos internacionais, em escolas e redes de ensino cujos alunos demonstraram desempenho acima do previsto, consideradas variáveis socioeconômicas. O objetivo central dos estudos foi identificar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos. Essas boas práticas foram traduzidas nas 28 diretrizes.

Em 20 de junho, portanto dois meses após a promulgação do Decreto n. 6.094/2007, foi instituída a Resolução FNDE n. 029/2007, que estabeleceu os critérios, parâmetros e procedimentos para a operacionalização da assistência financeira aos entes da federação no âmbito do Compromisso. Nessa resolução e em seus anexos, o FNDE determinou os municípios prioritários para receber a assistência técnica e financeira; os instrumentos a serem adotados e os eixos temáticos do PAR: gestão educacional, formação

de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Ademais, definiu uma comissão técnica composta pelo MEC e pelo FNDE, responsável por analisar e aprovar o PAR de cada ente da federação, e uma equipe de avaliação do cumprimento das metas de aceleração do desenvolvimento da educação, constantes do PAR. Segundo a resolução, a equipe de avaliação deve ser composta por um projeto amplo, envolvendo parcerias com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação – Undime –, o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação – Consed –, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme –, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, as instituições de ensino superior e outros órgãos de representação ou entidades especializadas para esse fim.

Após exatamente dois meses, o ministro da educação assinou outro documento legal, a Resolução n. 047/2007, que alterou dispositivos da anterior, revelando prováveis tensões ocorridas entre as ações do MEC e os governos estaduais (especificamente o Consed) (BRASIL, 2007e). É certo que o Compromisso tinha interesse de atingir os municípios e, por isso, a Resolução n. 029/2007 quase não fez menção aos estados, o que ocorreu apenas no art. 15, o qual prevê a possibilidade de os estados colaborarem com assistência técnica e/ou financeira adicionais para execução e monitoramento dos convênios firmados com os municípios, sendo essa participação formalizada na condição de partícipe ou interveniente (BRASIL, 2007c).

Na Resolução n. 047/2007, pode-se observar detalhamentos sobre a inclusão dos estados no cômputo da assistência técnica e financeira do FNDE. Especificam-se, inclusive, as condições de participação dos estados e do DF, antes inexistente, passando a constar de outro item: “das condições de participação dos municípios”. Com as alterações feitas pela nova resolução, os estados e o DF conseguiram impor-se e destacar seu lugar de poder no regime federalista brasileiro, como se pode verificar na redação do art. 15: “Os Estados e o Distrito Federal serão comunicados sobre a programação das atividades que resultarão na visita técnica e sobre o regime de colaboração” (BRASIL, 2007e, p. 2). Ou seja, a partir da Resolução n. 047/2007, o MEC/FNDE deveria comunicar aos governadores quando seu município recebesse a equipe para elaborar o PAR e sobre os termos concedidos no convênio firmado. Ademais, os estados e o DF passaram a poder solicitar consultoria técnica ao MEC na elaboração do PAR, antes somente liberada para os municípios.

A importância de destacar as alterações feitas na legislação está em observar como são complexas as negociações para a implantação de uma política educacional em um país de regime federativo do modelo do Brasil com variados núcleos de poder. A efetivação de um planejamento nacional depende de muitos acordos políticos e de comportamentos cooperativos

alinhados no projeto do bem comum. Para tanto, é fundamental a participação das instâncias de poder em todo o processo de formulação, implantação e avaliação de um plano.

Contudo, essa harmonia não se verificou no começo da discussão sobre o planejamento da educação brasileira. A análise de documentos internos do MEC revelou que o nascimento do Compromisso deu-se a partir da reunião de alguns poucos técnicos em Brasília. A consultora do MEC, Fabiane Robl, descreveu o processo no “Documento Técnico contendo o histórico acerca da criação e implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as perspectivas de continuidade” (BRASIL, 2010). Para Robl:

Um dos fatores que levou à criação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi a percepção do presidente do FNDE, Daniel Balaban, quando através de estudos identificou que os municípios que apresentavam projetos ao FNDE, a fim de obterem recursos eram sempre os mesmos. De acordo com relatos do próprio presidente, em torno de 80% dos municípios brasileiros nunca sequer haviam apresentado projetos para obtenção de recursos, ou então, quando apresentavam, estes eram reprovados: ou pela forma ou pela inconsistência da proposta. Ou seja, aqueles municípios mais bem preparados, seja por sua capacidade técnica, seja pela facilidade na contratação de consultorias especializadas na confecção de projetos, sempre acabavam obtendo os recursos (cerca de 20% do total de municípios). E os demais, aqueles com baixa capacidade técnica, ficavam à margem de conseguir qualquer forma de financiamento gerado pelas transferências voluntárias. O único acesso, até então era aquele garantido pelas transferências legais. (BRASIL, 2010, s/p)

Por muito tempo, analistas críticos das políticas públicas apontaram que a prioridade na distribuição dos recursos financeiros era de natureza político-partidária e/ou ocorria pela intermediação de empresas de assessoria aos municípios mais experientes. Essa prática resultou na corrupção dos recursos financeiros existentes para a educação, o que certamente incomodava muitos gestores mais comprometidos com a educação pública. É provável que isso tenha ocorrido na gestão de Balaban.

Segundo a consultora do MEC, em fevereiro de 2007, foi preparado um documento por uma equipe composta pelo MEC, FNDE, Inep, dois consultores, Unesco e Unicef, no total de 10 pessoas. O documento-base, resultado das discussões desse grupo, foi o precursor do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, e da Resolução FNDE n. 029/2007. Robl (BRASIL, 2010) ressalta que basicamente o decreto trouxe alterações de nomenclatura, pois inicialmente o documento tratava de um “Programa

Compromisso Todos pela Educação” e passou para “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”; o Plano de Ação Global e Plano de Ações Integradas transformou-se em PAR; de Índice de Desenvolvimento da Educação – IDE – passou-se a Ideb. É importante ressaltar que essas alterações nos nomes revela a centralidade do planejamento quando se abandona a denominação programa em favor de plano. Isto é, a concepção de plano remete à definição de diretrizes gerais com princípios políticos demarcados para uma ação efetiva a ser executada por meio de programas diversos e articulados.

No relato da consultora sobre o processo de discussão e de implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, constata-se que não houve a participação dos sistemas estaduais e municipais de educação, o que pode explicar as alterações ocorridas na legislação após sua implantação. Certamente esse fato representou um grave equívoco, haja vista a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), que organiza a responsabilidade da oferta da educação entre as unidades da federação. Portanto, sendo os municípios e estados entes com autonomia, é certo que uma política educacional somente conseguirá ser implantada nacionalmente por meio de indução da União ao estabelecer acordos e convênios com os estados e municípios.

Mas, além dessa origem do Compromisso (e do PAR) explicitada pela consultora do MEC como relacionada à iniciativa do então presidente do FNDE, preocupado em atender à totalidade dos municípios com assistência técnica e financeira, pode-se afirmar que há outras preocupações não mencionadas na pauta do MEC/FNDE. Por exemplo, a aplicação do Fundeb, conforme comentado anteriormente, leva à necessidade de maior controle da União. De acordo com Martins (2013), a adoção de fundos contábeis para o financiamento da educação básica (Fundef e, posteriormente, Fundeb), constitui exemplo de indução ao regime de colaboração. Tais medidas sugerem a necessidade de maior controle haja vista a complexidade que envolve o Fundeb tanto em termos de extensão – para toda a educação básica – quanto na determinação de valores diferentes por cada etapa de ensino. Ademais, o próprio MEC reconhecia que o montante de recursos era insuficiente para impactar na melhoria da educação básica no País e estava disposto a suplementar os valores para municípios mais prejudicados. O PAR, dessa maneira, constituía um instrumento que tinha chances de garantir um tratamento mais equilibrado e sob o controle da União.

Essa análise é comprovada quando se observa que o Fundeb foi regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b), exatamente no mesmo dia da publicação da Resolução FNDE n. 029/2007, que estabeleceu os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira aos entes da federação no âmbito do Compromisso.

[O Fundeb], no âmbito de cada Estado, equalizou-se a capacidade de investimento por aluno do governo estadual e dos respectivos governos municipais. Para os estados com menor capacidade de arrecadação, elevou-se, significativamente, a contribuição complementar aportada pela União. Aproximam-se, assim, os Estados mais pobres daqueles que têm potencial maior de investimento educacional. Houve ampliação do efeito redistributivo. (MARTINS, 2013, p. 128)

Conclui-se, portanto, que a criação do Compromisso foi mais uma estratégia de controle social, necessária para acompanhar a aplicação do Fundeb na manutenção e no desenvolvimento da educação. As inovações trazidas pelo Fundo – como a abrangência de toda a educação básica e a maior complementaridade de recursos da União, podendo até 10% serem utilizados por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica – passaram a exigir um controle maior do MEC/FNDE. Nessa direção, foi criado um dispositivo de financiamento (por meio de um planejamento participativo como proposto pelo PAR) de transferências voluntárias que podem ser canceladas a qualquer momento de acordo com a receita da União ou por interesse político-partidário, com a vantagem de ter um controle sistêmico por meio do Ideb.

Por fim, há de se destacar que a implantação do Compromisso e a adesão voluntária dos entes da federação aconteceram em virtude da obrigação de participar da Prova Brasil, tornando-a, assim, uma avaliação aplicada em todas as escolas do país. Esse instrumento garante ao MEC/Inep um banco de dados com informações preciosas de toda a rede de ensino do país. Mais que isso, com a universalização da Prova Brasil, o MEC consegue acompanhar o desenvolvimento da rede de ensino e estabelecer, se quiser, “ranqueamentos” entre as escolas por meio do Ideb, prática essa liberada para os meios de comunicação.

Com todas essas variáveis para análise, o que se pode inferir é que a utilização da técnica do planejamento (sua nova centralidade) apresenta-se como uma ferramenta imprescindível para a operacionalização do conjunto de políticas educacionais que aportaram uma ampliação do fundo público para o ingresso dos sistemas educacionais em um novo patamar de desenvolvimento que busca superar os históricos problemas de acesso, permanência e de qualidade do ensino.

Segundo a descrição feita no livro do PDE (BRASIL, 2007d), a União passou a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o DF, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação e corrigir as distorções que geram desigualdades. Nas palavras do então ministro Haddad:

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007d, p. 24)

Para finalizar esta seção, é importante destacar que a retomada da prática de planejamento no segundo governo Lula aponta para uma realidade inovadora, no sentido de firmar o Estado como mediador na condução da melhoria da qualidade da educação pública. Mas a inovação somente pode ser observada se materializada na prática social e, portanto, precisa ser investigada com o uso de procedimentos científicos assentados no contexto da federação brasileira, conhecida pelas práticas tradicionais de concorrência territorial e de patrimonialismo. Nessa direção, um questionamento deve ser colocado para reflexão na próxima seção deste artigo: é possível que um planejamento educacional, como o formalizado pelo Compromisso, contribua para o desejado e necessário equilíbrio federativo? A análise aqui será desenvolvida com base em dados coletados na pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”.

TRAJETÓRIA DA ORGANIZAÇÃO OPERACIONAL DO PAR

Como já afirmado na seção anterior, o PAR é a base para o estabelecimento do termo de convênio ou de cooperação entre a União e os governos subnacionais previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Ou seja, o PAR é o instrumento jurídico para a consolidação de um regime de colaboração entre a União e os entes federativos. O PAR tem caráter plurianual, construído com a participação dos gestores e educadores locais, baseado em diagnóstico de caráter participativo e elaborado a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional nas quatro dimensões citadas anteriormente que são os eixos que compõem o PAR: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Conforme estabelecido na Resolução FNDE n. 047/2007 (BRASIL, 2007e), o MEC enviou uma equipe de consultores treinados aos municípios

prioritários (de baixo Ideb) para a realização das etapas de diagnóstico e do plano de ação. A proposta era reunir, por dois dias intensos de trabalho (inicialmente havia uma previsão de três dias, mas foi abandonada em razão do curto prazo de implantação/execução), uma equipe composta por membros da secretaria de educação, inclusive o responsável pela pasta, membros da sociedade civil organizada, representantes de diretores escolares e do Conselho Municipal de Educação. O grupo reunido deveria avaliar cada indicador e pontuar de acordo com sua realidade, conforme registrado em documento (BRASIL, 2007e):

Critério de pontuação 4 - a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.

Critério de pontuação 3 - a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador; no entanto serão necessárias ações que contemplem o desenvolvimento uniforme da rede; neste caso as ações podem ser desenvolvidas sem o apoio direto do MEC.

Critério de pontuação 2 - a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Critério de pontuação 1 - a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Segundo Robl (BRASIL, 2010), cada pontuação concedida com base nos critérios deveria ser obrigatoriamente justificada. Considerando essa lógica de critérios de pontuação, o PAR seria então construído com base nas reais necessidades observadas em cada indicador. Além disso, a proposta contemplava sistematizar a pontuação por indicador e por dimensão.

A validação dos instrumentos do Compromisso foi feita, primeiramente, pelo então secretário executivo-adjunto, André Lázaro, e pela Diretora de Programas Especiais da Secretaria Executiva do MEC, Ana Schneider, que consideraram uma proposta de fácil operacionalização. Posteriormente, em março de 2007, foram convidados a professora e membro do Conselho Nacional de Educação, Maria Beatriz Luce, e representantes da organização não governamental Ação Educativa, para análise dos instrumentos, sendo validados por ambos. Tais especialistas ressaltaram a importância de incluir indicadores da educação infantil e da educação de jovens e adultos, mas essas propostas foram

rejeitadas pelo MEC sob o argumento de que essas instâncias estavam contempladas por outros programas – Proinfância e Brasil Alfabetizado, respectivamente. Ainda, segundo o relatório de Robl (BRASIL, 2010), a testagem dos instrumentos foi realizada em dois municípios: Aquidabã/SE e Bayeux/PB, no mês de maio de 2007.

O processo de testagem revelou que o instrumento de diagnóstico era de fácil aplicação e oportunizava ampla discussão sobre a realidade educacional no município. E o PAR necessitava de aprimoramentos, pois demandava muito tempo para a sua elaboração. Ou seja, a proposta de realizar todo o trabalho em 03 dias, somente seria possível se tivéssemos um sistema informatizado e um guia de ações. (BRASIL, 2010, p. 17)

Somente em novembro de 2007, foi criado um módulo para o PAR no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec),³ após muitos atropelos e experiências desastrosas das equipes do FNDE e do MEC. Mesmo assim, outros tipos de problemas continuaram e ajustes foram continuamente feitos no instrumento do PAR, gerando muitas confusões e dúvidas dos técnicos das secretarias de educação. Dessa forma, a implementação no Simec só foi possível a partir de abril de 2009. De acordo com o relatório de Robl (BRASIL, 2010), o sistema foi devidamente testado e liberado para os municípios em 23 de julho de 2009. Em fevereiro de 2010, o Simec já apresentava um total de 3.952 registros de preenchimento.

O processo de acompanhamento do PAR está sob a responsabilidade do FNDE, mais precisamente na diretoria de assistência a programas especiais – DIPRO, cuja diretora é Renilda Peres Lima. Nesta fase, já de consolidação do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, foram firmadas parcerias com as Secretarias Estaduais de Educação e Universidades, com o objetivo de promover um acompanhamento contínuo da execução das ações aprovadas nos PAR dos municípios. Para auxiliar no processo, foi criado um documento chamado “Guia de Acompanhamento”, no qual são encontradas todas as orientações necessárias para a execução do PAR, incluindo a relação de Programas e Ações do MEC e FNDE. Este processo teve início em 2009, e depende em parte, do preenchimento prévio do sistema de monitoramento. (BRASIL, 2010, p. 29)

A partir de 2011, os entes federados começaram a fazer um novo diagnóstico da situação educacional local e a elaborar o planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no Ideb dos últimos anos (2005, 2007 e 2009). De acordo com o documento “Guia Prático de Ações para os Municípios” (BRASIL, 2011a):

3

O Simec é o portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas *on-line* do governo federal na área da educação. É no Simec que os gestores verificam o andamento do PAR em seus municípios.

Em 2011 o PAR completou quatro anos e, na etapa atual, os municípios foram orientados a atualizarem os seus diagnósticos, na nova estrutura do PAR, com vigência para o período de 2011 a 2014, no SIMEC Módulo PAR 2010. Essa etapa deve significar uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase na importância do planejamento na construção da qualidade do ensino. Esse é um momento de revisão, pelo município, do seu Plano de Ações Articuladas. Constitui-se numa oportunidade privilegiada de reflexão, onde, a partir da análise do monitoramento, comum à avaliação criteriosa do que foi executado, será realizado o planejamento plurianual para os próximos quatro anos. Esse processo deve ser norteado pela busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série; e pelo alcance dos resultados e metas previstos a partir do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). (BRASIL, 2011b)

Segundo as orientações (BRASIL, 2011b) de elaboração do PAR com vigência para o período 2011-2014, um novo instrumento diagnóstico foi disponibilizado para os entes federados. No caso dos estados e do DF, o novo documento possui 15 questões pontuais, com indicadores para os estados e 107 indicadores para o DF. No nível municipal, o novo documento apresenta 15 questões pontuais e 82 indicadores, conforme transcrição abaixo retirada do *site* do MEC (BRASIL, 2011b):

Na Dimensão 1 – Gestão Educacional – são 5 áreas e 28 indicadores:
Área 1 – Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino (7 indicadores). Área 2 – Gestão de pessoas (9 indicadores). Área 3 – Conhecimento e utilização de informação (6 indicadores). Área 4 – Gestão de finanças (3 indicadores). Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade (3 indicadores).

Na Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar – são 5 áreas e 17 indicadores:

Área 1 – Formação inicial de professores da educação básica (4 indicadores). Área 2 – Formação continuada de professores da educação básica (4 indicadores). Área 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas (4 indicadores). Área 4 – Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08 (1 indicador). Área 5 – Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar (4 indicadores).

Na Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação – são 3 áreas e 15 Indicadores:

Área 1 – Organização da rede de ensino (7 indicadores). Área 2 – Organização das Práticas Pedagógicas (6 indicadores). Área 3 – Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem (2 indicadores).

Na Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – são 4 áreas e 22 indicadores:

Área 1 – Instalações físicas da secretaria municipal de educação (2 indicadores). Área 2 – Condições da rede física escolar existente (12 indicadores). Área 3 – Uso de tecnologias (4 indicadores). Área 4 – Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (4 indicadores).

Uma análise dos documentos disponíveis no *site* do MEC sobre o PAR⁴ permite observar avanços na estruturação do instrumento, com destaque para a existência de uma maior organicidade entre as dimensões e os indicadores com as políticas educacionais adotadas. Como exemplo, pode-se citar a dimensão 1 – gestão educacional; área 1 – gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; indicador: 1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação – PME –, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE –, com 6 subações que buscam traduzir o processo necessário para sua implantação como curso de formação para elaborar o plano de educação até a divulgação e a avaliação do plano pela sociedade. Anteriormente, no documento do PAR (BRASIL, 2009), esse indicador estava na sexta posição e com apenas uma subação – cursos presenciais de apoio à elaboração dos planos de educação. É possível pensar que, no contexto de discussão no Congresso Nacional sobre o PNE, mas, sobretudo, com a realização da Conferência Nacional de Educação – Conae –, centrada na discussão do PNE e do sistema articulado da educação, o instrumento do PAR atualizou-se e organizou melhor as ações de acordo com o debate político nacional.

AS CONTRADIÇÕES NA IMPLANTAÇÃO DO PAR: DADOS EMPÍRICOS

Quando se examinam as bases conceituais do PDE, surge uma questão referente ao modo operacional de conceber o “sistema educacional”. Isso porque a multiplicidade de órgãos pode gerar heterogeneidade nos métodos e critérios para a consecução da assistência técnica aos municípios. No sentido que lhe dá Saviani (2008), a palavra sistema, apesar de seu uso indiscriminado, significa a reunião de várias unidades formando um todo:

⁴

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157&Itemid=365>. Acesso em: 20 jan. 2014.

[...] mas é preciso considerar que, para além dessas acepções, o termo sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade. E isso implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas decorrentes dos valores que estão na base da finalidade preconizada. (SAVIANI, 2008, p. 60)

Diferentemente dessa visão orgânica, o enfoque sistêmico – no sentido funcionalista – considera que a finalidade das mudanças é prover soluções para os problemas que emperram o “funcionamento do sistema”, tais como a evasão, a repetência, a distorção idade-série, o baixo rendimento escolar. Segundo esse enfoque, a simples correção desses problemas gera a melhoria do todo, visto que o sistema garante-se pela inter-relação harmônica entre elementos. A finalidade do sistema, aqui, limita-se ao sentido heurístico e, portanto, perde seu caráter de valor maior que deve sustentar um projeto nacional de educação. A estrutura de acompanhamento do PAR, por meio do cálculo do Ideb, mostra uma debilidade do plano por revelar uma feição funcionalista na forma final (e, por que não, processual) de exercício na perspectiva sistêmica.

As questões concernentes ao processo de centralização/descentralização na elaboração e execução do PAR são cruciais e foram observadas na pesquisa. Ao passo que no plano político-institucional os entes federativos são autônomos, no plano econômico, social e administrativo, o Brasil é estruturalmente marcado por profundas desigualdades. O país é constituído, em sua maioria, por municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa (ARRETICHE, 2000). Nesse contexto, a extensão da descentralização depende de que as políticas sejam executadas de forma coordenada nas esferas federal, estadual e municipal, a fim de apoiar fiscal e/ou administrativamente o poder local. Assim, para alcançar pontos positivos e contíguos, a descentralização pressupõe a existência de uma política de Estado.

Em geral, as ações descentralizadas realizam-se nesse modelo de organização por meio de contratos entre o governo central e os governos subnacionais, as chamadas parcerias entre União, estados e municípios, outras instituições da sociedade civil e ONGs. Com base nos estudos sobre o papel do Estado (DINIZ, 2004; ARRETICHE, 2000), fica claro que a efetiva descentralização das políticas sociais no Brasil exige mudanças significativas na estrutura federativa e no papel do Estado, haja vista a expressiva desigualdade de natureza econômica, social, política que aflige os municípios.

A observação do fenômeno aqui estudado evidencia um elemento centralizador, dado que o PAR é um instrumento de aplicação de diagnósticos e de organização racional das ações capazes de compensar

a fragilidade operacional e política dos entes, o que justifica uma intervenção planejada pelo centro. Assim formulado pelo governo nacional, o planejamento pode implicar a execução ritmada pelos interesses mais imediatos da União e com atendimento desigual aos municípios. Concorre para isso a própria diluição da assistência técnica do MEC entre diversos órgãos desarticulados.

Outro ponto de questionamento é a forma descentralizada de operacionalização do PAR. Com esse plano, o MEC propõe-se a fortalecer o regime de colaboração, comprometendo-se a ir ao encontro dos entes federados para conhecer sua realidade e assumir o compromisso de assisti-los técnica e financeiramente na execução de seus projetos e ações de melhoria da qualidade da educação. As experiências atuais vêm confirmando a tradicional dificuldade de equilíbrio entre as políticas locais e a central, sobretudo atualmente com as novas formas de regulação introduzidas pelas reformas educativas implantadas desde a década de 1990. Cada vez mais, atores sociais multiplicam-se na formulação e execução das políticas locais, que contam com a presença da iniciativa privada e do terceiro setor. A diversidade de situações na implantação das políticas faz com que um mesmo programa social assuma características muito diferentes, dependendo do município que o executa, dadas as capacidades heterogêneas de gestão e implantação dos programas, principalmente os que implicam alto nível de investimento local. No caso do PAR, o investimento requerido não é somente financeiro, mas também de competência técnica e política dos atores locais. A pesquisa revela uma forte debilidade nesse campo. No decorrer das entrevistas, observou-se um grau de diferença na capacidade administrativa e financeira dos governos locais. As equipes apresentaram dificuldades em prever ações futuras, o que constitui a base de um bom planejamento. Além disso, a participação dos segmentos da comunidade e da escola era reduzida, em virtude da falta de informações e/ou das injunções decorrentes das relações de poder que inibem o posicionamento autônomo desses atores.

A pesquisa mostrou também que o PAR não tem conseguido envolver as diferentes secretarias administrativas nos âmbitos nacional, estadual e municipal, tampouco tem garantido a participação dos diferentes atores sociais no ato de planejar, visto que esse plano tem se restringido às secretarias de educação e, por vezes, a um único setor ou a uma única pessoa da secretaria, formando-se “comitês de gabinete”, o que tira do plano seu caráter participativo. Além disso, percebeu-se que a possibilidade de financiamento de programas e projetos ganha lugar de destaque no PAR, o que dá a este um caráter, acima de tudo, de captação de recursos financeiros. O impacto dessa visão no interior dos sistemas pode ser observado quando o PAR não se configura de fato como um instrumento de planejamento dos sistemas educativos, mas

como um “programa do MEC” executado de forma paralela às diversas ações políticas e pedagógicas das secretarias.

Como agravante, a análise dos dados coletados da pesquisa revela um distanciamento do MEC de sua tarefa inicial: assistir os sistemas com apoio técnico e financeiro de forma mais efetiva. Observou-se que a ação do MEC caracteriza-se por um apoio relativo aos municípios, pois a assistência técnica e financeira é limitada, o que deixa entrever que é precária a pretendida ação de colaboração. Geralmente, os sistemas municipais executam isoladamente o PAR, contando com a assistência técnica da Undime e da Secretaria de Estado da Educação. Por outro lado, pode-se observar também avanços em relação ao compartilhamento de ideias e assistência entre os municípios de pequeno porte, que, ao encontrarem dificuldades na compreensão da feitura do PAR, buscam auxílio entre si e praticam, desse modo, uma forma de colaboração técnica. Assim, é possível afirmar que a aplicação do PAR nos municípios trouxe uma nova estratégia de ação de planejamento até então não vivenciada pelo sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto traz uma descrição analítica sucinta de parte dos dados encontrados na pesquisa “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. Essa investigação revelou dificuldades de execução do PAR no contexto de secretarias de educação de municípios de pequeno e médio porte localizados nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste do país. As dificuldades encontradas no PAR podem ser compreendidas como consequência de seu curto tempo de implantação, já que a avaliação de uma política pública exige um distanciamento histórico maior. Em concordância com essa visão, cabe destacar que esses primeiros diagnósticos sobre o PAR podem servir de correção da trajetória atual e talvez possam promover formas de empoderamento dos municípios, capacitando-os à formação de profissionais com competências de gestão pública de caráter político/emancipatório.

Todavia, não somente a formação das competências dos trabalhadores locais é suficiente para a execução do PAR. Os dados mostram que é necessário reformular a organização do trabalho do MEC e do FNDE, mas o Compromisso também deve estar vinculado ao planejamento econômico, social, cultural e político como um todo do país como base para as mudanças das estruturas que fundam os alicerces da nação brasileira.

Não obstante as dificuldades apontadas, deve-se reconhecer que o PAR é um instrumento inovador de planejamento e tem possibilidades, em um tempo mais longo e com condições mais bem estruturadas, de ajudar no equilíbrio federativo entre os sistemas educativos. Os

dados revelam a existência de indicativos que permitem verificar práticas de articulação entre municípios, estados e União, mesmo que ainda simples. Embora não discutido neste texto, entende-se que os avanços somente poderão ocorrer quando da revisão da política fiscal empregada atualmente no Brasil.

Por fim, falta destacar que o conceito de qualidade almejado na educação – de forma ainda que pragmática porque ciente dos marcos históricos em que nos encontramos – pressupõe a constituição de um projeto nacional compartilhado pelas diferentes classes sociais, com o compromisso de reduzir todo tipo de desigualdades. Dessa forma, princípios de justiça social devem ser debatidos entre os segmentos sociais de modo a encontrar consensos que se traduzam em maior igualdade e liberdade humana. Talvez esse seja o primeiro passo para o exercício de um planejamento educacional que articule e integre todos os entes federativos para a construção de uma escola ética e política que impulse a formação humana para uma conscientização da necessária emancipação das amarras prático-utilitárias da sociedade capitalista global.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Fapesp, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias. Brasília, DF: MEC, 2007a.

_____. *Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 2007b.

_____. *Resolução n. 029, de 20 de junho de 2007*. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007c.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007d.

_____. *Resolução n. 047*. Altera a Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007e.

_____. *Guia de programas que constam no PAR - documento complementar ao Guia Prático de Ações*. Brasília, DF: MEC, 2009.

_____. *Documento Técnico contendo o histórico acerca da criação e implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as perspectivas de continuidade*. Brasília, DF: MEC, 2010. Técnica Fabiane Robl.

_____. *Plano de Ações Articuladas - PAR 2011-2014*. Guia Prático de Ações para os Municípios. MEC, 2011a.

_____. *Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal 2011 – 2014*. 4ª versão. Brasília, DF: MEC, 2011b.

- DINIZ, Eli. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. *Revista Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, 2011.
- MARTINS, Paulo S. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Brasília. 2009.
- _____. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados/UnB, 2013.
- RATTNER, Henrique. Indicadores sociais e planificação do desenvolvimento. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 17, n. 1, s/p., 1977. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75901977000100002&script=sci_arttext. Acesso em: 15 ago. 2013.
- SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., out. 2008, Caxambu, MG, 2008. *Anais...* Caxambu: Anped, 2008. GT-05: Estado e Política Educacional.

ELIZA BARTOLOZZI FERREIRA

Professora doutora do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo – Ufes –; coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais – Nepe/Ufes
eliza.ferreira@ufes.br

FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: DESAFIOS AOS MUNICÍPIOS

JOSÉ MARCELINO REZENDE PINTO

RESUMO

Os municípios brasileiros têm uma longa história de atendimento educacional. Contudo, a partir de 1996, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef –, houve um enorme incremento desse processo. O presente trabalho tem por objetivo analisar algumas causas e efeitos desse aumento de responsabilidade no que se refere à sua capacidade de planejamento e de financiamento. Terão os municípios recursos financeiros e instrumentos de gestão e planejamento para atender os novos desafios? Os mecanismos federativos que mantêm esse padrão de oferta educacional, em especial o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, são sustentáveis? Os resultados apontam para a necessidade de construção de mecanismos permanentes que assegurem a colaboração efetiva dos entes federados, com ampliação do papel da União no financiamento e no suporte técnico relativo ao planejamento e à avaliação.

EDUCAÇÃO MUNICIPAL • DISTRIBUIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES EDUCACIONAIS • FUNDEB • PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

FEDERALISM, DECENTRALIZATION AND EDUCATIONAL PLANNING: CHALLENGES TO THE MUNICIPALITIES

ABSTRACT

Brazilian municipalities have a long history of educational service. However, since 1996, with the approval of the Fund for Maintenance and Development of the Fundamental Education – Fundef –, there was a massive increase in this process. This paper aims to analyze some causes and effects of this increased responsibility with regard to their planning and financing capacity. Will the municipalities have the financial resources, and management and planning tools to meet the new challenges? Are the federal mechanisms that maintain this pattern of educational provision, in particular the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals – Fundeb – sustainable? The results point to the need to establish permanent mechanisms to ensure the effective collaboration of the federated entities, with an increase of the Union’s role in the funding and technical support regarding planning and evaluation.

MUNICIPAL EDUCATION • EDUCATIONAL RESPONSIBILITIES
DISTRIBUTION • FUNDEB • EDUCATIONAL PLANNING

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN: DESAFÍOS A LOS MUNICIPIOS

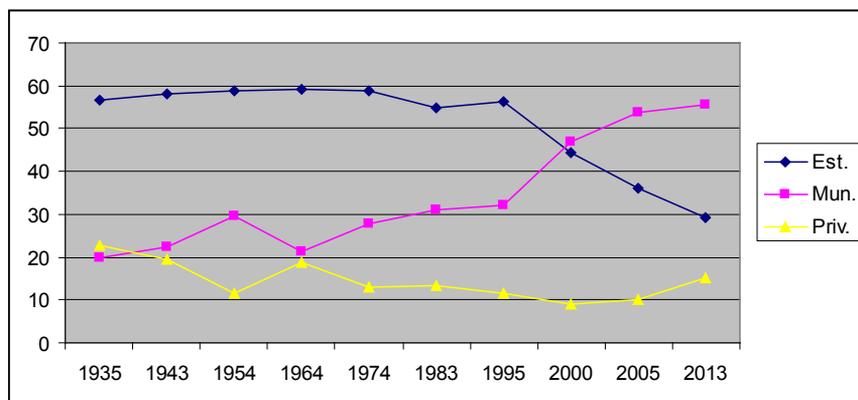
RESUMEN

Los municipios brasileños tienen una larga historia de atención educativa. Sin embargo, a partir de 1996, con la aprobación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de La Enseñanza Fundamental – Fundef –, hubo un enorme incremento de este proceso. El presente trabajo tiene por objetivo analizar algunas causas y efectos de este aumento de responsabilidad en lo referente a su capacidad de planificación y de financiación. ¿Tendrán los municipios recursos financieros e instrumentos de gestión y planificación para atender los nuevos desafíos? Los mecanismos federativos que mantienen ese padrón de oferta educativa, en especial Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación – Fundeb –, ¿son sustentables? Los resultados muestran la necesidad de construir mecanismos permanentes que aseguren la colaboración efectiva de los entes federados, con ampliación del papel de la Unión en la financiación y en el soporte técnico relativo a la planificación y a la evaluación.

EDUCACIÓN MUNICIPAL • DISTRIBUCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES
EDUCATIVAS • FUNDEB • PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

COMO APONTA MORDUCHOWICZ (2011), nas últimas décadas há uma tendência à descentralização na América Latina, com o aumento das responsabilidades por parte das esferas locais pela oferta educacional. Em geral, essas políticas se dão sob o argumento de melhoria da eficiência na alocação dos recursos e, por outro lado, trazem preocupações no que se refere à equidade. No Brasil, não obstante a longa tradição da oferta educacional pelos municípios, a situação não foi diferente, como pode ser constatado no Gráfico 1. Pelos dados, fica evidente que o fato novo, quando se discute o atendimento educacional no Brasil, foi a ampliação gigantesca da responsabilidade municipal, particularmente a partir da aprovação do Fundef, em fins de 1996.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL, EM TERMOS DA PORCENTAGEM, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 1935 A 2013¹



Legenda: Est. = Estado; Mun. = Município; Priv. = Privado.

Obs.: Não foram incluídos os percentuais referentes à rede federal em virtude do seu pequeno valor (inferior a 1%).

Fonte: IBGE, 1935-1983; Ministério da Educação - MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - Inep - Sinopses estatísticas, 1995-2013.

¹ Neste gráfico, os intervalos de tempo não são homogêneos, embora a ideia inicial fosse elaborar intervalos de dez em dez anos. No entanto, isso não foi possível porque não havia informação disponível no local em que foi realizada esta pesquisa: a sede do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - de Ribeirão Preto. Nesse sentido, foram apresentados alguns momentos históricos importantes, como o Golpe Militar de 1964 e a implantação do Fundef, em que se observa um aumento significativo das matrículas nos sistemas municipais de ensino (ver o intervalo de 1995 a 2000). Além disso, optou-se por discriminar o ano de 2013, no lugar de 2010, por se tratar de dados mais recentes.

Os dados relativos ao ensino fundamental apontam que, durante cerca de sessenta anos da nossa história, os municípios foram responsáveis por, no máximo, um terço da matrícula total. Já a partir de 1995, iniciou-se uma rápida inflexão, de tal forma que, em 2013, os municípios já eram responsáveis por 56% do total de matrículas; os estados, por 29%; a rede privada, por 15%. Considerando apenas a rede pública, a esfera municipal respondia por 69% das matrículas do ensino fundamental, um recorde histórico.

Outra informação que se pode tirar do Gráfico 1 é que, muito embora somente com a Constituição Federal de 1988 o Brasil tenha adotado o sistema de triplo federalismo, com a incorporação dos municípios como entes federados, o país já possuía uma longa tradição de autonomia municipal (SOUZA, 2005). Aliás, recordando o tempo do Brasil Colônia, constata-se a grande autonomia das Câmaras Municipais, que enfeixavam em suas mãos os poderes executivo, legislativo e judiciário, soberania que decorria essencialmente de sua distância em relação ao poder central. Autonomia relativa, há que se acrescentar, pois, frente à carência de estrutura econômica e ao foco na atividade rural, esse polo original de poder local não tinha muita atuação. Propiciava, contudo, a lógica do “favor” para os aliados do poder central e do “porrete” aos seus adversários (LEAL, 1975).

Assim, o que se pretende discutir neste trabalho são algumas causas e efeitos desse processo recente de acirramento da responsabilidade educacional dos municípios no que se refere à sua capacidade de planejamento e de financiamento. Terão os municípios recursos financeiros para atender os desafios postos por uma situação totalmente nova relativa ao atendimento educacional? Nunca é demais lembrar que os municípios passaram também por um aumento significativo na responsabilidade pelo atendimento em saúde. Terão eles instrumentos de gestão e planejamento? Os mecanismos federativos que mantêm esse padrão de oferta educacional, em especial o Fundeb, são sustentáveis?

O PERFIL DOS MUNICÍPIOS

Inicialmente, é importante ter uma noção do perfil demográfico dos municípios brasileiros, o que está indicado na Tabela 1, para o ano de 2010.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR FAIXA DE POPULAÇÃO, 2010

FAIXA DE POPULAÇÃO	%
Até 2.000	2,1
De 2.001 a 5.000	21,26
De 5.001 a 10.000	21,8
De 10.001 a 20.000	25,2
De 20.001 a 50.000	18,7
De 50.001 a 100.000	5,8
Mais de 100.000	5,1

Fonte: IBGE (2010).

Os dados apresentados indicam que cerca de 70% dos municípios brasileiros possuíam, em 2010, até 20 mil habitantes. Ora, essa constatação, que não é nova, já deixa claros os enormes desafios postos às administrações desses pequenos burgos, seja do ponto de vista da gestão, seja do planejamento da sua rede de ensino, uma vez que apresentam instituições de natureza frágil, com profissionalismo questionável – no sentido weberiano de qualificação para a ocupação de um cargo em uma burocracia – dos agentes públicos, sem contar as relações clientelistas, aproximando-se do modelo de dominação carismática, também dentro da tipologia weberiana. Um bom exemplo dessa segunda característica é a escolha dos diretores de escola pelo prefeito, fato comum em boa parte dos pequenos municípios, embora não só nesses. Por exemplo, Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, com mais de 600 mil habitantes, ainda adota essa prática.

Os dados apresentados na Tabela 2 dão um claro exemplo da ausência de uma estrutura apropriada de gestão educacional.

TABELA 2
PORCENTAGEM DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS, SEGUNDO A ESTRUTURA DE GESTÃO EDUCACIONAL E A FAIXA DE POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO. BRASIL, 2009

FAIXA DE POPULAÇÃO	ESTRUTURA DE GESTÃO EDUCACIONAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS					
	COM SECRETARIA EXCLUSIVA	COM SISTEMA DE ENSINO	COM PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	COM CME PARITÁRIO	COM CME DELIBERATIVO	SEM CME
Brasil	43	52	56	71	65	21
Até 5.000	29	49	55	69	63	21
5.001-10.000	34	46	55	66	60	27
10.001-20.000	43	51	57	70	63	23
20.001-50.000	54	54	56	75	69	18
50.001-100.000	71	64	65	80	78	10
100.001-500.000	79	79	57	79	82	8
Mais de 500.000	88	98	50	68	93	0

Nota: CME = Conselho Municipal de Educação.

Fonte: IBGE (2009) (adaptação).

Tendo por base o levantamento do IBGE (2009), constata-se que, não obstante o avanço da municipalização, 57% dos municípios não possuíam sequer uma secretaria exclusiva da educação, 48% não haviam constituído um sistema próprio de ensino e cerca de um terço não contava com um conselho municipal de educação com poderes deliberativos. Mais grave ainda, do ponto de vista do planejamento, é que 44% não tinham aprovado um plano municipal de educação; isso oito anos após a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE –, 2001-2011, que determinava que estados e municípios deveriam aprovar seus respectivos planos. O mais preocupante é que esses índices são praticamente equivalentes nos municípios com população até a faixa de 50 mil habitantes, que representam quase 90% do total de municípios brasileiros. Somente na faixa acima de 500 mil habitantes, observa-se uma melhor estrutura, o que não

impede, contudo, que desses poucos grandes municípios, somente a metade tenha planos de educação. Portanto, no que se refere a um adequado planejamento educacional, há tudo por fazer, lembrando que a existência de um plano, legalmente aprovado, não é garantia da sua implementação, como, aliás, mostra o exemplo do PNE 2001-2011, que não foi efetivamente implementado pelo governo federal, seja na gestão do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB –, que o aprovou, seja na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT –, que lhe seguiu.

AS FINANÇAS MUNICIPAIS

A Tabela 3 mostra como o tamanho dos municípios afeta a estrutura da sua receita. Cabe comentar que os dados apresentados incorporam transferências vinculadas aos programas de saúde – especificamente do Sistema Único de Saúde – SUS – e educação – Fundeb e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – e, portanto, extrapolam as receitas líquidas de impostos, as quais englobam apenas as receitas próprias de impostos adicionados às transferências constitucionais de tributos da União e dos estados.

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS PRINCIPAIS ITENS DE RECEITA MUNICIPAL NA RECEITA BRUTA TOTAL, SEGUNDO A FAIXA DE POPULAÇÃO, 2007

FAIXA DE POPULAÇÃO	PRINCIPAIS ITENS DE RECEITA MUNICIPAL			
	RECEITA PRÓPRIA	FPM	ICMS	SUS/FUNDEB/ FNDE
Acima de 1 milhão	55,7	4,2	18,0	17,4
Acima de 300 mil até 1 milhão	40,5	8,6	24,6	20,5
Acima de 50 mil até 300 mil	31,4	16,3	25,3	22,1
Até 50 mil	15,5	36,0	22,7	22,7
Brasil	35,5	17,1	22,3	20,6

Obs.: i) A soma não atinge 100%, pois não foram incluídos todos os itens de receita, tais como transferências do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA – e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR –, que representam menos de 5% do total. Esses itens de receita não foram indicados no estudo do Ministério da Fazenda – MF –; ii) FPM = Fundo de Participação dos Municípios (composto por 22,5% das receitas do Imposto de Renda + Imposto sobre Produtos Industrializados), ICMS = Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte e Comunicações, trata-se do imposto de maior receita no Brasil.

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (MF-STN), Brasil (2008).

A primeira leitura a se fazer dos dados apresentados é que em 89% dos municípios brasileiros – aqueles com população de até 50 mil habitantes – a receita própria representa somente 15,5% da receita total. Esse fato, como se discutirá no item seguinte, tem efeitos marcantes do ponto de vista da equidade no financiamento educacional, tendo em vista que a receita própria não compõe os recursos do Fundeb. Além disso, 58,7% das receitas desses municípios estão atreladas a transferências federais (FPM + SUS/Fundeb/FNDE), dando um claro exemplo do conceito

de “brecha fiscal” (PRADO, 2006), que se caracteriza como uma situação em que o governo central concentra as receitas tributárias e os governos subnacionais tendem a ficar com os encargos, o que leva à necessidade de transferências significativas de recursos de natureza vertical. Dados da Receita Federal (BRASIL, 2013) para o ano de 2012 indicam que, após as transferências constitucionais de tributos, a União ficou com 60% da receita total, os estados com 24% e os municípios com apenas 16%.

Com relação aos municípios na faixa entre 50 mil e 1 milhão de habitantes, aumenta o peso do ICMS e da receita própria na composição da receita total. Cabe comentar, contudo, que o ICMS tem como principal critério de distribuição a geração de receita nos municípios, o que privilegia as unidades municipais com maior atividade industrial – que agregam maior valor aos produtos – em detrimento das demais, em evidente choque com os princípios da justiça fiscal (PINTO, 2000). Ao passo que os 12 municípios que possuíam mais de um milhão de habitantes apresentavam uma situação bastante peculiar. Basta dizer que respondiam, em 2007, por 52% do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – arrecadado no Brasil, 59% do Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza – ISS – e 43% das transferências de IPVA, mesmo tendo 30% da população, conforme dados do Censo de 2000. Por outro lado, respondiam também por 58% das despesas com aposentadorias e pensões, 72% das despesas com juros da dívida, 80% do estoque da dívida interna e 91% do estoque da dívida externa (BRASIL, 2008).

A Tabela 4 reforça o conceito de brecha fiscal e dá uma dimensão do estrangulamento dos municípios em termos de oferta de serviços públicos essenciais.

TABELA 4
PERCENTUAL DOS PRINCIPAIS ITENS DE DESPESA MUNICIPAL EM RELAÇÃO À RECEITA BRUTA TOTAL, SEGUNDO A FAIXA DE POPULAÇÃO, 2007

PERFIL DEMOGRÁFICO	PRINCIPAIS ITENS DE DESPESA MUNICIPAL		
	PESSOAL	EDUCAÇÃO E CULTURA	SAÚDE E SANEAMENTO
Acima de 1 milhão	38,6	23,2	25,0
Acima de 300 mil até 1 milhão	43,8	24,5	31,2
Acima de 50 mil até 300 mil	44,8	27,8	26,1
Até 50 mil	44,4	30,7	22,9
Brasil	42,8	26,8	25,7

Obs.: Os itens de despesa da tabela não podem ser somados, pois representam categorias de classificação distintas.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – MF-STN – (BRASIL, 2008).

Mais uma vez, a situação se mostra crítica nos municípios com até 50 mil habitantes (89% do total e 36% da população), nos quais os gastos com educação, cultura, saúde e saneamento já respondem por 54% da sua receita bruta (e cerca de 70% da sua receita líquida de impostos),

com os gastos com pessoal equivalendo a 44,4%. Esse último índice aponta outra limitação de vários municípios brasileiros que, mesmo possuindo recursos, não podem reajustar salários ou contratar pessoal: o limite prudencial de 51,3% da receita corrente líquida para gastos com pessoal do Poder Executivo em função da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Novamente, os municípios com população acima de um milhão de habitantes encontram-se em uma situação um pouco mais tranquila que os demais, embora não muito, com um comprometimento com pessoal de 38,6% e os gastos com educação, cultura, saúde e saneamento consumindo 48% da sua receita bruta.

Não se pode esquecer, contudo, do alto comprometimento com pagamentos de serviços da dívida por parte desses municípios, cuja população supera a de alguns países. Basta dizer que a população da cidade de São Paulo é quase o dobro daquela da Finlândia. Portanto, considerando que educação e saúde são atividades essencialmente intensivas em pessoal e com custos significativos, ficam evidentes os limites colocados pela atual estrutura tributária brasileira para os municípios ampliarem quantitativa e qualitativamente o atendimento nessas áreas, seja pelas dimensões das suas receitas, seja pelas restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. No item a seguir, serão analisados os mecanismos específicos de financiamento da educação que levaram a essa situação, particularmente a política de subvinculação via fundos.

OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS PARA OS MUNICÍPIOS

O ponto de partida deste item será a desagregação dos dados apresentados pela Tabela 1, analisando-os agora apenas sob a ótica da participação da rede municipal no total de matrículas, mas considerando os diferentes estados da federação. A evolução dessa participação está indicada na Tabela 5.

TABELA 5
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL, EM TERMOS DE SUA PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MATRÍCULAS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	1935	1943	1954	1964	1974	1983	1995	2000	2005	2013
AC	39	53	15	4	11	16	30	34	36	38
AL	12	20	50	44	47	48	55	67	71	73
AM	0	4	8	3	23	30	30	44	54	57
AP	-	-	-	-	34	10	13	18	24	33
BA	0	7	33	47	50	49	46	61	74	75
CE	0	22	48	41	54	50	47	66	77	76
ES	4	14	11	8	11	15	22	39	57	66
GO	32	32	9	17	30	30	30	37	46	54

(continua)

(continuação)

MA	25	50	59	50	57	62	59	70	77	85
MG	27	36	35	19	22	21	23	42	43	44
MS	-	-	-	-	-	27	35	43	51	56
MT	8	9	11	13	35	25	29	44	47	47
PA	0	0	14	18	24	32	36	68	73	76
PB	0	0	28	44	52	55	42	55	57	58
PE	34	33	52	32	39	40	42	54	58	60
PI	1	13	29	37	37	40	49	60	71	76
PR	3	9	13	27	39	34	43	46	47	47
RJ	16	9	26	21	11	38	48	54	59	59
RN	0	10	13	26	38	39	39	48	56	57
RO	-	-	-	-	2	96	32	41	47	46
RR	-	-	-	-	-	-	3	8	21	42
RS	38	34	52	34	35	33	35	40	45	48
SC	21	33	26	15	16	20	26	39	45	53
SE	9	17	26	30	36	38	40	48	58	56
SP	8	7	8	6	8	10	10	26	36	41
TO	-	-	-	-	-	0	32	37	44	45

Notas: i) Para o período anterior a 1971 - quando o antigo primário foi fundido com o ginásio, criando-se o ensino de 1º grau com oito séries de duração, depois (em 1996) transformado em ensino fundamental -, somou-se a matrícula do primário ao ginásio para dar certa continuidade à série histórica. ii) É importante lembrar que o município do Rio de Janeiro passou pela condição de Distrito Federal, Cidade-Estado, antes de ser capital do Estado do Rio de Janeiro, o que explica algumas oscilações; iii) Acre, Amapá, Rondônia e Rio Grande do Norte foram territórios federais antes de se tornarem estados, ao passo que Mato Grosso do Sul e Tocantins surgiram da divisão territorial dos estados de Mato Grosso e Goiás, o que explica as alterações ou ausência de dados.

Fonte: IBGE (1935-1983), MEC/Inep/Sinopses Estatísticas (BRASIL, 1995-2013).

Do rico conjunto de informações da Tabela 5, fica evidente a grande variedade de situações e peculiaridades dos diferentes estados. Contudo, algumas tendências comuns se apresentam. Em primeiro lugar, já na década de 1960 o Nordeste se caracterizava como uma região na qual a responsabilidade dos municípios pelo atendimento educacional era muito grande, o que fica evidente quando se observa a situação de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba e mesmo Pernambuco e Piauí, com menos ênfase. No polo oposto, encontrava-se São Paulo, que só veria a participação da rede municipal sair do patamar de 10% do total na década de 1990. Esse diferente padrão traz um outro elemento central, quando se analisa o tamanho das redes municipais: sua distribuição no país reflete não a força dos municípios dos estados mais ricos da federação, mas, antes, a omissão dos governos estaduais das regiões mais pobres (PINTO, 2000). Essa é uma tendência nacional, mesmo quando se analisam os dados mais recentes.

A situação do Rio de Janeiro é mais atípica e relaciona-se às contingências pelas quais passou sua capital, centro administrativo do país e do estado da Guanabara, de curta existência. A outra evidência que aparece nos dados da Tabela 5 refere-se à já comentada inflexão na oferta municipal provocada pela aprovação do Fundef, em 1996. Quando se compara

o ano de 1995 com o de 2000, constata-se que, em todos os estados, sem exceção, houve uma expansão significativa na participação municipal no total de matrículas. Em 14 estados, essa variação foi superior a dez pontos percentuais em um período de cinco anos. Em São Paulo e Minas Gerais, estados com redes de ensino expressivas, a participação municipal dobrou nesse mesmo período. Mesmo nos estados que já haviam passado por ondas de municipalização, como os nordestinos, o processo se manteve. Assim é que o país chegou ao ano de 2013 com 16 estados com mais da metade da matrícula no ensino fundamental sob responsabilidade dos municípios. Em seis – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí –, essa participação supera 70%. É sempre bom lembrar que esses estados abrigam muitos dos municípios mais pobres da federação brasileira.

Como se sabe, a principal causa dessa mudança no padrão de atendimento entre as redes públicas foi a implantação do Fundef, que entrou em vigor de forma compulsória para todo o país em 1998. Ao atrelar os seus recursos à matrícula no ensino fundamental regular, aliado a uma política do governo federal de cunho descentralizante, o fundo induziu uma mudança drástica no padrão de divisão de responsabilidades entre os entes federados (PINTO, 2007). A implantação do Fundeb, em 2007, aparentemente teve menor impacto nesse processo de transferência de responsabilidades, contudo, de 2005 a 2013, a participação municipal cresceu oito pontos percentuais no Espírito Santo, Goiás, Maranhão – neste último, atingiu 85% – e Amapá, além de 21 pontos percentuais em Roraima, que, na condição de ex-território, apresentou um processo tardio de municipalização, à semelhança do Amapá.

Ao contrário do que ocorreu durante o estabelecimento do Fundef, quando os municípios passaram a buscar alunos para aumentar as suas redes, hoje há uma queda em números absolutos de matrículas, indicando que estados e municípios optaram por uma estratégia conservadora. Isso tem se refletido especialmente na despreocupação com o atendimento no ensino médio e na educação de jovens e adultos.

Diferentemente do Fundef, como se mostrará a seguir, o Fundeb teve um impacto significativo na redução das disparidades inter-regionais, devido, particularmente, à ampliação do complemento financeiro da União. A Tabela 6, a seguir, construída com base nos valores consolidados do Fundeb para 2012 e da matrícula do mesmo ano, indica o valor médio disponibilizado por aluno em duas situações: com a complementação da União e sem ela.

TABELA 6
VALOR MÉDIO POR ALUNO, DISPONIBILIZADO PELO FUNDEB, COM E SEM A
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO, 2012

UF	FUNDEB: VALOR MÉDIO POR ALUNO (R\$)		RAZÃO: A/B
	COM COMPLEMENTO DA UNIÃO (A)	SEM COMPLEMENTO DA UNIÃO (B)	
MA	2.313	1.164	2,0
PA	2.301	1.257	1,8
BA	2.358	1.569	1,5
CE	2.198	1.621	1,4
PI	2.189	1.639	1,3
AL	2.232	1.676	1,3
AM	2.162	1.755	1,2
PE	2.222	1.943	1,1
PB	2.142	1.946	1,1
RN	2.271	2.232	1,0
MT	2.232	2.232	1,0
RO	2.342	2.342	1,0
MG	2.349	2.349	1,0
PR	2.406	2.406	1,0
RJ	2.477	2.477	1,0
SE	2.507	2.507	1,0
AC	2.589	2.589	1,0
MS	2.683	2.683	1,0
ES	2.718	2.718	1,0
SC	2.785	2.785	1,0
TO	2.816	2.816	1,0
GO	2.844	2.844	1,0
RS	2.923	2.923	1,0
AP	2.947	2.947	1,0
SP	3.158	3.158	1,0
RR	3.347	3.347	1,0
DESVIO PADRÃO	13%	25%	
MAIOR/MENOR VALOR	1,45	2,88	

Fonte: FNDE, 2012 (elaboração do autor).

Da análise dos dados apresentados constata-se inicialmente o efeito dessa complementação no desvio padrão, que cai de 25% para 13%, e a razão entre o maior valor e o menor decresce de 2,88 para 1,45. Embora seja um impacto significativo na redução das diferenças entre os estados, a constatação de que o maior valor ainda é 56% superior ao menor indica que o “copo da equalização ainda está pela metade”, usando-se a conhecida metáfora. Dos 26 estados, dez recebem complementação da União e, em três, esses recursos adicionais representam um acréscimo igual ou superior a 50%. O caso-limite é o Maranhão, onde o valor por aluno praticamente

dobra. Em relação ao pequeno efeito equalizador do Fundef, trata-se de uma mudança marcante, embora na perspectiva da equidade ainda exista um longo caminho a ser percorrido. O complemento da União ao Fundeb representa cerca de 0,2% do Produto Interno Bruto – PIB.

Um estudo feito pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca – estimou os valores de complementação da União ao Fundeb, tomando como referência o custo aluno-qualidade inicial – CAQi. Tal custo consiste na materialização do conceito de padrão mínimo de qualidade do ensino (BRASIL, 2010), conforme o Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE – n. 8/2010. De acordo com a Fineduca (2013), seria necessário 1,05% do PIB e, com isso, a diferença no valor-aluno entre todos os estados da federação, no âmbito do Fundeb, praticamente desapareceria, visto que até São Paulo receberia complemento. Assim, o governo federal deve quintuplicar o valor da sua complementação caso pretenda efetivamente eliminar as diferenças inter-regionais no âmbito do Fundeb. É o que se espera com a aprovação do PNE 2014-2024.

Contudo, mais do que esse efeito parcial de redução das disparidades entre os estados, o Fundeb provoca uma verdadeira reviravolta nas finanças de cada estado ao colocar em uma mesma “cesta” parte significativa dos recursos vinculados ao ensino de todos os municípios, além daqueles oriundos do governo estadual. Esse fato gera uma situação bastante variável entre os estados e no interior de cada um, uma vez que os recursos incluídos no fundo dependem da receita municipal e os recebidos dependem da matrícula na educação básica.

Bremaeker (2011) sempre alertou para o fato de que a política de fundos enfraquece os municípios mais pobres, pois altera de forma negativa os critérios de repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Isso acontece porque o critério de repasse dos recursos do Fundeb leva em conta apenas a matrícula, ao passo que o FPM distribui proporcionalmente mais recursos para os municípios com menor população. Eventualmente essa perda pode ser compensada pelo complemento da União, mas esse só ocorre em dez estados. A Tabela 7 oferece um panorama desse processo de transferências de recursos que originalmente pertencem aos estados e à União, mostrando o seu impacto sobre os recursos que os municípios aportam ao fundo. Os dados apresentados também permitem uma avaliação do grau de vulnerabilidade dos municípios com o fim do Fundeb.

TABELA 7

GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DE RECURSOS ESTADUAIS E DO COMPLEMENTO DA UNIÃO, NO ÂMBITO DO FUNDEB, 2012

UF	RECURSOS NO ÂMBITO DO FUNDEB (R\$ MILHÕES)			GRAU DE DEPENDÊNCIA (A + B)/C
	RECURSOS ORIUNDOS DOS ESTADOS (A)	COMPLEMENTO DA UNIÃO (B)	CONTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO FUNDO (C)	
MG	543		3.667	0,1
PR	337		1.995	0,2
RS	660		2.152	0,3
MT	196		565	0,3
SP	3.659		8.331	0,4
SC	569		1.282	0,4
GO	591		1118	0,5
BR	18.760		31.904	0,6
MS	322		521	0,6
TO	174		272	0,6
RO	194		252	0,8
RN	402	16	526	0,8
PB	383	99	598	0,8
PE	920	308	1.230	1,0
ES	692		685	1,0
AP	91		87	1,0
RJ	2.252		1.995	1,1
SE	372		318	1,2
AC	130		107	1,2
AM	493	241	549	1,3
RR	90		60	1,5
PI	428	301	472	1,5
BA	1.628	1.806	1.958	1,8
AL	486	311	448	1,8
CE	1.226	822	1.086	1,9
PA	1.026	1.579	879	3,0
MA	896	1.626	751	3,4

Fonte: FNDE (2012) (elaboração do autor).

A primeira informação que se pode depreender dos dados apresentados refere-se ao que aconteceria com os municípios nos estados indicados se o Fundeb terminasse no ano de 2012 – lembrando que o fundo extingue-se em 2020. Quanto maior o valor da coluna *Grau de dependência*, maior o impacto. Isso significa, por exemplo, que os municípios do Maranhão, na média – pois cada unidade municipal é um caso distinto –, teriam que administrar as suas redes com menos de um quarto daqueles recursos que atualmente recebem hoje do Fundeb.² Em outras palavras, caso não se comece a construir um sistema permanente de financiamento à educação que vá além do Fundeb, em 2020 as redes municipais de, pelo menos, metade dos estados brasileiros entrarão em colapso financeiro.

Já em estados como Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, os municípios teriam um impacto relativamente pequeno com o fim desse fundo. Mas nunca é demais alertar que os valores referem-se à média. Assim, mesmo em Minas Gerais podem existir municípios que,

2

Para se obter esse percentual, divide-se o valor da quarta coluna pela seguinte soma: segunda + terceira + quarta.

em virtude de forte processo de municipalização – e isso é mais acentuado nas unidades municipais mais pobres de cada estado –, sofrerão uma enorme redução nos recursos disponíveis com o fim do Fundeb.

Outra informação relevante da Tabela 7 – e esta de efeito imediato –, refere-se ao impacto da política de fundos sobre as estruturas municipais de gestão educacional. Voltando ao mesmo exemplo do Maranhão, o valor da última coluna indica que, em média, os órgãos educacionais trabalham com 3,4 mais recursos que aqueles de que disporeiam se não houvesse o Fundeb. Mesmo considerando que os recursos municipais não são apenas aqueles incluídos no Fundeb, essa informação mostra que o orçamento da educação em muitos municípios, quando se incluem os recursos do Fundeb, é equivalente a toda a verba da prefeitura em uma situação pré-fundo. Isso dá ideia da demanda em termos de gestão e planejamento que atinge esses municípios, os quais, como foi constatado na análise da Tabela 2, não possuem sequer uma secretaria exclusiva para tratar dos assuntos da educação, que dirá equipe de apoio e supervisão pedagógica.

Esse crescimento vertiginoso de recursos a serem gastos pelos municípios, em relação ao que teriam caso dispusessem apenas do mínimo constitucional de 25% da receita líquida de impostos, traz uma série de consequências. Antes de apontá-las, cabe, contudo, dizer que o maior montante global para os gastos educacionais não representa uma maior disponibilidade de recursos por aluno, visto que, quanto mais municipalizada a rede, mais próximos esses valores ficam daqueles oferecidos pelo Fundeb, montantes reconhecidamente baixos, como se constata na Tabela 6. Somente os municípios das capitais, como se verá, e aqueles mais populosos conseguem valores significativos a serem gastos em educação além daqueles disponibilizados pelo Fundeb.

Uma das primeiras consequências desse crescimento de recursos administrados pelos órgãos municipais de educação refere-se ao aumento do peso político da área. Em um município no qual o orçamento da educação corresponde a quase a metade daquele administrado pela prefeitura, pode-se dizer que o secretário de fato passa a ser o próprio prefeito, ou alguém de sua extrema confiança. Essa possibilidade, certamente, colabora para certo esvaziamento da capacidade técnica e da profissionalização de um setor tão crucial. Isso ainda é mais certo nos municípios de menor porte, os quais, em geral, são os mais municipalizados. Nesses, o afã municipalizador é muito forte: em Analândia, interior de São Paulo, o autor chegou a constatar uma escola dividindo espaço com a Câmara Municipal. É bem provável que a Câmara também divida espaço na nomeação de diretores e na indicação do responsável pela educação.

Um segundo efeito desse “enriquecimento” da pasta da educação é que o seu titular passa a ser visto como “o primo rico” e, em especial, os seus colegas da área de esportes, cultura e assistência social

tendem a pleitear o seu apoio financeiro para os projetos dessas áreas. Isso pode ser positivo se pensado em uma forma de articular as políticas, mas pode ser simplesmente um meio de burlar o cumprimento da destinação dos recursos vinculados, inclusive aqueles do Fundeb, apenas para atividades de manutenção de desenvolvimento do ensino.

Um terceiro e grave efeito desse processo foi a descoberta, pelo setor privado de ensino, de um mercado promissor para vender seus “sistemas apostilados de ensino” e assessorias (ADRIÃO et al., 2009). Isso fica mais evidente nos municípios paulistas, de processo recente de municipalização, como já comentado, e com uma disponibilidade de recursos um pouco acima da média brasileira.

MUNICÍPIOS DA CAPITAL *VERSUS* INTERIOR

Com relação ainda aos impactos da política de fundos no financiamento educacional dos municípios, cabe comentar a grande diferença existente entre a situação municipal no interior e na capital. Na Tabela 8, consideram-se os valores recebidos por aluno através do Fundeb e acrescidos do correspondente aos 25% da receita própria de impostos, especificamente os que devem ser destinados ao ensino.

TABELA 8
EFEITO DA RECEITA PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS NA DIFERENÇA ENTRE RECURSOS DISPONÍVEIS POR ALUNO DA CAPITAL E DO INTERIOR, 2012

UF	FUNDEB: VALOR MÉDIO POR ALUNO (R\$)	FUNDEB + 25% RECEITA PRÓPRIA (R\$)		RAZÃO: CAPITAL/INTERIOR
		INTERIOR	CAPITAL	
AP	2.947	3.217	3.436	1,1
RR	3.347	3.493	3.983	1,1
TO	2.816	3.094	3.587	1,2
PI	2.189	2.244	2.773	1,2
MS	2.683	3.246	4.110	1,3
AC	2.589	2.684	3.412	1,3
AM	2.162	2.248	2.917	1,3
MT	2.232	2.716	3.865	1,4
RO	2.342	2.621	3.781	1,4
PB	2.142	2.250	3.323	1,5
AL	2.232	2.302	3.446	1,5
CE	2.198	2.292	3.436	1,5
RN	2.271	2.454	3.759	1,5
RJ	2.477	3.351	5.157	1,5
PA	2.301	2.424	3.746	1,5
MA	2.313	2.373	3.707	1,6
GO	2.844	3.304	5.173	1,6
ES	2.718	3.212	5.217	1,6
PR	2.406	3.113	5.517	1,8
SC	2.785	3.488	6.235	1,8
BA	2.358	2.528	4.539	1,8
SE	2.507	2.682	5.078	1,9
MG	2.349	2.879	5.509	1,9
PE	2.222	2.428	4.834	2,0
SP	3.158	4.442	8.940	2,0
RS	2.923	3.614	9.404	2,6

Fonte: FNDE (2012); Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012) (elaboração do autor).

Os dados mostram que, em média – e aqui também pode haver diferenças entre os municípios do interior de cada estado, mas em benefício apenas dos com população superior a 50 mil habitantes, que são poucos –, em 17 estados da federação, os municípios da capital dispõem de pelo menos 50% a mais de recursos por aluno que aqueles situados no interior, considerando a receita do Fundeb, a qual representa praticamente a totalidade dos recursos disponíveis à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como já destacado. Em três desses – Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul –, esse fator é de, pelo menos, duas vezes. No polo oposto, estão Roraima e Amapá, em que a diferença é de apenas 10%, o que pode ser explicado por uma maior concentração relativa da população na capital quando comparada ao resto do país.

A EDUCAÇÃO NA ZONA RURAL E OS MUNICÍPIOS

Um último aspecto que afeta diretamente as relações federativas refere-se à distribuição das responsabilidades quanto à educação na zona rural. Conforme se pode constatar na Tabela 9, em 2012 as matrículas em escolas rurais representavam 12% do total. Esse índice pode ser considerado pequeno, mas, quando analisadas por região, essas inscrições escolares representam mais de um quinto do total nas regiões Norte e Nordeste. As reais dimensões desse atendimento ficam mais claras, contudo, quando se examina o total de estabelecimentos rurais. Ainda de acordo com a Tabela 9, nota-se que as escolas rurais respondem por 38,5% do total de estabelecimentos, atingindo quase 67% na região Norte e mais de 56% na região Nordeste. Por serem pequenas e ainda demandarem transporte escolar, seja para os alunos, seja para os professores, tendem a agregar um custo-aluno mais alto – bem acima daqueles previstos no âmbito do Fundeb –, onerando exatamente as regiões com maiores dificuldades econômicas e com menor valor-aluno no Fundeb.

TABELA 9
PARTICIPAÇÃO DA EDUCAÇÃO RURAL BÁSICA EM TERMOS DA PORCENTAGEM DE MATRÍCULAS E DE ESTABELECIMENTOS, SEGUNDO A REGIÃO

REGIÃO	MATRÍCULAS (%)	ESTABELECIMENTOS (%)
Brasil	12,0	38,5
Norte	23,8	66,9
Nordeste	22,4	56,3
Sudeste	3,7	14,9
Sul	6,7	22,0
Centro-Oeste	6,8	18,4

Fonte: Brasil (2012).

Por sua vez, a Tabela 10 aponta a distribuição dos estabelecimentos rurais, considerando as regiões geográficas e a dependência administrativa.

TABELA 10
DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO RURAL POR REGIÃO E
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2012

REGIÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADO	PARTICIPAÇÃO (%)	
						REGIÃO	MUNICÍPIO
Brasil	74.112	67	5.690	67.793	562	100,0	91,5
Norte	5.952	6	1.631	14.265	50	21,5	89,4
Nordeste	41.927	24	1.384	40.233	286	56,6	96,0
Sudeste	8.813	15	966	7.675	157	11,9	87,1
Sul	5.604	10	1.314	4.240	40	7,6	75,7
Centro-Oeste	1.816	12	395	1.380	29	2,5	76,0

Fonte: Brasil (2012).

Os dados mostram que 78% dos estabelecimentos rurais localizam-se nas regiões Norte e Nordeste e que mais de 91% do total são municipais. No Nordeste, que concentra mais da metade dessas escolas, 96% pertencem à rede municipal. Como já comentado, essas escolas, que, em geral, possuem menos de 50 alunos, não têm economia de escala e tendem a arcar com um custo unitário mais elevado, o que representa uma sobrecarga adicional aos municípios das regiões Norte e Nordeste. Como estratégia para enfrentar a questão do custo, historicamente essas escolas organizam-se, em sua maioria, sob a forma multisseriada, o que afeta negativamente a qualidade do ensino.

Tão grave quanto esse fato, outra estratégia adotada é o fechamento de escolas na zona rural. Assim, de um total de 141.000 estabelecimentos em 1977, chegou-se em 2012 a apenas 69.000, uma impressionante extinção de 72.000 escolas. Ainda que a acentuada urbanização da população brasileira explique parte dessa diminuição, a motivação central desse processo foi a redução de custos, passando-se a transportar os alunos para instituições rurais de maiores dimensões, mas principalmente para escolas urbanas. Essa estratégia de fechamento de espaços de ensino ajuda também a entender por que 37% das crianças de quatro a 17 anos que estavam fora da escola, em 2009, residiam na zona rural, embora a população dessa região representasse 19% do total (PINTO; ALVES, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E NOVOS DESAFIOS

Os dados apresentados neste trabalho apontam, de um lado, para o enorme incremento das responsabilidades dos municípios na oferta da educação básica. Por outro, mostram também a ausência de uma estrutura de gestão e planejamento capaz de responder aos novos desafios colocados a esses entes federados. Indicam ainda o papel equalizador do Fundeb, mas igualmente acendem um sinal de alerta, dada a grande fragilidade institucional do novo fundo. Ao transferir, anualmente, cerca de 26 bilhões de reais – segundo valores de 2012 – em recursos federais e

estaduais aos municípios, o Fundeb gerou uma situação de dependência extrema para boa parte desses entes, de tal forma que o seu fim, previsto para 2020, representaria o caos na oferta da educação básica no Brasil. Cabe então, e desde já, o início da construção de um sistema permanente de financiamento desse nível de ensino que integre União, estados e municípios. Nesse aspecto, há que se concordar com Lima (2008, p. 252) quando, ao analisar a situação do SUS, afirma que “o federalismo fiscal pragmático brasileiro, aderindo à terminologia proposta por Fiori (1995) [...] não promoveu a expansão do papel do Estado na proteção social e não promoveu a superação das desigualdades regionais”. E acrescenta:

[...] no Brasil, diferentemente de outros países, a Constituição e as leis federais não se traduzem como garantias para o pacto federativo, o que contribui para um clima de incertezas e tensões permanentes. Os canais de negociação intergovernamental também são insuficientes para a criação de mecanismos de coordenação e cooperação que expressem objetivos comuns e diminuam a competição entre os entes federados por recursos financeiros. (LIMA, 2008, p. 252)

A expressão “federalismo fiscal pragmático” é, de fato, bem aplicada, pois ajuda a entender as peculiaridades da federação brasileira. Um exemplo nesse sentido é o Programa de Ações Articuladas – PAR –, por meio do qual o governo federal busca fomentar o planejamento nos municípios. Embora seja um esforço válido de resposta às dificuldades de gestão e planejamento indicadas neste trabalho, esse tipo de programa tende a reforçar a atomização das políticas, sem criar os “mecanismos de coordenação e cooperação que expressem objetivos comuns”, indicados acima por Lima (2008, p. 252) e tão necessários. Tendem a reforçar também a velha prática de ligação direta entre governo federal e municipal, já observada no estudo de Leal (1975) desde a época colonial. Além disso, esse tipo de programa enquadra-se nas transferências voluntárias do governo federal, as quais, como o nome diz, podem ser extintas a qualquer momento, além de não mobilizarem recursos financeiros significativos (CRUZ, 2014).

Com relação à maior ou menor eficiência na utilização dos recursos, pesquisas ainda necessitam ser realizadas, mas há que se atentar para o alerta de Morduchowicz (2011, p. 16) de que

[...] las formas de transferencias intergubernamentales – sobre todo en aquellas cuyo cálculo se basa en la cantidad de alumnos – no han promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales.

Além desse alerta, a própria ausência de uma estrutura adequada de gestão e planejamento por parte dos municípios conspira contra uma potencial melhoria na eficiência da utilização dos recursos.

O estudo ainda chama a atenção para dois outros aspectos importantes. O primeiro refere-se à diferença entre a capacidade de financiamento da educação dos municípios do interior, que dependem basicamente das transferências do Fundeb, e aqueles das capitais. Ao passo que o segundo trata da sobrecarga representada aos municípios pela oferta da educação na zona rural, cujos custos, para se garantir um padrão básico de qualidade (CAQi), estão excessivamente acima dos recursos propiciados pelo Fundeb, o que tem levado ao fechamento de escolas e estimulado o transporte discente às instituições urbanas, com fortes prejuízos à qualidade do ensino, bem como à efetivação de uma política de educação do campo nos termos colocados pelas diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo (BRASIL, 2001). Essa sobrecarga atinge principalmente os municípios das regiões Norte e Nordeste.

Finalmente, não se pode concluir este trabalho sem um breve comentário acerca dos efeitos do novo PNE (BRASIL, 2014) em relação aos municípios. No que se tange às metas quantitativas da educação básica, os impactos são evidentes. Somente a obrigatoriedade na faixa de quatro e cinco anos até 2016, somada ao atendimento de 50% na faixa de zero a três anos até 2024, implica um adicional de 4,5 milhões de novas matrículas. Além dessas, há metas relativas à alfabetização e à educação de jovens e adultos, modalidades em que o atendimento é majoritariamente municipal.

As metas relativas à implementação do CAQi, posteriormente do custo aluno-qualidade – CAQ – e da equiparação salarial docente com a remuneração de outros profissionais com nível de formação equivalente implicarão igualmente um esforço significativo, em especial considerando a meta de ampliação de professores com formação em nível superior, com particular impacto na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

Embora – e felizmente – o PNE aponte a ampliação dos gastos públicos de forma a atingir 10% do PIB até o final do decênio, faltou definir como se dará a divisão dos esforços entre os entes federados para que esse escopo seja atingido. E aqui a questão da brecha fiscal, já comentada no início deste texto, volta a aparecer. Estados e municípios, principalmente estes últimos, já estão trabalhando no limite dos seus esforços para o financiamento da educação, tendo em vista o atual sistema tributário, que dificilmente se alterará no próximo decênio, dadas as enormes dificuldades políticas de aprovação de uma reforma tributária. Resta, portanto, à União ficar com mais da metade da receita tributária total e contribuir com cerca de um quinto do total de recursos para o financiamento da educação.

Assim, se não houver uma mudança significativa no envolvimento do governo federal com o financiamento da educação básica, em especial quanto à viabilização do CAQi e do CAQ, inicialmente via Fundeb e posteriormente por meio de um mecanismo permanente que regule o regime de colaboração na oferta educacional, pouca coisa mudará e o PNE 2014-2024 correrá o risco de ser estigmatizado e ter o fim inglório do PNE 2001-2011. Contudo, dado em virtude do consenso nacional sobre a prioridade que deve ser dada à educação, há chances efetivas de mudanças, em especial se houver mobilização social. E, nesse novo contexto em que os municípios responderão por mais de dois terços das matrículas da educação básica, é fundamental pensar em um sistema de planejamento educacional que envolva os três entes federados de maneira articulada. Hoje, estados e municípios, quando dialogam, o fazem apenas a fim de resolver os problemas emergenciais e o governo federal tem exercido um papel ainda muito tímido na suplementação financeira. Com o esperado aumento dos recursos federais no âmbito do Fundeb para viabilizar o CAQi/CAQ, um importante passo a ser dado seria pensar a montagem de estruturas regionais, que poderiam se valer das já existentes diretorias/superintendências de ensino das secretarias estaduais que abrigariam técnicos concursados federais, especialistas em planejamento e avaliação do ensino, profissionais que prestariam suporte às escolas estaduais e municipais da respectiva região, na perspectiva de construir ações integradas a objetivos comuns.

Parece pouco, mas já seria um bom começo.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. Nota Técnica n. 1 de 2013. Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? São Paulo: FINEDUCA, 2013. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2014.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.
- _____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB n. 8, de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4 da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Brasília, DF: CNE, 2010.
- _____. Parecer CNE/CEB n. 36, de 2001. *Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo*. Brasília, DF: CNE, 2001.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília, DF: Inep, 2012.
- _____. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília, DF: Inep, 1995-2013.

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Perfil e evolução das finanças municipais 1998-2007. Brasília, DF: MF/STN, out. 2008.
- _____. Secretaria da Receita Federal. *Carga tributária no Brasil – 2012*. Brasília, DF: SRF, 2013.
- BREMAEKER, François E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos Estados e municípios. In: GOUVEIA, Andréa B.; PINTO, José Marcelino R.; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 51-68.
- CRUZ, Rosana E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. In: PINTO, José Marcelino R.; SOUZA, Silvana A. (Org.) *Para onde vai o dinheiro da educação: caminhos e descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2014. p. 57-72.
- FIORI, José Luiz. *O federalismo frente ao desafio da globalização*. Rio de Janeiro: Uerj; Instituto de Medicina Social, 1995. (Estudos em Saúde Coletiva, n. 15).
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório consolidado do Fundeb*. Brasília, DF: FNDE, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- _____. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- _____. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- _____. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1935-1983.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros – 2009*. Brasília, DF: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: jun. 2012.
- LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LIMA, Luciana Dias de. Federalismo fiscal e financiamento descentralizado do SUS: balanço de uma década expandida. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 233-257, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462008000300010>>. Acesso em: 1 jul. 2014.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro. La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina. In: GOUVEIA, Andréa B.; PINTO, José Marcelino R.; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 13-28.
- PINTO, José Marcelino R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.
- _____. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, DF: Plano, 2000.
- PINTO, José Marcelino R.; ALVES, Thiago. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 36, p. 605-624, 2011.
- PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- JOSÉ MARCELINO REZENDE PINTO**
Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo – USP/Ribeirão Preto – e presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca
jmrpinto@ffclrp.usp.br

OUTRO

TEMAS

OS PCN E A ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS CURRICULARES NO BRASIL

CLÁUDIA VALENTINA ASSUMPCÃO GALIAN

RESUMO

Este artigo discute aspectos levantados em dois relatórios de pesquisa sobre a produção de propostas curriculares, desenvolvidos em momentos diferentes, um anterior e um posterior à produção dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Relacionam-se esses aspectos às críticas aos Parâmetros e ressalta-se o impacto desse documento na produção recente de propostas curriculares. Expressam continuidade, quando se comparam os relatórios: a pouca referência às questões ligadas à diversidade e à pluralidade cultural; a fundamentação teórica de base construtivista; a opção pela avaliação formativa e a centralidade das disciplinas na organização do currículo. Ressaltam-se as transformações nos contextos de produção das propostas analisadas, que estão na base das mudanças identificadas no tom dos documentos.

CURRÍCULO • PLANEJAMENTO CURRICULAR • PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS

BRAZILIAN CURRICULUM PARAMETERS AND THE DEVELOPMENT OF CURRICULAR PROPOSALS IN BRAZIL

ABSTRACT

This article discusses some aspects identified in two research reports on the development of curricular proposals, built in different moments, before and after the Parâmetros Curriculares Nacionais production. The article relates the aspects identified to the criticism about this document and emphasizes the fact that the Parâmetros have been a guide to produce most of recent curriculum proposals. The research reports show continuity in the following aspects: the few references about diversity and cultural plurality; the theoretical focus on the constructivism; the option around the formative evaluation and the centrality of the disciplines on the curriculum organization. The changes in the contexts of production of the proposals can explain the transformations in the content (tone) of these documents.

CURRICULUM • CURRICULUM PLANNING • PARÂMETROS
CURRICULARES NACIONAIS

LOS PCN Y LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS CURRICULARES EN BRASIL

RESUMEN

Este artículo discute aspectos aparecidos en dos informes de investigación sobre la producción de propuestas curriculares, desarrollados en momentos diferentes, uno anterior y otro posterior a la producción de los Parámetros Curriculares Nacionales. Se relacionan esos aspectos con las críticas a los Parámetros y se resalta el impacto de ese documento en la producción reciente de propuestas curriculares. Expresan continuidad, cuando se comparan los informes: la poca referencia a las cuestiones vinculadas a la diversidad y a la pluralidad cultural; la fundamentación teórica de base constructivista; la opción por la evaluación formativa y la centralidad de las disciplinas en la organización del currículo. Se resaltan las transformaciones en los contextos de producción de las propuestas analizadas, que están en la base de los cambios identificados en el tono de los documentos.

CURRÍCULO • PLANIFICACIÓN DEL PLAN DE ESTUDIOS • PARÂMETROS
CURRICULARES NACIONAIS

ESTE ARTIGO DISCUTE ALGUNS DOS ASPECTOS levantados em dois relatórios de pesquisa sobre a produção de propostas curriculares no Brasil e tem por objetivo tecer uma comparação entre análises desenvolvidas em dois momentos diferentes, um anterior à produção dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN – e um posterior (BARRETTO, 1995; BRASIL, 2010). A ideia de desenvolver essa discussão surgiu da identificação, na pesquisa de produção mais recente, da força das orientações centrais elaboradas a partir da Lei de Diretrizes e Bases – LDB – n. 9.394/96 no desenho das propostas curriculares dos estados e municípios brasileiros, especialmente dos PCN:

É indiscutível que as orientações centrais, que se seguiram à LDB 9.394/96, fizeram sentido e direcionaram as propostas, especialmente no foco sobre a aprendizagem e na ênfase sobre a formação de competências e habilidades. Observa-se, ainda, que o padrão de apresentação dos PCN, como plano curricular, foi um guia indiscutível na elaboração das propostas, com destaque para o Ensino Médio. (BRASIL, 2010, p. 412)

Diante dessa constatação, buscou-se relacionar alguns aspectos dos dois relatórios com o teor das críticas das quais foram alvo os PCN. A intenção é, por um lado, ressaltar a pertinência de muitas dessas críticas, confirmada pela permanência de fragilidades já identificadas no

início da década de 1990, e, por outro, enfrentar o inegável fato de que, a despeito de tais críticas, os PCN ressoaram com força junto aos elaboradores de currículos, servindo de guia para a concepção e o desenvolvimento da maioria das propostas curriculares brasileiras. O que este artigo focaliza é o que se pode verificar de permanências e de transformações no caráter das propostas curriculares analisadas nesses dois momentos: um anterior à elaboração dos PCN e outro depois de alguns anos de sua entrada na cena educacional brasileira.

O que se constata, no âmbito do desenvolvimento mais recente das propostas curriculares, é que esse documento não foi deixado de lado. Terá sido no âmbito da sala de aula? Considerando-se a centralidade do livro didático nas ações docentes (ZANCUL, 2002; GALIAN, 2005) e o atrelamento desses livros ao que prescrevem os PCN, por exemplo, é possível afirmar que esse documento imprime sua marca também no currículo em ação, naquele que se desenvolve na interação entre professor, aluno e conhecimento. Ainda assim, mantém-se a convicção de que, como lembra Silva (1995):

Certamente as normas, leis e regulamentos constroem aquilo que pode ser pensado e feito, fazem parte daquilo que Thomaz Popkewitz chama de “epistemologia social”, mas não esgotam seu domínio. Aquilo que finalmente termina como currículo é igualmente constrangido e moldado pelos inúmeros processos intermediários de transformação que também definem, no seu nível e sua forma, aquilo que conta como conhecimento válido e legítimo. (SILVA, 1995, p. 9)

OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS

Como uma dessas prescrições a que se refere Silva (1995), os PCN, documento elaborado na segunda metade da década de 1990, constituem uma das formas de expressão do papel do Estado na busca por coesão e ordem, atuando no sentido de atingir a uniformização do currículo nacional, pela definição de um conteúdo mínimo a ser transmitido na escola básica, o que tem sido uma busca recorrente na história das políticas públicas de educação no Brasil. Nesse sentido, Cury (1996, p. 5) lembra que “a coesão, uma função permanente do Estado nacional, se impõe através de vários caminhos. A educação escolar é um deles e aí ocupa lugar destacado”.

Uma versão preliminar do documento foi elaborada em dezembro de 1995 por um grupo de professores e especialistas reunidos pela Secretaria de Educação do Ministério da Educação – MEC – e, em seguida, encaminhada para análise por especialistas de universidades e secretarias de educação municipais e estaduais. Uma nova versão foi apresentada

em agosto de 1996 e discutida em reuniões regionais com professores, especialistas e equipes de secretarias estaduais e municipais de educação. Finalmente, em setembro de 1996, nova versão foi apresentada ao Conselho Nacional de Educação – CNE – para deliberação. Então, em outubro de 1997, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, anunciou que todos os professores do Brasil receberiam o material produzido, para o Ensino Fundamental I. O material referente ao Ensino Fundamental II foi disponibilizado pouco menos de um ano depois.

Na Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, podem ser encontradas as premissas básicas que nortearam a concepção desse documento. Assim, acerca de seus propósitos mais amplos, encontra-se a seguinte indicação: os PCN têm “a intenção de provocar debates a respeito da função da escola e reflexões sobre o que, quando, como e para que ensinar e aprender, que envolvam não apenas as escolas, mas pais, governo e sociedade” (BRASIL, 1998, p. 9). Além disso, os autores afirmam que os PCN “apontam também para a importância de discutir, na escola e na sala de aula, questões da sociedade brasileira, como as ligadas à Ética, Meio Ambiente, Orientação Sexual, Pluralidade Cultural, Saúde, Trabalho e Consumo ou a outros temas que se mostrem relevantes” (BRASIL, 1998, p. 9).

Também nesse documento introdutório, identifica-se a função atribuída à aquisição do conhecimento culturalmente valorizado para a formação dos indivíduos submetidos à escolarização:

As áreas de conhecimento constituem importantes marcos estruturados de leitura e interpretação da realidade, essenciais para garantir a possibilidade de participação do cidadão na sociedade de uma forma autônoma. Ou seja, as diferentes áreas, os conteúdos selecionados em cada uma delas e o tratamento transversal de questões sociais constituem uma representação ampla e plural dos campos de conhecimento e de cultura de nosso tempo, cuja aquisição contribui para o desenvolvimento das capacidades expressas nos objetivos gerais. (BRASIL, 1998, p. 58)

Também interessa destacar a concepção de ensino e aprendizagem assumida, ressaltando-se a escolha por referenciais que valorizam a atividade mental construtiva nos processos de aquisição do conhecimento – segundo consta no texto introdutório, tais referenciais teóricos são os ligados às teorias de Piaget, Vygotsky, Luria, Leontiev e Ausubel. O marco explicativo encontrado foi assumido como uma convergência dessas linhas teóricas, denominada pelos autores de construtivismo (BRASIL, 1998, p. 71).

Expostas em linhas gerais as premissas declaradas nos PCN, é necessário apontar que críticas ao documento passaram a circular logo

depois da sua divulgação. Assim, para ampliar a compreensão acerca da natureza e do impacto dessas indicações oficiais que chegaram à escola, será apresentado a seguir um breve panorama de tais críticas.¹

Em primeiro lugar, as críticas destacaram a vinculação dos PCN às novas exigências da ordem econômica globalizada e das políticas neoliberais, que têm como palavras-chave: consenso, competitividade, equidade, produtividade, cidadania, flexibilidade, desempenho, integração e descentralização. Nesse sentido, os PCN seriam obedientes às orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos, condizentes com as determinações do Banco Mundial, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco – e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal. Tais orientações focalizam a questão do conhecimento, da informação e do domínio técnico-científico com o objetivo de formação de recursos humanos flexíveis, adaptáveis às exigências do mercado. A marca dessa concepção de currículo sobre a formação de identidades seria, portanto, o fomento à aceitação incondicional das condições sociais postas (SAVIANI, 1996²; ÁVILA; MOLL, 1996³; BONAMINO; MARTINEZ, 2002⁴, apud SAMPAIO; FALSARELLA; MENDES, 2004).

Outro tipo de crítica identifica o excessivo peso dado ao viés psicologizante na definição dos fundamentos e métodos presentes nos PCN. Em linhas gerais, os autores consideram que essa ênfase na psicologia, com pouca ou nenhuma consideração pelos aspectos sociológicos e políticos, empobrece a discussão sobre o currículo, que se constitui numa realidade cultural complexa (SAVIANI, 1996; CUNHA, 1996⁵; MOREIRA, 1997⁶, apud SAMPAIO; FALSARELLA; MENDES, 2004).

Outras discussões giraram em torno das próprias concepções de “Base Comum Nacional”, “Currículo Nacional” e “Parâmetros Curriculares Nacionais”, com diferentes posicionamentos, baseados em diferentes opções filosóficas e políticas, sobre “o quê”, “como deve” e “quem deve” decidir sobre o ensino. Mais especificamente, alguns autores discutem o nível de detalhamento assumido, que coloca em dúvida a sua “não obrigatoriedade”, uma vez que tal detalhamento lhe atribuiria um caráter mais de currículo do que de parâmetros orientadores (SAVIANI, 1996; CUNHA, 1996, apud SAMPAIO; FALSARELLA; MENDES, 2004).

A novidade representada pelos Temas Transversais também recebeu críticas relevantes. Os autores de tais críticas destacam a ideia de que se pode identificar uma visão de escola “imune” à ação de causas extraescolares e uma opção clara por ignorar os conflitos existentes entre diversas culturas e etnias, o que reduz a pluralidade cultural a um multiculturalismo conservador e a uma postura assimilacionista. A própria concepção de trabalho por temas transversais, cuja orientação é considerada pouco clara no texto dos PCN, é apontada como

1 Tal panorama baseou-se em Sampaio, Falsarella e Mendes (2004). Assim, os comentários acerca das críticas aos PCN partiram das citações dos autores aqui destacados, conforme constam na referida comunicação.

2 SAVIANI, Nereide. Parâmetros Curriculares Nacionais: o que dispõem para o ensino fundamental? In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1., 02 ago. 1996, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: CONED, 1996. Mesa redonda: Política de ensino fundamental: Parâmetros Curriculares Nacionais.

3 ÁVILA, Ivany S.; MOLL, Jaqueline. Desvelando as novas roupagens das velhas práticas políticas em educação no Brasil: uma análise dos PCNs: parecer. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 242-252, jan./jun. 1996.

4 BONAMINO, Alicia; MARTINEZ, Silvia Alicia. Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 368-385, set. 2002.

5 CUNHA, Luiz Antonio. Os Parâmetros Curriculares para o ensino fundamental: convívio social e ética. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 99, p. 60-72, nov. 1996.

6 MOREIRA, Antônio F. B. *A psicologia e o resto: o currículo segundo César Coll*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 100, p. 93-107, mar. 1997.

uma contradição, posto que a centralidade da organização curricular por disciplinas é absolutamente mantida (CUNHA, 1996; LOPES, 1999⁷; MACEDO, 1999⁸, apud SAMPAIO; FALSARELLA; MENDES, 2004).

Ainda que se admita que a meta ao constituir os PCN fosse a coesão, cumpre destacar que o processo de definição de uma proposta curricular é sempre marcado por contradições, resistências e disputas movidas por interesses diversos. Ao se referir aos PCN, por exemplo, Santos (2002, p. 347) considera oportuno lembrar que “um currículo, mesmo quando elaborado por um grupo que compartilha ideias comuns, representa sempre um consenso precário em torno de algumas ideias”.

De fato, estabelecer um conteúdo mínimo não é tarefa simples, seja qual for o contexto. Mas, num país de grandes dimensões como o Brasil, onde se multiplicam manifestações culturais muito diversas, num país com um lamentável histórico de precariedade em relação aos aspectos socioeconômicos, notadamente no contexto educacional, essa tarefa é no mínimo arriscada. Como indica Cury (1998, p. 77): “precariedade, desigualdade e disparidade entre regiões e grupos pode levar o Estado mínimo lá onde o Estado sequer chegou enquanto Estado”. Mas, a despeito desse risco, o caminho adotado no passado mais recente para lidar com a questão da escola básica foi a definição de parâmetros que garantissem uma relativa flexibilidade nas escolhas referentes ao currículo aliada a um sistema de avaliação nacional que incide sobre o final do processo.

OS RELATÓRIOS E OS CONTEXTOS DE ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS CURRICULARES

Considerado o teor do documento oficial e as principais críticas a ele, vale ressaltar alguns aspectos encontrados nas propostas curriculares desenvolvidas nos últimos anos por estados e municípios, por meio da apresentação das duas pesquisas focalizadas neste artigo.

Em 1995, com o objetivo de fornecer subsídios para a elaboração dos PCN, a Fundação Carlos Chagas realizou uma análise das propostas curriculares para o ensino do então denominado 1º grau, ou seja, o Ensino Fundamental (BARRETTO, 1995). Foram analisadas as propostas de 21 estados e a do Distrito Federal, produzidas, principalmente, na última metade da década de 1980, e, em sua maioria, vigentes nos respectivos sistemas de ensino. Também as propostas curriculares dos municípios de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, por seu caráter inovador, compuseram a amostra analisada.

As propostas analisadas nesse relatório traziam as marcas de um movimento de renovação curricular, especialmente evidente nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, num contexto de governos de oposição ao regime militar. Como ressalta Moreira (2000), nesse movimento:

⁷ LOPES, Alice R. C. Pluralismo cultural em políticas de currículo nacional. In: MOREIRA, Antonio F. B. (Org.). *Currículo: políticas e práticas*. Campinas: Papirus, 1999. p. 59-79.

⁸ MACEDO, Elizabeth. Parâmetros Curriculares Nacionais: a falácia de seus temas transversais. In: MOREIRA, Antonio Flavio Barbosa (Org.). *Currículo: políticas e práticas*. Campinas: Papirus 1999. p. 43-58.

A intenção prioritária era *melhorar a qualidade do ensino* oferecido na escola pública e reduzir as altas taxas de repetência e evasão escolar que penalizavam, predominantemente, as crianças das camadas populares. Procurava-se, também, *incentivar a participação da comunidade escolar* nas decisões, de forma a superar-se o autoritarismo de reformas anteriores, com frequência impostas de “cima para baixo”. (p. 111. Grifos do autor)

Do ponto de vista da fundamentação teórica, essas propostas eram tendencialmente ligadas à pedagogia crítico-social dos conteúdos ou à educação popular, perspectivas que, embora concordassem:

[...] com a necessidade de se teorizar a partir da situação específica da realidade educacional brasileira, bem como com a urgência de se construir uma escola de qualidade para os alunos das classes populares, [...] divergiam radicalmente em relação ao conteúdo a ser ensinado nessa escola. (MOREIRA, 2000, p. 111)

Enfim, o contexto no qual foram produzidas as propostas analisadas por Barretto (1995) era claramente caracterizado pela preocupação com a qualidade da educação e com a democratização da escola, o que explica o fato de que algumas delas tenham assumido um caráter inovador:

Em decorrência dos estímulos das administrações em pauta e/ou da mobilização do professorado, em consonância com a organização da sociedade civil na década de 1980, criaram-se alguns espaços para novas relações entre escola e secretaria, entre os diversos sujeitos da escola, bem como entre escola e comunidade. Pode-se considerar que a tentativa de democratizar a escola reforçou a luta pela redemocratização da sociedade, consolidando a ideia de que a própria educação correspondia a um direito de cidadania e deveria instrumentalizar os estudantes para uma participação mais ativa nos assuntos relativos aos interesses comuns (BARRETTO, 1998). [...] A organização do currículo e a gestão da escola modificaram-se e passaram a envolver, de diferentes formas e em diferentes graus, professores, alunos e membros da comunidade. (MOREIRA, 2000, p. 116)

Já a pesquisa que resultou no Relatório de Análise de Propostas Curriculares para o Ensino Fundamental e Ensino Médio (BRASIL, 2010), desenvolvido no âmbito do Projeto Currículo em Movimento, do MEC, teve a finalidade de identificar o que vinha sendo produzido pelos estados e municípios diante do espaço de autonomia existente para a elaboração de

propostas curriculares. Incidiu sobre 60 propostas elaboradas pelas secretarias de educação, no nível estadual e no nível municipal, entre o final da década de 1990 e a primeira década dos anos 2000. A amostra foi composta por 34 propostas de Ensino Fundamental – sendo 13 delas de secretarias municipais de capitais e 21 de secretarias estaduais – e por 26 propostas de Ensino Médio.

Pelo período de elaboração desses documentos, pode-se constatar que as propostas focalizadas no relatório de 2010 trazem apontamentos coerentes com as novas demandas anunciadas na década de 1990, tais como:

[...] a indicação das necessidades básicas, a relação dos projetos educativos com a comunidade local e com os saberes da região em que se situa a escola; [...] as novas condições do sistema produtivo [que] justificavam chamadas como a necessidade de inserção criativa no incerto contexto econômico e social, exigindo formar pessoas competentes, providas de recursos e habilidades, capazes de enfrentar problemas, criar saídas e soluções. (BRASIL, 2010, p. 9)

Nesse contexto, as avaliações em larga escala, por exemplo, ganharam – e continuam ganhando – crescente importância, trazendo novos elementos para as discussões em torno das definições curriculares, como indicam Bonamino e Sousa (2012):

Em relação ao currículo, na maioria dos países, e independentemente do grau de descentralização ou centralização das formas de regulação dos currículos escolares, o que se constata é uma tendência à utilização de avaliações centralizadas para mensurar o desempenho escolar dos alunos, sob os mesmos parâmetros curriculares aos quais se considera que todos os estudantes deveriam ter acesso. (p. 375)

Essa ênfase nas avaliações, com as implicações que gradativamente foram se estabelecendo para o estabelecimento de currículos com base em pautas comuns, vem trazendo limitações de graus variáveis no que se refere à margem de autonomia das instâncias produtoras de propostas curriculares em relação às prescrições centrais, por meio da construção de um discurso que se apresenta como consensual e afinado com as demandas de seu tempo. Esse elemento confere, para o contexto atual de produção de propostas curriculares, características diferentes do que se apresentava no contexto dos anos 1980, quando outras questões se impunham.

Certamente isso deve ser destacado no quadro da análise que se propõe. Entretanto, considera-se que a comparação entre os relatórios de análise de documentos elaborados nesses distintos contextos é relevante, uma vez que tomamos a proposição dos PCN como marco para situá-los no tempo, procurando identificar o que se apresentava antes e depois de sua elaboração, como tendências presentes nesses documentos.

OS RELATÓRIOS DE ANÁLISE DE PROPOSTAS CURRICULARES: PERMANÊNCIAS E MUDANÇAS

Consideradas as características das amostras e as especificidades dos diferentes contextos nos quais foram produzidos os dois relatórios dos quais trata este artigo, importa nesta seção ressaltar alguns aspectos que constituem permanências e mudanças entre os resultados neles apresentados. Acredita-se que essa perspectiva de comparação entre os achados das duas pesquisas pode revelar nuances da evolução das formas de elaboração de propostas curriculares por estados e municípios brasileiros, de modo a contribuir para a identificação tanto de avanços quanto de entraves que têm marcado a prescrição curricular nesses níveis de elaboração.

A análise a seguir destaca cinco aspectos dos relatórios selecionados para desenvolver a comparação: os modos de elaborar as propostas descritos nos documentos; a perspectiva assumida para a organização do currículo; a fundamentação teórica dos documentos; a abordagem de questões ligadas à diversidade e à pluralidade cultural e a concepção de avaliação.

QUANTO AOS MODOS DE ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS

Com relação à participação das diferentes instâncias na elaboração das propostas curriculares, o relatório da década de 1990 indica que:

De modo geral, [...] é possível afirmar que o debate sobre currículo, ainda que tenha implicações que afetem a sociedade como um todo, não tem extrapolado as instâncias de profissionais diretamente envolvidos com o ensino, faltando muito para incorporar a opinião dos diferentes segmentos sociais. Um poucas notícias de jornais é, quando muito, o que vaza para o grande público. (BARRETTO, 1995, p. 3-4)

Sobre a participação mais específica dos professores das redes públicas na discussão das propostas, o relatório aponta: “a prática de consulta ampla aos docentes sequer chegou a generalizar-se nas próprias Secretarias de Educação do país, sendo que em vários estados a elaboração dos currículos ainda se mantém no âmbito restrito das equipes centrais” (BARRETTO, 1995, p. 4).

Outro aspecto relevante destacado nesse relatório diz respeito às parcerias entre secretarias de educação e universidades:

É de se notar a colaboração bastante generalizada nos estados, de consultores das universidades, que costumam trabalhar em estreita colaboração com os técnicos locais. Por essa razão, não se pode deixar de atribuir a esses parceiros privilegiados, enquanto representantes do mundo da produção acadêmica, certos avanços no que se refere à fundamentação teórica e formulação geral ou das áreas, assim como tampouco se pode isentá-los de responsabilidade quanto às inúmeras insuficiências constatadas. (BARRETTO, 1995, p. 4)

Assim, as propostas elaboradas na segunda metade da década de 1980 já indicavam a atuação dos assessores das universidades – que, conforme a autora, contribuíram para o adensamento teórico na apresentação das escolhas curriculares e, também, poderiam ser considerados corresponsáveis por suas fragilidades –, mas, de uma forma geral, ainda não pareciam garantir espaço para a expressão das vozes dos professores acerca das escolhas curriculares. Este aspecto aponta para a manutenção de uma forma de elaboração anterior aos debates sobre a democratização das decisões que incidiam sobre a escola e a educação, que foi amplamente reclamada nos anos de 1980.

O relatório desenvolvido no ano de 2010, por sua vez, destaca a participação, seja dos agentes da escola, seja dos assessores vinculados às universidades:

Fica evidente nos documentos das diferentes Unidades da Federação e dos municípios, da parte dos órgãos da administração, a busca de caminhos participativos para sua elaboração, incluindo representantes das redes estadual e municipal e com a assessoria de professores das universidades federais e estaduais da região e mesmo de outras regiões do país. Menos frequente, mas com presença significativa, encontra-se a indicação de assessorias de empresas especializadas. Mas, é preciso ressaltar as indicações de intenso processo mobilizador nessa elaboração. Das 60 propostas analisadas, apenas oito não afirmam ter incluído professores ou equipes escolares na discussão inicial. (BRASIL, 2010, p. 441)

Identifica-se aí, portanto, pelo menos na forma de descrever o processo de elaboração das propostas curriculares por estados e municípios, que houve avanço no que se refere à busca pela participação dos agentes da escola no debate sobre o currículo. Outro aspecto que representa mudança é a chamada à cena de outros elementos para compor as equipes

de elaboração das propostas: as empresas especializadas. Por outro lado, como permanência, destaca-se a manutenção do espaço das universidades nesse debate, por meio do estabelecimento de assessorias por parte dos seus docentes/pesquisadores.

QUANTO À FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO CURRÍCULO

No que se refere à organização do currículo nas propostas analisadas nos dois relatórios focalizados neste artigo, fica clara a centralidade das disciplinas, ainda que se deva destacar alguns aspectos. Assim, na investigação da década de 1990, já se revelava a força da tradição de currículo centrado nas disciplinas:

Seja em função das orientações legais, que são bastante explícitas ao estabelecerem um elenco de componentes curriculares que devem constar do ensino fundamental, seja em função de uma arraigada tradição de currículo centrado nas disciplinas, todas as propostas curriculares dos estados e também a do Distrito Federal estão estruturadas em tomo desses componentes. (BARRETTO, 1995, p. 1)

No relatório de 2010, permanece essa centralidade das disciplinas, como se pode constatar nos trechos a seguir:

Tem dominância o padrão disciplinar na estruturação do currículo, que se explica, portanto, como proposta de disciplinas ou áreas do conhecimento. Observa-se a atualização na discussão de concepções e práticas no ensino das disciplinas, em interlocução com as orientações dos PCN e sob possíveis influências de docentes de universidades, que atuaram como assessores, envolvidos no processo de elaboração. A interdisciplinaridade, de aceitação consensual, é apontada como abordagem metodológica que não pode diluir as disciplinas, mas estabelecer interfaces e relações entre elas. (BRASIL, 2010, p. 442)

Mas, vale destacar, também, uma mudança identificada no relatório de 2010, no qual, a despeito do detalhamento do discurso apontar para as disciplinas, há uma preocupação em afirmar a busca pela definição de áreas:

O currículo se justifica por áreas, mas em muitos casos, áreas se referem a disciplinas e não a conjuntos de disciplinas agrupadas por algum critério de proximidade. [...] As propostas das chamadas áreas introduzem um discurso formativo, abrangente e relacional, mas, na maioria, são detalhadas por disciplinas isoladas, embora anunciem a busca de algum tipo de articulação. (BRASIL, 2010, p. 442)

Sampaio (2013) ainda ressalta, com relação ao relatório de 2010, que, nas propostas analisadas:

O critério de agrupamento por áreas, indicado nos parâmetros curriculares do ensino médio (PCNEM – Brasil, 1999), foi apropriado por várias propostas na organização curricular do ensino fundamental, especialmente para as quatro séries finais. [...] A busca de integração dos conteúdos é indicada principalmente por metodologia interdisciplinar e contextualização dos conhecimentos, mas também por metodologia de projetos e relação das disciplinas com os chamados temas transversais. (p. 72)

Aparentemente os elaboradores das propostas curriculares no contexto atual vêm empreendendo esforços para afirmar a adoção de uma perspectiva integradora na configuração do currículo – afinada com chamadas fortes presentes nos documentos curriculares e no campo pedagógico –, mas têm dificuldade para detalhar o currículo de outra forma, sem lançar mão da organização por disciplinas. Como exemplos dessas chamadas, vale lembrar que o próprio PCN para o Ensino Fundamental mantém a organização por disciplinas, procurando garantir o esbatimento das fronteiras entre elas, no debate de questões da atualidade, por meio dos Temas Transversais. E também, que, como destaca o excerto anterior, vem se firmando a importância das áreas definidas nos PCN para o Ensino Médio, bem como das noções de contextualização e interdisciplinaridade – mesmo quando se trata de uma proposta para o Ensino Fundamental, em especial para o seu segundo segmento. Talvez pela intensa participação de assessores ligados ao campo acadêmico, a parte teórica das propostas avançou mais na defesa da articulação, mas, ainda assim, “parece mais simples avançar nas concepções do que quebrar a tradição das listagens organizadas sob a lógica das disciplinas” (BRASIL, 2010, p. 444).

QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DAS PROPOSTAS

Na pesquisa realizada em 1995, se encontrava referência à força da perspectiva construtivista na composição do quadro de fundamentação teórica dos documentos:

Outro traço comum que apresentam os guias curriculares é a adoção generalizada dos pressupostos construtivistas associados em maior ou menor medida à perspectiva sócio-interacionista, que faz constante apelo ao universo sociocultural do aluno, a despeito de apenas tratar a questão do ponto de vista do desenvolvimento individual. (BARRETTO, 1995, p. 6)

Também o relatório de 2010 revela, como uma das similaridades encontradas entre as propostas analisadas, que:

Quanto à fundamentação das propostas, é central a concordância com as indicações legais e com as perspectivas teóricas presentes nas orientações oficiais centrais, principalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96), as Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais (DCN e PCN), *os fundamentos da psicologia da aprendizagem, na perspectiva do construtivismo*. (BRASIL, 2010, p. 441, grifo nosso)

Embora se mantenha a principal orientação teórica que embasa as propostas curriculares – o que poderia ser entendido como uma opção pela prevalência das questões relacionadas à aprendizagem e não ao ensino –, outras permanências observadas podem nos levar a questionar o quanto de fato se avançou, para além dos posicionamentos teóricos e das intenções declaradas. Como um exemplo disso, destaca Sampaio (2013):

[...] os dados examinados sugerem que a organização tradicional, centrada no ensino, resiste e persiste, articulando tempos, espaços e materiais ao desenvolvimento dos conteúdos em sequências pré-determinadas, sob a lógica dos pré-requisitos e crescente complexidade, da dosagem medida em recortes temporais precisos. (p. 94)

Em outro trecho, a autora ainda indica, a este respeito, que “as listagens extensas [de conteúdos das disciplinas] não permitem supor flexibilidade e adequação de tratamento às necessidades de aprendizagem dos alunos” (SAMPAIO, 2013, p. 96).

QUANTO AO TRATAMENTO DA DIVERSIDADE E DA PLURALIDADE CULTURAL

A pouca referência às questões relativas à diversidade e à pluralidade cultural nas propostas curriculares, constitui uma permanência quando se analisa os relatórios de 1995 e de 2010, como se destaca a seguir:

As propostas curriculares são tímidas no que tange a encaminhar sugestões referentes à abordagem de grupos sociais específicos: índios, caboclos, negros, crianças e adolescentes de rua, escolas de assentamentos, migrantes. O Pará, a Paraíba e o Mato Grosso fazem referência a essas demandas, mas é comum que elas sejam remetidas à decisão do coletivo das escolas e da comunidade, com a ressalva de que devem ser consideradas à luz do embasamento teórico adotado pelo respectivo estado. (BARRETTO, 1995, p. 6)

No relatório mais recente, esse quadro se confirma, de uma maneira geral:

[...] ganham pouco espaço nas propostas das diversas disciplinas: a inclusão de temas referentes a culturas africana, afro-brasileira e indígena, e relações étnico-raciais, restrita a itens dos componentes em que há obrigatoriedade; o atendimento a alunos com necessidades especiais; as tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2010, p. 444)

Assim, ainda que se tenha avançado na proposição de políticas de atendimento à diversidade, tais como as que se referem às relações étnico-raciais e ao atendimento aos portadores de necessidades especiais, nas propostas curriculares o avanço é bastante tímido. Ainda que não se ignore a relevância dos dispositivos legais de atenção a essas questões, também não se deve desprezar a importância de uma abordagem crítica desses aspectos nos documentos que orientam o trabalho da escola, para além das simples afirmações teóricas, avançando nas indicações de formas de tratamento dessas temáticas.

QUANTO ÀS CONCEPÇÕES DE AVALIAÇÃO

Com relação à avaliação, os relatórios também trazem considerações que revelam permanências. Assim, por exemplo, na pesquisa desenvolvida na década de 1990, afirma-se que:

Nas propostas curriculares que abordam o tema, a tônica recai sobre a avaliação diagnóstica. Se o aluno não vai bem, a questão não está em perguntar o que há de errado com ele, antes interessa saber como trabalhou o seu professor, que conteúdos elegeram como os mais importantes, que abordagens utilizou para acercar-se melhor da realidade do aluno e como se organizou a escola para oferecer-lhe oportunidades mais adequadas de aprendizagem, tendo em conta a bagagem cultural que ele traz. A intenção é a de que a avaliação forneça os elementos necessários para a melhoria da qualidade do ensino, deixando de funcionar como uma arma contra o aluno. Nos novos termos propostos a avaliação extrapola o universo exclusivo da relação professor aluno, passando a exigir um maior comprometimento do conjunto dos agentes educacionais da escola e do próprio sistema de ensino. (BARRETTO, 1995, p. 16)

Já no relatório de 2010, aponta-se que, nas diferentes propostas:

A avaliação é também discutida de forma muito semelhante [nas propostas analisadas], defendida como processual, contínua, diagnóstica, formativa, central para acompanhamento dos alunos e

para organizar o trabalho docente; nas propostas recomendam-se formas e instrumentos bastante diversificados; nos quadros apresentados por disciplinas, é frequente a inclusão de indicações específicas, que acompanham as habilidades elencadas. (BRASIL, 2010, p. 444)

O discurso relacionado à avaliação permanece, portanto, assumindo o seu papel formativo, que visaria à identificação dos problemas com o intuito de criar as condições para aprendizagem, inclusive, e especialmente aquelas que se referem ao trabalho escolar e à prática docente. Entretanto, pode-se identificar uma ênfase no relatório de 1995 em relação à consideração da bagagem cultural trazida pelo aluno e à melhoria da qualidade do ensino por meio da análise contínua do processo desenvolvido por ele, enquanto, no relatório de 2010, destaca-se a importância da avaliação como meio para verificar o alcance das habilidades elencadas, assumidas, talvez, como objetivos do ensino e norteadoras dos sistemas de avaliação externa.

Em resumo, foram identificadas importantes mudanças nos dois relatórios: a afirmação, no relatório de 2010, da garantia de um maior espaço para a participação de diferentes agentes – notadamente de professores das redes públicas de ensino – no debate em torno do currículo e a indicação de um movimento de valorização e busca por articulação entre as disciplinas escolares, com a tendência de, na prática, isso se restringir à parte dos documentos na qual se faz a declaração de intenções. Como permanências importantes, destacam-se: a escolha da principal fundamentação teórica, em torno dos princípios do construtivismo, e o ainda insuficiente aprofundamento nas questões relativas à diversidade e à pluralidade cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propostas curriculares de estados e municípios analisadas resultam de processos de recontextualização das escolhas assumidas centralmente em relação ao currículo a ser implementado nas escolas brasileiras. Tais processos se dão por meio da atuação das equipes responsáveis pela elaboração desses documentos. Os dois relatórios referem-se às características gerais dos documentos analisados e, neste artigo, empreendeu-se a identificação de permanências e mudanças nos relatórios de análise desses textos; em ambos, porém, pode-se identificar que são atribuídos significados distintos às definições centrais como um todo e aos diferentes conceitos ou noções utilizadas para referendá-las.

O processo de recontextualização pode ser entendido como aquilo que acontece a um texto (por exemplo, as prescrições curriculares oficiais), quando ele é deslocado de seu campo de produção, sofrendo inúmeras

transformações até que esteja pronto para o uso por alunos e professores, na sala de aula. Inicialmente, este texto é descontextualizado, suas ligações com o contexto de produção são ocultadas para efeito de transmissão em um novo contexto:

Quando um texto é apropriado por agentes recontextualizadores, atuando em posições desse campo [recontextualizador], ele, em geral, sofre uma transformação antes de sua relocação. A forma dessa transformação é regulada por um *princípio de descontextualização*. Esse processo se refere à mudança no texto como se ele fosse, primeiramente, *deslocado* e, depois, *relocado*. Esse processo assegura que o texto não seja mais o mesmo texto. (BERNSTEIN, 1996, p. 91)

Constitui-se, assim, um novo texto que continuará a ser adaptado no processo de elaboração de materiais didáticos, de organização do currículo na escola e na prática pedagógica.

No caso específico da produção de propostas curriculares por estados e municípios, o que se focaliza neste artigo é a transformação do teor do documento de produção central (os PCN) na constituição do documento curricular estadual ou municipal. Tal transformação é realizada por diferentes agentes que compõem as equipes de elaboração – membros das secretarias de educação, assessores, docentes e gestores de escolas, representantes da comunidade, entre outros –, constituídas diferentemente e marcadas por pressões características de cada contexto, como se pretendeu destacar anteriormente neste texto.

Ao tratar do processo de recontextualização, Lopes (2005) afirma a adequação da associação desse conceito ao de hibridismo na análise de políticas curriculares, o que expressa a associação entre uma perspectiva estruturalista (a recontextualização) e uma perspectiva pós-estruturalista (o hibridismo). Para a autora:

[...] ambos os modos de pensamento [estruturalista e pós-estruturalista] questionam o privilégio conferido à consciência humana e a sua possibilidade de autonomia e de autoconhecimento, bem como valorizam a linguagem como constituinte do social e consideram a cultura em termos simbólicos e linguísticos. (LOPES, 2005, p. 4)

Ela ressalta ainda o potencial do conceito de recontextualização para a análise das políticas de currículo:

[...] o conceito de recontextualização permanece sendo importante para a pesquisa das políticas de currículo. Por intermédio desse

conceito, é possível marcar as reinterpretações como inerentes aos processos de circulação de textos, articular a ação de múltiplos contextos nessa reinterpretação, identificando as relações entre processos de reprodução, reinterpretação, resistência e mudança, nos mais diferentes níveis. (LOPES, 2005, p. 6)

Quanto ao hibridismo, ele se expressa na sobreposição de discursos ambíguos, colocados lado a lado, com suas marcas supostamente originais sendo simultaneamente apagadas pelas interconexões estabelecidas com o intuito de legitimar essa bricolagem. As ambivalências daí resultantes revelam as negociações necessárias para atingir tal legitimação e, ao mesmo tempo, “engendram zonas de escape dessa dominância” (LOPES, 2005, p. 11). Ressalta-se a necessidade de se manter a atenção no fato de que tal bricolagem não significa que todos os discursos têm a mesma força de expressão, ou seja, pensar em hibridismo não pode implicar ignorância da existência de relações desiguais de poder.

A autora afirma que, com base na perspectiva da lógica cultural da tradução, se pode entender que, ao falar em recontextualização por processos híbridos,

[...] não se trata de um processo de assimilação ou de simples adaptação, mas um ato em que ambivalências e antagonismos acompanham o processo de negociar a diferença com o outro. O espaço simbólico da recontextualização passa a ser entendido como um espaço de negociação de sentidos e significados, a construção de uma “comunidade imaginada” [...], visando a negociar a identidade com a cultura produzida. (HALL, 2003,⁹ apud LOPES, 2005, p. 59)

O relatório de 2010 confirma esse caráter híbrido:

Diferentes concepções, tendências e tradições pedagógicas, presentes no campo pedagógico, misturam-se, fundem-se com as orientações citadas, produzindo explicações e abordagens que fazem sentido e confirmam o hibridismo de contribuições distintas na constituição do discurso curricular no país, apontado por muitos estudiosos do currículo. (BRASIL, 2010, p. 441)

No processo de recontextualização das orientações centrais, a elaboração das propostas do relatório de 2010 evidencia que os significados assumidos para as competências, por exemplo, variam a partir da proposição central. O aprofundamento e o detalhamento das orientações assumem direções diferentes, tais como: 1) tomam as competências como objetivos específicos dos conteúdos, em algumas propostas; 2) as consideram elementos centrais do processo formativo, atingidos

9

HALL, Stuart. *Da diáspora: Identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

como consequência do processo de conhecimento, ressaltando a valorização de experiência e da aprendizagem, em outras; 3) assumem as competências como elementos norteadores da seleção de conteúdos, subordinando-os a essas diretrizes; e 4) defendem a não subordinação do conhecimento às competências e habilidades. O processo de elaboração das propostas, portanto, revelou um caminho de reflexão das equipes responsáveis, com influência de assessores das universidades, teoricamente situados, e com o estabelecimento de relações mais ou menos duradouras entre esses agentes.

Admitindo-se que as apropriações de discursos diversos geram uma sobreposição de caráter ambíguo e, por vezes, contraditório nas propostas curriculares, é necessário identificar a tendência assumida pela recontextualização desses discursos, desde as prescrições federais até o que resulta desse processo nas propostas elaboradas pelos estados e municípios e daí até as salas de aula. Nesse processo podem ser encontrados elementos que permitam identificar onde as secretarias de educação, diante da necessidade de orientar o trabalho das escolas, têm encontrado respostas, caminhos, possibilidades.

Ainda que nas discussões acadêmicas sobre currículo se possa identificar um temor em assumir uma atitude prescritiva, a análise das propostas curriculares permite afirmar que respostas vêm sendo encontradas, para muitos estados e municípios, nos PCN. Ou seja, na produção desse documento, na busca por legitimação, diferentes discursos foram sobrepostos e esta combinação, a despeito das críticas produzidas no campo teórico, fez sentido ou, ao menos, forneceu instrumentos para organizar o currículo dos sistemas educacionais. Não é possível ignorar que, se os pesquisadores do campo do currículo se abstiverem de participar da discussão sobre o que e como a escola deve fazer seu trabalho, por receio de adotar uma atitude prescritiva, outras instâncias o farão. E, pelo que se pode verificar nos relatórios de que trata este artigo, os documentos que orientam o trabalho escolar produzidos por essas instâncias são textos híbridos, cujas sobreposições de discursos precisam ser esmiuçadas.

Vale lembrar uma importante posição marcada por Santos (2007) ao discutir a produção acadêmica sobre currículo a partir dos anos 1990, produção fortemente marcada pela perspectiva pós modernista. Sem questionar as contribuições que essa perspectiva trouxe inicialmente ao campo do currículo, a autora problematiza a derivação disso em boa parte dos estudos mais recentes, visto que:

Pode-se afirmar que, em parte da produção acadêmica sobre currículo, são frequentes as metaquestões. No entanto, não seria oportuno, ao levantar questões sobre questões, também tentar respondê-las? Assim, quando se pergunta “Este conteúdo tem

valor?”, não é suficiente apenas indagar “o que se quer dizer com valor”. Da mesma forma, quando se indaga “Esta é uma forma democrática de se organizar uma atividade curricular?”, não é suficiente retornar à pergunta arguindo “o que é atividade curricular” ou “o que se entende por forma democrática”. Tanto as primeiras perguntas quanto as segundas precisariam ser respondidas. (SANTOS, 2007, p. 305)

Assim, retomando as críticas recebidas pelos PCN, foram destacadas quatro delas, neste artigo: 1) seu potencial para fomentar a formação de identidades muito marcadas pelas chamadas da perspectiva neoliberal; 2) o viés psicologizante assumido na fundamentação teórica das escolhas curriculares, em detrimento dos aspectos sociológicos e políticos do debate; 3) o excessivo detalhamento das orientações; e 4) a insuficiência dos temas transversais para o tratamento e a promoção da crítica em relação aos debates em torno da diversidade e da pluralidade cultural. Quanto à primeira delas, não se tem elementos suficientes, a partir da análise ora desenvolvida, para fazer qualquer afirmação categórica a esse respeito, embora a própria centralidade dos PCN como referência para a maioria dos elaboradores de propostas possa ser objeto de pesquisas nessa direção. Com relação à segunda crítica, verificou-se a permanência da ênfase na concepção construtivista, embora o adensamento teórico dos textos possivelmente tenha resultado na combinação de perspectivas, com a sobreposição de enfoques da sociologia, da filosofia, entre outros. Já no que tange ao detalhamento das orientações, que extrapolariam o caráter de parâmetros, a força dos PCN como guia para a produção das propostas analisadas em 2010, parece apontar para a atribuição de sentido para o documento por parte dos elaboradores de propostas. Neste sentido, aponta Sampaio (2013) esta constatação:

[...] obriga a ponderar sobre o quanto a aceitação de diretrizes e parâmetros curriculares nacionais sinaliza para sua relação com tradições e práticas presentes e sedimentadas na produção da pedagogia e na cultura escolar – o mero gosto pelo novo não explica a adoção de modos de pensar e elaborar o currículo e a educação escolar. Assim, a estrutura curricular, as áreas e disciplinas, as orientações metodológicas e o processo de avaliação formam um conjunto de indicações que organiza questões que há muito estavam presentes na discussão da área da educação. Ou seja, comprovou-se a declarada intenção dos propositores [dos PCN], de considerar o que já existia, mas, confirmou-se também a persistência de alguns pontos, sugerindo que os limites de aceitação daquilo que se apresenta como novo residem no que já está sedimentado no discurso e na prática pedagógica. (p. 93)

E, por fim, com relação à forma de tratamento da diversidade e da pluralidade cultural por meio dos Temas Transversais, pode-se inferir que, tendo os PCN assumido tamanha centralidade na produção das propostas curriculares de estados e municípios, a manutenção do relativo silêncio das propostas em relação a essas questões, especialmente expresso na dificuldade de encontrar espaço para essas discussões na organização prevalente por disciplinas, parece confirmar a limitação dos PCN nessa direção.

Ressalta-se, por fim, a importância de se explicitar os sentidos assumidos pelos diferentes discursos combinados nas propostas, afinal, parece da maior relevância para o campo do currículo enfrentar as seguintes questões: que diferentes discursos foram aglutinados no âmbito de documentos como os PCN, de modo a torná-los aparentemente tão significativos para os elaboradores de propostas curriculares? Que respostas eles oferecem para quem tem que fazer escolhas em torno do currículo que será desenvolvido nas escolas? Que sentidos assumem nos textos produzidos à luz dos PCN conceitos fulcrais para as discussões no campo da educação, tais como autonomia, competência, aprendizagem significativa, avaliação processual, entre tantos outros?

REFERÊNCIAS

BARRETO, Elba S. S. (Coord.). *As propostas curriculares oficiais. Análise das propostas curriculares dos estados e de alguns municípios das capitais para o ensino fundamental.* (Textos FCC, n. 10). São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1995. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos_fcc/arquivos/1321>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BERNSTEIN, Basil. *A estruturação do discurso pedagógico. Classes, códigos e controle.* Petrópolis: Vozes, 1996.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Z. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. *Parâmetros Curriculares Nacionais.* Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

_____. *Relatório de análise de propostas curriculares de ensino fundamental e ensino médio.* Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13868:relatorios-programa-curriculo-em-movimento&catid=195:seb-educacao-basica&Itemid=936>. Acesso em: 20 fev. 2013.

CURY, Carlos, R. J. Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 4-17, maio/ago. 1996.

_____. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 72-85, maio/ago. 1998.

GALLIAN, Cláudia V. A. *Conhecimento escolar de Ciências Naturais no Ensino Fundamental.* 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

LOPES, Alice R. C. Política de currículo: recontextualização e hibridismo. *Currículo sem Fronteiras*, v. 5, n. 2, p. 50-64, 2005.

MOREIRA, Antonio F. B. Propostas curriculares alternativas: limites e avanços. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 21, n. 73, p. 109-138, dez. 2000.

SAMPAIO, Maria das Mercês F. Propostas curriculares e o processo ensino-aprendizagem. In: SILVA, Fabiany C. T.; PEREIRA, Marcus V. M. (Org.). *Observatório de cultura escolar: estudos e pesquisas sobre escola, currículo e cultura escolar*. Campo Grande: Editora UFMS, 2013. p. 69-97.

SAMPAIO, Maria das Mercês F.; FALSARELLA, Ana Maria.; MENDES, Mônica F. V. A produção intelectual de crítica aos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental. In: COLÓQUIO LUSO-BRASILEIRO SOBRE QUESTÕES CURRICULARES, 2., e COLÓQUIO SOBRE QUESTÕES CURRICULARES, 6. Rio de Janeiro. *Currículo: pensar, inventar, diferir*, v. 1. Rio de Janeiro: UERJ, 2004. p. 1-10.

SANTOS, Lucíola L. C. P. Políticas públicas para o ensino fundamental: Parâmetros Curriculares Nacionais e Sistema Nacional de Avaliação (SAEB). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/sciello.php> >. Acesso em: 12 fev. 2013.

_____. Currículo em tempos difíceis. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 45, p. 291-306, 2007.

SILVA, Tomaz T. Apresentação. In: GOODSON, Ivor F. *Currículo: teoria e história*. 5. ed. São Paulo: Vozes, 1995. p. 7-13.

ZANCUL, Maria Cristina S. O ensino de ciências de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental: possibilidades e limites da realidade escolar na região de Araraquara. In: BUENO, José Geraldo Silveira (Org.). *Escolarização, práticas didáticas, controle e organização do ensino*. São Paulo: J. M., 2002. p. 93-120.

CLÁUDIA VALENTINA ASSUMPÇÃO GALIAN

Departamento de Metodologia do Ensino e Educação Comparada – EDM –
da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – FE/USP
claudiavalentina@usp.br

TURNOS E SEGREGAÇÃO ESCOLAR: DISCUTINDO AS DESIGUALDADES INTRAESCOLARES

TIAGO LISBOA BARTHOLO

MARCIO DA COSTA

RESUMO

O artigo analisa padrões de segregação entre e intraescolas, trazendo dados para toda a rede municipal de educação do Rio de Janeiro, de 2004 a 2010. O desenho do estudo possibilita medir o efeito líquido produzido pela distribuição dos alunos entre os turnos da manhã e da tarde na segregação escolar. Para isso foi utilizado um indicador denominado Índice de Segregação, que considera quatro características dos estudantes: condição de pobreza, cor/raça, educação parental e distorção idade-série. Os resultados indicam que os turnos escolares produzem efeito de incremento no nível geral de segregação escolar e que os estudantes são selecionados para diferentes turnos, principalmente em função de seu percurso escolar progressivo, o que reforça a impressão da existência de uma espécie de tracking informal, na rede escolar estudada.

Os autores agradecem a Stephen Gorard, da Durham University, do Reino Unido, por seus comentários e ajuda.

Trabalho financiado com recursos da Capes (Observatório da Educação 2010), CNPq (Produtividade em Pesquisa) e Faperj (APQ1).

SEGREGAÇÃO ESCOLAR • TURNOS ESCOLARES • POLÍTICA EDUCACIONAL

SHIFT ALLOCATION AND SCHOOL SEGREGATION: DISCUSSING INTRA-SCHOOL INEQUALITIES

ABSTRACT

The paper analyzes patterns of intra- and interschool segregation for the entire Rio de Janeiro, municipal school system from 2004 to 2010. The research design captures the “net effect” of “schooling in shifts/sessions, a mandatory distribution of pupils across morning and afternoon “shifts” or “sessions”. Segregation was assessed utilizing the Segregation Index considering four different pupil characteristics: poverty, color/race, parents’ education and age/grade distortion. The results indicate that “school shifts” increase the overall level of segregation and that the pupils are being consistently selected based on prior educational attainment, reinforcing the existence of “informal tracking” in Rio de Janeiro public schools.

SCHOOL SEGREGATION • SCHOOL SHIFTS • EDUCATIONAL POLICY

TURNOS Y SEGREGACIÓN ESCOLAR: LAS DESIGUALDADES INTRAESCOLARES EN DISCUSSION

RESUMEN

El artículo analiza estándares de segregación entre e intra escuelas y aporta datos para toda la red municipal de educación de Rio de Janeiro, desde 2004 hasta 2010. El diseño del estudio posibilita medir el efecto neto producido por la distribución de los alumnos entre los turnos de la mañana y de la tarde en la segregación escolar. Para ello se utilizó un indicador denominado Índice de Segregación, que considera cuatro características de los estudiantes: condición de pobreza, color/raza, educación parental y distorsión edad-año escolar. Los resultados indican que los turnos escolares producen un efecto de incremento en el nivel general de segregación escolar y que los estudiantes son seleccionados para distintos turnos principalmente en función de su recorrido escolar anterior, lo que refuerza la impresión de que hay una suerte de tracking informal en la red escolar estudiada.

SEGREGACIÓN ESCOLAR • TURNOS ESCOLARES • POLÍTICA EDUCATIVA

ESTE ARTIGO ANALISA O IMPACTO DA ALOCAÇÃO DE ALUNOS NOS DIFERENTES TURNOS escolares sobre os níveis de segregação na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. A política em questão ocorre na maioria das cidades brasileiras e em outros países em desenvolvimento. O desenho do estudo possibilita medir o efeito líquido dessa política e estabelecer uma comparação entre os níveis de segregação existentes e um cenário hipotético onde tais políticas estivessem ausentes. Os testes podem conduzir a dois resultados: 1) ausência de impacto e; 2) aumento no nível de segregação. Dada a inexistência de uma legislação específica que regule a alocação de estudantes entre os turnos, o modelo hipotético supõe alocação aleatória. É isso o que ocorre?

O conceito de segregação aqui adotado refere-se à distribuição desigual de estudantes que compartilham uma característica específica em um conjunto de escolas. A mensuração foi feita com base no Índice de Segregação (*Segregation Index*) – GS. Foram adotados quatro diferentes indicadores de desvantagem potencial de estudantes e, a partir deles, calculados seus respectivos índices de segregação: pobreza, educação dos pais, cor¹ e distorção idade/série (atraso escolar). O conceito de segregação não deve ser tomado como sinônimo de discriminação ou injustiça. Pode-se afirmar, com base nesse cálculo, que a segregação é quase inevitável. Entretanto, deve-se destacar também a importância de reconhecer a ocorrência do fenômeno, a fim de distinguir entre o que seria

¹ Estudos norte-americanos e europeus tendem a usar *ethnic background*. Acreditamos que "cor" é mais apropriado ao contexto brasileiro, no qual é mais difícil atribuir a dimensão cultural daquele conceito.

uma segregação “razoável” ou esperada e o que pode ser caracterizado como desigualdade e políticas e práticas que a favorecem.

Evidências de diferentes países sugerem que a segregação escolar é um fenômeno universal, decorrente de fatores como segregação residencial, políticas educacionais e escolha parental. Esses fatores, por sua vez, estão reconhecidamente relacionados ao isolamento social, econômico e cultural (HARRIS, 2011). Este artigo focaliza apenas um fator de segregação, uma prática ou política educacional específica. Assim, boa parte da variação nos níveis de segregação não será explicada nos nossos modelos. Questões como o impacto da segregação residencial, da escolha parental e de outros elementos da política educacional devem ser consideradas em trabalhos futuros para que se possa conhecer melhor as causas da segregação em redes escolares públicas no Brasil.

No debate internacional sobre segregação escolar duas questões cruciais se destacam. A primeira se refere ao impacto do agrupamento de estudantes com características semelhantes. Haveria potencialmente mais benefícios ou efeitos nocivos no ato intencional de agrupar estudantes que compartilham determinadas características? As evidências coletadas em diferentes sistemas educacionais indicam efeitos distintos para a segregação. De um lado, é razoável supor que agrupar estudantes com características/necessidades específicas pode ser eficaz quando se pretende aplicar políticas direcionadas a ajudar tais grupos. De outro lado, há fortes indícios de que agrupar alunos com características específicas pode impactar a forma como eles são tratados nas escolas, assim como a qualidade do ensino, os níveis gerais de desempenho e as probabilidades de acesso ao ensino superior; observa-se ainda uma associação cada vez mais direta entre desempenho acadêmico e nível socioeconômico (HAAHR et al., 2005; EGGRES, 2005; BRITO; COSTA, 2010; ROSENTHAL; JACOBSON, 1968).

A segunda questão diz respeito ao papel das políticas educacionais nos níveis de segregação. Será que as políticas educacionais têm impacto no nível geral de segregação? É razoável presumir que políticas que deliberadamente separam estudantes baseadas, na cor, por exemplo, perderam legitimidade ao longo do tempo, como o sistema do *apartheid* na África do Sul, que tende a ser considerado injusto e ilegal nos países democráticos.

Todavia, a decisão de agrupar intencionalmente estudantes com características similares também pode ser vista como justa e desejável, quando dirigida a tornar sistemas educacionais menos estratificados, ao menos em termos de desempenho dos estudantes.

Procedimentos diferenciadores podem ser aplicados com a intenção de reduzir desigualdades sociais. A nova compreensão do que seria justo em termos de oportunidades educacionais cria também uma nova oposição entre sistemas educacionais mais unitários ou mais

segmentados, com diferentes tipos de escolas, currículos e incentivos. De qualquer forma, novas políticas que objetivam enfrentar desigualdades sociais pré-existentes podem inadvertidamente ampliar a segregação. Esse efeito adverso deveria ser considerado seriamente por pesquisadores e gestores, dado que pode interferir nos potenciais benefícios da política.

Há muitos exemplos de políticas que podem, de forma não intencional, impactar os níveis de segregação. As escolas *charter*, nos Estados Unidos, são exemplo de uma tentativa de tornar o sistema educacional mais diverso e atraente. Outro exemplo é o sistema de *tracking* na Alemanha ou Hungria. Há fortes evidências de que a seleção de estudantes em sistemas formais de *tracking* está altamente correlacionada com seu nível socioeconômico. A iniciativa de direcionar estudantes a um caminho pode, ao menos em alguns casos, resultar não muito diferente de selecioná-los por nível socioeconômico. Um terceiro e derradeiro exemplo é a política de escolha escolar que, dentre outros objetivos, busca incrementar a escolha parental. Não há consenso entre pesquisadores sobre os impactos das políticas de incentivo à escolha escolar na segregação escolar (GORARD; TAYLOR; FITZ, 2003).

Essas políticas se propõem a assegurar a qualidade e a equidade dos sistemas educacionais, apesar de haver evidências de que tais objetivos são difíceis de conciliar. Para resolver essa equação, há projetos de pesquisa desenhados de modo a permitir estimar não somente os efeitos intencionais, mas também os não intencionais de tais políticas, e que podem ser de grande utilidade para os gestores.

Este artigo se divide em seis seções, incluída esta introdução. A próxima seção contextualiza o sistema educacional municipal do Rio de Janeiro, trazendo dados sobre a política de alocação de alunos nos turnos escolares. Na sequência, descreve-se o desenho do estudo, apresenta-se o Índice de Segregação e as principais variáveis utilizadas para descrever os alunos em desvantagem potencial. A quarta seção descreve os padrões de segregação escolar na rede municipal. A quinta traz os resultados do impacto da alocação de alunos nos turnos escolares sobre a segregação. A sexta e última parte retoma e discute os resultados, tratando de seus possíveis usos futuros para políticas educacionais.

A CIDADE DO RIO DE JANEIRO E SEU SISTEMA EDUCACIONAL

A cidade do Rio de Janeiro tem o maior sistema educacional municipal público do Brasil, no ensino fundamental. São cerca de 1.300 escolas, oferecendo educação pré-escolar e ensino fundamental, com mais de 600 mil alunos neste último nível. Este artigo se dedica apenas ao período da educação obrigatória, ensino fundamental, analisando sua

população total nas cerca de 900 escolas municipais que atendem a esse nível.

No Brasil, cerca de 18% dos estudantes do ensino fundamental frequentam escolas privadas. No Rio de Janeiro, esse número é maior, atingindo 25%. Infelizmente, no momento da redação deste trabalho, não nos seria possível incluir dados sobre a rede privada, de forma a proporcionar um tratamento mais completo, que considerasse toda a população nas escolas fundamentais.² Dado que as escolas privadas são frequentadas majoritariamente pela classe média e pela elite econômica, é razoável supor que os níveis de segregação aqui apresentados estão subestimados. Os dados utilizados referem-se a uma parte mais homogênea da população, sendo mais provável que parte da variação que influenciaria o índice de segregação tenha sido deixada de fora.

Estudos anteriores na cidade destacam um padrão singular de segregação residencial que combina proximidade espacial com distância social. A sociologia urbana vem demonstrando há muito tempo que o isolamento de certos grupos (por exemplo, famílias pobres) em partes remotas da cidade reduz as oportunidades de interação e pode exercer impacto negativo sobre indivíduos das vizinhanças mais desfavorecidas, em acréscimo à desvantagem já associada à condição de pobreza (WILSON, 1987). Esse padrão de segregação residencial, denominado centro-periferia, é comum em muitas cidades norte-americanas e europeias.

Contudo, Ribeiro e Koslinski (2009) demonstraram que o modelo centro-periferia não pode ser aplicado plenamente no Rio de Janeiro e, presumivelmente, a outras grandes cidades de países em desenvolvimento. Em muitas situações, tais cidades apresentam um padrão mais complexo de segregação residencial, com algumas aglomerações de comunidades pobres (bolsões de pobreza) espalhadas por toda a cidade, inclusive em áreas mais abastadas.

Alves, Lange e Bonamino (2010) publicaram um mapa da cidade do Rio de Janeiro com o Índice de Desenvolvimento Social – IDS – para todas as regiões da cidade. É possível identificar dois processos concomitantes de segregação. O primeiro, semelhante ao de muitas cidades europeias, mostra a área mais afluenta, próxima à costa, em contraste com a área menos desenvolvida. Entretanto, os mesmos mapas sugerem que áreas que apresentam alto padrão de IDS podem estar próximas de vizinhanças empobrecidas. É o fenômeno das favelas que caracteriza esse padrão urbano. Cerca de 25% da população que mora nas áreas de maior valorização imobiliária reside, de fato, em favelas. É possível observar pessoas de classes alta, média e baixa vivendo muito próximas, mas com pequena interação social (RIBEIRO et al., 2010).

É razoável supor que esse tipo de segregação residencial teria um impacto redutor na segregação escolar. Estudos anteriores, contudo,

² As informações sobre os alunos da rede privada estão contidas nas bases do Inep, fonte diferente daquela aqui utilizada, demandando verificações e compatibilização ainda não realizadas.

mostram o contrário (RIBEIRO; KOSLINSKI, 2009; BRUEL; BARTHOLO, 2012; COSTA; KOSLINSKI, 2011; COSTA, 2008). Podem-se apontar ao menos dois níveis de estratificação escolar: 1) segmentação regional, conforme os padrões de desigualdade socioeconômica; 2) segmentação interna em cada região da cidade. A distribuição de estudantes entre as escolas públicas municipais parece obedecer a um padrão complexo, que ultrapassa e conjuga aspectos socioeconômicos, segregação residencial e desempenho acadêmico. Ressalte-se, contudo, que nossas pesquisas anteriores trabalharam com um número limitado de escolas, implicando possíveis vieses de seleção (BRUEL; BARTHOLO, 2012; COSTA; KOSLINSKI, 2011; COSTA, 2008). Esta, talvez, seja a primeira tentativa de medir a segregação escolar em uma grande cidade brasileira usando dados para todas as escolas públicas.

O papel do território é algo a ser investigado em estudos futuros. Por ora, nosso foco está na análise do impacto de uma política educacional nos níveis de segregação. Alguns defendem que essa é a questão mais relevante para o campo da educação (HARRIS, 2011). Em termos gerais, o sistema educacional municipal, não somente no Rio de Janeiro como também em outras cidades, pode ser descrito como um sistema abrangente, universalista (*comprehensive*). Não há grandes diferenças entre as escolas e, ao menos em teoria, todas deveriam oferecer o mesmo currículo.

Mais recentemente, tem havido algumas iniciativas de criar diferentes “tipos de escolas” no Rio de Janeiro, especialmente em áreas mais vulneráveis. Um exemplo é a política denominada Escolas do Amanhã, iniciada em 2009, envolvendo 150 escolas localizadas em áreas pobres ou caracterizadas como escolas com severos problemas de baixo desempenho acadêmico. Essa política, que pretende promover a melhoria do desempenho nessas escolas, provê recursos adicionais para que elas possam estender seus horários de funcionamento diário e oferecer um leque diversificado de atividades aos alunos. Há, ainda, um incentivo econômico aos professores que aceitam trabalhar nessas escolas. O foco principal é recrutar profissionais mais experientes e motivados para esse trabalho. O currículo, no entanto, mesmo nas Escolas do Amanhã, não varia muito em relação às demais escolas municipais.

A legislação carioca acerca da matrícula escolar vem sendo analisada e combina duas abordagens distintas. De um lado, os pais dispõem de liberdade de escolha. Não há restrições formais para a matrícula relacionada com a moradia dos alunos, mesmo porque o transporte público gratuito para estudantes das escolas públicas permite maior mobilidade para acessar escolas em bairros distantes. Entretanto, as escolas têm controle sobre a escolha de seu alunado, especialmente quando ocorre sobredemanda (BRUEL; BARTHOLO, 2012; BARTHOLO, 2013). Dado que as escolas desfrutam de diferentes reputações, é mais provável que a

sobredemanda ocorra principalmente em dois cenários: a) regiões de maior densidade populacional e baixa oferta escolar, e b) escolas que possuem elevada reputação – que se traduz em melhor desempenho. Se essas suposições estiverem corretas, os níveis de segregação podem sofrer alguma influência da legislação corrente.

A movimentação não regulada de estudantes entre as escolas é outra questão observada em diferentes sistemas educacionais. Saporito (2003), analisando o impacto das *Magnet Schools*, da Philadelphia, mostrou que as transferências não são aleatórias e podem aumentar os níveis de segregação. Bruel e Bartholo (2012) observaram algo similar, ao analisar escolas públicas no Rio de Janeiro. A falta de transparência e a existência de brechas na legislação atual que regula as transferências de alunos permitem a adoção de diferentes procedimentos por parte das direções e administrações escolares, tais como entrevistas informais, seleção baseada em desempenho anterior (boletins escolares) ou outros critérios.

Evidências recentes mostram que as famílias dos estudantes fazem uso de suas relações pessoais com membros da administração escolar para ter acesso às escolas de maior prestígio (COSTA; KOSLINSKI, 2012). No Brasil, práticas patrimonialistas por parte de servidores públicos reforçam a percepção de que nem todos os indivíduos são iguais (COSTA; PRADO; ROSISTOLATO, 2013). Talvez todas essas questões estejam relacionadas ao fato de que a gestão escolar participa ativamente em todo o procedimento de matrícula e transferência de alunos. É a isso que parte da literatura internacional sobre estratificação escolar se refere quando menciona os diretores como “guardiões” (*gatekeepers*) da escola.

Mais de 90% das escolas públicas municipais no Rio de Janeiro têm dois ou mais turnos escolares. A “política de turnos” foi – e ainda é – uma solução para o número crescente de estudantes matriculados no ensino fundamental no Brasil, nas últimas décadas, diante da insuficiência de escolas. Durante o século XX, em apenas quarenta anos, o processo de urbanização rapidamente inverteu a proporção da população vivendo em áreas urbanas e rurais. Há dados da década de 1970 que mostram a existência de escolas com quatro turnos de aula. Hoje, a situação mais comum é uma escola com dois turnos diurnos, manhã e tarde, mas ainda é possível observar, ainda que raramente, escolas com um terceiro turno diurno. Muitas ainda têm um turno noturno, para adultos. Sem dúvida, há um esforço para aumentar o número de horas diárias que os alunos passam nas escolas, o que necessariamente demanda apenas um turno diurno por escola.

Tudo, com exceção do prédio e da direção, pode mudar de um turno a outro: professores, administração e até materiais de trabalho. Em alguns casos, o turno representa uma mudança no nível escolar atendido (primeiro ou segundo segmento), enquanto, em outros, o nível

atendido pode ser o mesmo. Talvez a informação mais relevante para os propósitos desta pesquisa seja o critério de alocação de estudantes pelos turnos. Dado que não há regulação específica, a burocracia educacional tem autonomia para organizar a alocação dos alunos. Pode-se dizer que a equipe de direção escolar tem controle total ou parcial sobre três momentos da admissão de alunos: a matrícula inicial na rede pública; as transferências de alunos entre escolas; e a alocação de alunos nos turnos e turmas. Na realidade, o que caracteriza a política de turnos é a ausência de qualquer regulação quanto à alocação de alunos – exceto para o turno noturno, para o qual há barreiras etárias.

É importante fazer uma distinção entre o que denominamos “política de turnos” e o que seria uma definição mais rigorosa de “política educacional”, que apresenta um conjunto de leis e regulamentos voltados a questões de interesse público. Os dois turnos diurnos são de tal forma naturalizados que parecem prescindir de qualquer regulação e controle externo quanto à alocação de alunos.

Este estudo busca responder a uma questão principal: a distribuição de alunos pelos turnos escolares tem algum impacto nos níveis de segregação? Dito de outra maneira: há uma distribuição aleatória dos alunos? Estudos anteriores analisaram essa questão em um número limitado de escolas, potencialmente com viés de seleção amostral e com desenho de pesquisa mais pobre. A falta de boas evidências tem limitado o debate sobre a questão.

MÉTODOS

O artigo apresenta dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro – SME-RJ – para todas as escolas, de 2004 a 2010. O Índice de Segregação foi adotado considerando todos os indicadores de desvantagem potencial disponíveis, amplamente reconhecidos no Brasil e em outros países, por se correlacionarem com o desempenho dos alunos.

O GS indica a proporção exata dos alunos em desvantagem que deveriam trocar de escola (ou turnos), de forma a que não houvesse qualquer segregação quanto à característica específica expressa no indicador. A fórmula abaixo descreve o GS:

$$GS = 0.5 * \{ \sum |F_i / F - T_i / T| \} ,$$

onde “ F_i ” é o número de alunos em desvantagem potencial na escola “ i ”, e “ i ” varia de 1 até o número total de escolas na rede; “ F ” é o número total de alunos em desvantagem potencial nas escolas públicas do Rio de Janeiro; “ T_i ” é o número de alunos na escola “ i ”, e “ i ” varia de 1 até o

total de escolas na rede; “T” é o total de alunos nas escolas públicas do Rio de Janeiro (GORARD; TAYLOR; FITZ, 2003).

O índice apresenta um valor simples para um conjunto de escolas, indicando o quão desigual é a distribuição de estudantes com uma característica compartilhada. Dada a existência de diversos índices no “mercado”, é importante avaliar a adequação, em termos de vantagens e desvantagens, de cada indicador, antes da escolha de um deles. Gorard (2009), tratando de um índice específico de pobreza, destaca quatro propriedades desejáveis a serem apresentadas pelos indicadores, independentemente do campo de pesquisa no qual são usados:

1) invariante organizacional, de tal forma que se uma escola é dividida em duas, ou se duas escolas se fundem, com a mesma proporção de FSM³ em todas, então o valor do índice permanece o mesmo; 2) invariante por tamanho ou escala, de forma que se o número de estudantes FSM e não-FSM é multiplicado por uma constante em todas as escolas, o valor do índice permanece inalterado; 3) invariante composicional, de forma que se o número de alunos FSM é multiplicado por uma constante em todas as escolas, o valor do índice permanece o mesmo e; 4) afetado por transferências, de maneira que se um aluno FSM troca de uma escola com mais alunos FSM para outra com menos, o valor do índice diminui. (GORARD, 2009, p. 644)

A invariância organizacional é uma propriedade chave para o desenho apresentado neste estudo. Para medir o impacto da alocação dos alunos entre os turnos escolares, o índice de segregação adotado deve ser invariante na sua organização. Um exemplo simples, usando dados simulados, pode ajudar a clarear o que foi dito. Imagine-se um sistema escolar com apenas duas escolas e 200 alunos, divididos em números iguais entre elas. Se a escola “A” possui 30 alunos considerados pobres e a escola “B” apenas 10, o índice deve ser capaz de flagrar um grau de segregação. Nesse caso, o GS apresentaria 25% de nível de segregação. Assumindo-se que ambas as escolas têm dois turnos, cada turno com 50 alunos, se os alunos em desvantagem potencial fossem igualmente distribuídos entre os turnos, o nível de segregação calculado pelo GS, considerando-se cada turno escolar como uma unidade autônoma, não mudará. A simulação na Tabela 1 pode demonstrar isso.

3

Nos estudos de Gorard (2009) e em vários outros, na Grã-Bretanha, o FSM – *Free School Meal* –, ou alimentação escolar gratuita, é a melhor variável, registrada no nível individual, usada como *proxy* de *status* socioeconômica. Ela registra as condições de elegibilidade do estudante para receber o benefício.

TABELA 1
ÍNDICES DE SEGREGAÇÃO, POR ESCOLAS E TURNOS - SIMULAÇÃO

	ALUNOS EM DESVANTAGEM	TOTAL DE ALUNOS		ALUNOS EM DESVANTAGEM	TOTAL DE ALUNOS	ALUNOS EM DESVANTAGEM	TOTAL DE ALUNOS
Escola A	30	100	Turno 1	15	50	25	50
			Turno 2	25	50	5	50
Escola B	10	100	Turno 1	5	50	9	50
			Turno 2	5	50	1	50
GS	25%			25%		38%	

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

O índice captura corretamente que, se uma escola for dividida em duas, mantendo-se a mesma proporção de alunos em desvantagem em ambas, a segregação permanece a mesma. Contudo, se a alocação de estudantes entre turnos concentra os do grupo em desvantagem em um turno específico, então o GS aumenta.

A simulação na Tabela 1 mostra ainda uma distribuição não aleatória de estudantes em desvantagem através dos turnos. Os turnos A1 e B1 apresentam mais estudantes pobres do que seria esperado em uma distribuição equilibrada – A1 com 25 e B1 com 9. Nesse caso, o GS sobe para 38%. Esse é um exemplo de como as escolas podem se tornar mais segregadas após a alocação dos estudantes pelos turnos.

Quatro características de desvantagem foram escolhidas, baseadas em estudos internacionais relativos ao tema da segregação escolar. A escolaridade dos pais é um dos melhores preditores da trajetória escolar das crianças ao longo do tempo. Mesmo em países com altas taxas de mobilidade social, características parentais, como ocupação e escolaridade, são os melhores preditores do sucesso escolar dos filhos (GORARD; SEE, 2013).

Na base de dados utilizada, a educação dos pais é uma variável ordinal, com cinco possíveis posições ascendentes: 1) não escolarizado; 2) não completou o ensino fundamental; 3) concluiu o ensino fundamental; 4) concluiu o ensino médio e; 5) ingressou no ensino superior. De modo a construir os índices de segregação, a variável foi reduzida, gerando dois grupos em potencial desvantagem: 1) pais que não concluíram o ensino fundamental – EducEF e; 2) pais que não concluíram o ensino médio – EducEM.

O “gradiente de pobreza” é talvez o mais importante tema no campo da educação e justiça social. Superar desvantagens na educação é, entre outras coisas, reduzir a distância entre estudantes em condições de pobreza e o restante da população. Se um governo tiver de escolher apenas um indicador para mapear a segregação escolar, pobreza seria, provavelmente, o escolhido.

Desde 1990, o Governo Federal do Brasil, junto com administrações estaduais e municipais, tem implementado programas sociais

que tentam reduzir a pobreza. Os programas de transferência de renda, utilizando um cadastro nacional (Número de Inscrição Social – NIS),⁴ têm tornado possível identificar as famílias que são elegíveis a receber tal benefício.

Essa é uma variável simples, binária, que permite saber o número total de alunos em cada escola que provavelmente vivem em situação de pobreza. Adotamos, assim, a existência de um registro do NIS no cadastro dos alunos na SME-RJ como *proxy* de desvantagem econômica. Esse não é um indicador perfeito de tal condição, principalmente porque antigos registros podem não ter sido atualizados, conforme as pessoas tenham se retirado dos programas de transferência de renda. É provável a existência de um número desconhecido de casos falsos positivos. Contudo, falsos negativos são improváveis, pois o registro do NIS junto à rede de ensino é condição para cadastramento em tais programas.

A terceira variável, cor do aluno, vem sendo usada nas ciências sociais para avaliar desigualdades sociais, não somente relacionadas a oportunidades educacionais, mas também no mercado de trabalho, exposição à violência etc. Essa variável, coletada conforme os valores adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, foi recodificada para duas variáveis potencialmente indicativas de pertencimento a grupos em desvantagem: alunos não brancos e alunos pretos.

A última variável, denominada distorção idade-série, compreende informações de todos os alunos que não seguiram o fluxo escolar regular em termos de idade-série. Para detectar a distorção, duas variáveis foram usadas: a data de nascimento e a série frequentada. O grupo em desvantagem potencial é composto por alunos que: a) foram reprovados em alguma série – retenção; b) foram matriculados no primeiro ano do ensino fundamental com sete anos ou mais; c) abandonaram a escola e retornaram após algum tempo. A variável apresenta valores correspondentes a um ou mais anos de distorção (Distorção 1) ou dois ou mais anos de distorção (Distorção 2).

O desenho de pesquisa compara os níveis de segregação, calculados com o GS, tomando cada turno escolar como uma unidade de análise, diferindo da abordagem habitual, que considera a escola inteira como unidade básica (desconsiderando a atribuição de turnos, dado que eles inexistem em muitos contextos. Quaisquer diferenças observadas a cada ano devem ser atribuídas ao “efeito turno”. A análise apresenta três diferentes abordagens, de forma a tornar os resultados mais confiáveis: 1) todos os alunos matriculados na educação fundamental; 2) alunos matriculados no primeiro segmento do ensino fundamental; e 3) alunos matriculados no segundo segmento do ensino fundamental.

Esse desenho foi pensado para proporcionar duas informações importantes. A primeira é o efeito líquido de uma política educacional

4

“O Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, instituído pelo Decreto n. 6.135/07, é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, entendidas prioritariamente como aquelas cuja renda per capita mensal é de até meio salário mínimo. Famílias com renda superior (até três salários mínimos) também podem ser cadastradas, para o planejamento ou implementação de programas sociais específicos. Dessa forma, o número de famílias cadastradas é maior que a quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.” Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/beneficiario/cadunico-inclusao>>. Acesso em: 12 jun. 2012

específica. Se alguma diferença for notada entre os níveis do GS referentes às escolas como um todo e os mesmos indicadores calculados considerando os turnos escolares como unidades autônomas, será possível afirmar que o aumento se deve exclusivamente à política de turnos. Todos os demais elementos que possam influenciar a segregação escolar, como a segregação residencial ou a escolha dos pais, estão controlados por esse desenho.

O segundo ponto importante é descartar qualquer explicação alternativa plausível, caso se encontre algum efeito associado à alocação nos turnos. O desenho busca responder a essa ameaça de duas formas. A primeira é replicando as estatísticas por sete anos (2004 a 2010). Se o resultado for constante, apresentando um padrão estável, é improvável que possa ser atribuído a alguma flutuação dos dados (erro) em algum ano. A segunda é calculando o “efeito turno” separadamente para estudantes no primeiro e no segundo segmento de ensino fundamental. O desenho previne que esse efeito seja confundido com um “efeito segmento”.

Isso poderia acontecer por duas razões: a) algumas escolas oferecem todas as séries do ensino fundamental e organizam seus turnos de acordo com as séries (por exemplo, os mais jovens separados dos mais novos por turno); b) a proporção de alunos em desvantagem potencial nos dois segmentos é diferente (principalmente devido à evasão e à retenção ao final de cada ano escolar).

PADRÕES DE SEGREGAÇÃO AO LONGO DO TEMPO

Os níveis de segregação escolar para os alunos da rede municipal, de 2004 a 2010, são descritos na Tabela 2. Inicialmente, há dois pontos a destacar. O primeiro é o fato de os níveis no GS serem bem diferentes para os diversos indicadores. Não se trata de uma surpresa e é possível observar três indicadores com valores mais elevados: GS Distorção 2, GS EducEF (pais que não concluíram o ensino fundamental) e GS NIS (benefício em programa de transferência de renda). A segunda questão de destaque diz respeito aos padrões de segregação ao longo do tempo. Todas as variáveis, com exceção das indicativas de distorção idade-série, declinam no período analisado. Haveria alguma explicação plausível para esse resultado?

TABELA 2
ÍNDICE DE SEGREGAÇÃO - GS (%) PARA TODOS OS INDICADORES DE SEGREGAÇÃO

GS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pretos	19	18	17	16.5	16	15.5	15.5
Não brancos	12.5	9	8	7.5	6.5	6.5	6.5
EducEF	30.5	29	27	25	23.5	21.5	20.5
EducEM	15	14	12.5	11.5	10.5	10	9.5
NIS	28.5	24	20.5	18.5	19	19	20
Distorção 1	14.5	12	13	11.5	12.5	11.5	13.5
Distorção 2	29	28.5	29	31	33	30.5	30.5

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

O fato de esse declínio ser constante, especialmente considerando cor e educação parental, exige atenção. No período analisado, não há mudanças óbvias nas políticas educacionais, em especial nos procedimentos de matrícula dos alunos, ou alguma outra explicação alternativa que pudesse auxiliar na compreensão do fenômeno. A explicação mais plausível está relacionada aos dados faltantes (*missing*) no banco de dados, que podem influenciar todos os indicadores, exceto aqueles referentes à distorção, cujos registros são precisos e completos para todos os anos. A Tabela 3 apresenta os dados com as proporções de alunos em desvantagem e de dados faltantes para cada variável.

TABELA 3
PROPORÇÃO DE DADOS MISSING E ALUNOS EM DESVANTAGEM POTENCIAL PARA COR E EDUCAÇÃO DOS PAIS

PROPORÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Missing cor</i>	0.24	0.13	0.06	0.05	0.04	0.04	0.04
Pretos	0.10	0.11	0.12	0.12	0.12	0.12	0.11
Não brancos	0.49	0.56	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61
<i>Missing educação dos pais</i>	0.20	0.18	0.16	0.13	0.12	0.11	0.11
EducEF	0.18	0.20	0.21	0.22	0.23	0.24	0.24
EducEM	0.56	0.57	0.59	0.60	0.610	0.61	0.60
Distorção 1	0.57	0.59	0.58	0.59	0.57	0.57	0.57
Distorção 2	0.30	0.31	0.30	0.28	0.26	0.26	0.27

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

Os dados ausentes são um desafio em qualquer pesquisa, principalmente porque podem interferir nos resultados e conduzir a interpretações indevidas. Nos desenhos longitudinais o risco é ainda maior, dado que a qualidade dos dados pode variar com o passar dos anos. Resultados da Tabela 3 indicam que: a qualidade dos dados é melhor nos anos mais recentes (2007-2010); os dados faltantes não são distribuídos aleatoriamente, com uma proporção maior de estudantes em desvantagem presentes no grupo *missing*. Há evidência empírica de que, quando os

indicadores de pobreza crescem, os níveis de segregação tendem a diminuir, como uma espécie de efeito de “igualdade na pobreza”. O quadro inverso é igualmente verificável (GORARD; TAYLOR; FITZ, 2003).

Seja como for, uma análise detalhada do banco de dados permite uma compreensão mais profunda do problema dos dados faltantes. Separando os dados, não somente por ano, mas também considerando a alocação dos alunos pelo primeiro ou segundo segmento, é possível observar que os dados são melhores não somente para os anos mais recentes, mas também para os alunos mais jovens (do primeiro segmento), como se observa na Tabela 4. Uma explicação razoável pode estar relacionada com o fato de que esses alunos entraram no sistema educacional mais recentemente, quando os protocolos de registro de dados melhoram significativamente.

TABELA 4
PROPORÇÃO DADOS MISSING PARA O PRIMEIRO E SEGUNDO SEGMENTOS

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1º Segmento - Cor	0.13	0.09	0.05	0.04	0.04	0.03	0.03
2º Segmento - Cor	0.40	0.19	0.09	0.06	0.05	0.05	0.05
1º Segmento - Educação dos pais	0.12	0.10	0.09	0.08	0.08	0.08	0.08
2º Segmento - Educação dos pais	0.29	0.23	0.18	0.14	0.11	0.10	0.10

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

Se for verdade que os dados faltantes não são aleatoriamente distribuídos e inflacionam artificialmente o GS, então seria de se esperar que os valores do índice, calculados separadamente para cada segmento, apresentassem padrões diferentes. As tabelas 5 e 6 mostram as tendências para todos os indicadores disponíveis de desvantagem potencial para os segmentos.

TABELA 5
ÍNDICE DE SEGREGAÇÃO - GS (%) PARA TODOS OS INDICADORES - PRIMEIRO SEGMENTO

GS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pretos	18	18	18	18	17.5	17.5	17
Não brancos	7.5	7.5	7.5	7.5	7	7	6.5
EducEF	27	26.5	25.5	24	23	22	20.5
EducEM	10.5	10.5	10.5	10	9.5	10	9.5
NIS	17	16.5	16	15.5	16	17.5	18
Distorção 1	15	9.5	10.5	8.5	9	8.5	13
Distorção 2	32.5	27	27.5	26	27	26	27

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

TABELA 6
ÍNDICE DE SEGREGAÇÃO - GS (%) PARA TODOS OS INDICADORES -
SEGUNDO SEGMENTO

GS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pretos	20.5	19.5	17	15.5	15	14.5	14.5
Não brancos	13.5	11.5	9	7.5	6.5	6	6
EducEF	34.5	30.5	27	24.5	23	21.5	20.5
EducEM	18.5	15	12.5	10.5	9.5	9	8.5
NIS	30	22	19	17	17	16.5	17
Distorção 1	13	11.5	12.5	9	11.5	9.5	11
Distorção 2	22.5	20.5	21.5	18.5	21	19	22.5

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

Os dados corroboram a hipótese inicial que considera a influência dos dados faltantes no GS e reforçam a ideia de que esses não estão distribuídos aleatoriamente. Esse é um achado relevante, que será considerado para futuras interpretações neste artigo. De fato, virtualmente todos os estudos longitudinais que usam dados secundários enfrentam problemas semelhantes, e a questão real não é se há ou não dados faltantes, mas como os pesquisadores tratam o problema e levam essa questão em consideração em suas interpretações (YORKE, 2011).

A questão que aflora é: qual o perfil dos alunos que apresentam dados faltantes? Gorard (2012) realizou análise com alunos que não apresentavam informações sobre a elegibilidade ao programa de refeição escolar gratuita – FSM – em escolas públicas inglesas. Os achados mostram que o grupo *missing* apresentava desempenho inferior, mesmo quando comparado com alunos em desvantagem potencial. Eles foram, então, classificados como “em maior desvantagem”. Bartholo (2014) replicou o mesmo modelo usando dados da Prova Rio de 2010 e encontrou resultado semelhante: alunos com dados faltantes quanto a indicadores de desvantagem potencial apresentaram resultados mais baixos, compatíveis com os classificados como em desvantagem. A análise sugere a necessidade de melhores sistemas de informação em determinadas circunscrições escolares, bem como um uso prudente dos dados existentes.

HÁ UM EFEITO TURNO? A DISTRIBUIÇÃO DOS ALUNOS PELOS TURNOS É ALEATÓRIA?

Os turnos escolares são uma realidade em mais de 90% das escolas municipais do Rio de Janeiro. Sabe-se que esse fenômeno acontece na maioria das cidades do Brasil e em muitos países em desenvolvimento. A questão principal com os turnos escolares é que eles podem representar duas ou três escolas bem diferentes coabitando no mesmo prédio. Uma tentativa de estimar o “efeito mistura” (*compositional effect*) (HARKER; TYMMS, 2004) nas

escolas deveria considerar cada turno escolar como uma instituição autônoma (BARTHOLO, 2014).

Do ponto de vista metodológico, o desafio é agregar os dados de alunos em diferentes arranjos: 1) cada prédio escolar como uma unidade; 2) cada turno escolar como uma unidade de análise. Esse parece ser o desenho mais apropriado para medir o impacto dos turnos escolares nos níveis gerais de segregação. Desde que não haja uma política específica que oriente a distribuição de alunos entre os turnos, uma distribuição aleatória poderia ser esperada.

A análise será apresentada em três etapas: 1) todos os alunos nas escolas municipais de 1º a 9º ano; 2) alunos matriculados no primeiro segmento; 3) alunos matriculados no segundo segmento. O desenho mede o efeito líquido dos turnos, permitindo descartar explicações alternativas.

TABELA 7
ALTERAÇÕES (%) NO GS POR EFEITO TURNO PARA TODOS OS INDICADORES -
TODAS AS SÉRIES DO ENSINO FUNDAMENTAL

GS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pretos	+ 12	+ 13	+ 10	+ 14	+ 14	+ 15	+ 15
Não brancos	+ 19	+ 6	+ 7	+ 7	-	+ 8	+ 8
EducEF	+ 5	+ 5	+ 8	+ 4	+ 7	+ 5	+ 5
EducEM	+ 7	+ 12	+ 14	+ 15	+ 11	+ 11	+ 12
NIS	+ 19	+ 20	+ 17	+ 15	+ 15	+ 15	+ 15
Distorção 1	+ 71	+ 41	+ 53	+ 44	+ 56	+ 44	+ 50
Distorção 2	+ 38	+ 36	+ 35	+ 29	+ 32	+ 27	+ 33

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

A Tabela 7 apresenta os percentuais relativos de incremento do efeito turno, considerando todos os indicadores de desvantagem potencial. Os resultados foram calculados segundo a fórmula abaixo, onde “GSte” é o GS calculado para os turnos como unidade e “GSpe” é o GS para a escola inteira (prédio escolar) como unidade de análise.

$$\{ GSte - GSpe \} / GSpe$$

Os cálculos do “efeito turno” foram replicados 49 vezes (sete indicadores para sete anos), considerando todos os alunos e séries. Todos os valores na Tabela 7 apresentam um impacto positivo na segregação escolar, com exceção do GS para não brancos, em 2008. Isso pode ser importante, porque revela um padrão do efeito do turno sobre o nível geral de segregação.

Todavia, o impacto não é linear, comparando-se diferentes indicadores. É possível dividi-los em três diferentes grupos, tomando como referência o percentual de incremento no GS: 1) impacto positivo muito

baixo – educação parental e alunos não brancos; 2) impacto positivo médio – pobreza e alunos pretos; e 3) impacto positivo alto – Distorção 1 e 2.

Os dados sugerem que o efeito turno, por exemplo, amplia em cerca de 50% a segregação escolar para Distorção 1. Teoricamente, se não houvesse turnos escolares, haveria menor segregação considerando-se todos os indicadores, com redução, em alguns casos, de até 50% nos valores nominais.

A próxima questão é: os resultados serão semelhantes se calcularmos os indicadores separando os alunos do primeiro e segundo segmento do ensino fundamental? A Tabela 8 mostra os resultados para o primeiro segmento ao longo de sete anos. Os padrões são um tanto diferentes. É possível observar que o tamanho do efeito de incremento para os turnos escolares se tornou menor para educação dos pais, cor dos alunos e pobreza. É possível ainda observar um efeito de dois dígitos de crescimento para os alunos pretos nos últimos quatro anos – os mais confiáveis nas bases acervo, com um incremento relativo de 13% no nível de segregação.

TABELA 8
ALTERAÇÕES (%) NO GS POR EFEITO TURNO PARA TODOS OS INDICADORES – PRIMEIRO SEGMENTO

GS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pretos	+ 9	+ 9	+ 9	+ 13	+ 13	+ 13	+ 13
Não brancos	+ 7	+ 7	+ 7	+ 7	+ 8	+ 8	-
EducEF	+ 5	+ 5	+ 8	+ 4	+ 7	+ 5	+ 5
EducEM	-	+5	+ 5	+ 5	-	+ 5	-
NIS	+ 6	+ 6	+ 7	+ 3	+ 3	+ 6	+ 6
Distorção 1	+ 131	+ 46	+ 62	+ 31	+ 50	+ 55	+ 100
Distorção 2	+ 48	+ 32	+ 28	+ 16	+ 20	+ 16	+ 38

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

Os novos cálculos para distorção idade-série no primeiro segmento evidenciam que essa variável apresenta os maiores aumentos relativos. Em relação à Distorção 1, os dados mostram um aumento médio relativo de cerca de 50%, com a possibilidade real de o efeito dobrar os níveis gerais de segregação escolar. O impacto da Distorção 2 é um pouco menor, mas ainda grande e significativo, respondendo por cerca de um terço da variação na segregação escolar. Comparados os resultados nas tabelas 7 e 8, pode-se afirmar que alunos muito jovens (em geral entre 6 e 11 anos) estão sendo sistematicamente selecionados por sua *performance* acadêmica. Estudos futuros devem tratar esse *tracking* no nível individual. Algumas questões que os dados suscitam: as escolas realocam seus alunos pelos turnos, baseadas em seus desempenhos acadêmicos? Em que período do processo de escolarização essa espécie de *tracking* ocorreria?

A Tabela 9 traz as porcentagens com o aumento relativo nos indicadores de segregação para os alunos matriculados no segundo segmento.

Há padrões semelhantes aos observados no primeiro segmento? Sim. Mais uma vez, comparando-se as tabelas 9 e 7 é possível observar que boa parte da variação para os indicadores de educação parental, cor e pobreza, desaparece. Cabe ressaltar que, assim como foi observado na Tabela 8, GS para alunos pretos apresenta um aumento relativo de dois dígitos para todos os anos analisados.

TABELA 9
ALTERAÇÕES (%) NO GS POR EFEITO TURNO PARA TODOS OS INDICADORES - SEGUNDO SEGMENTO

GS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pretos	+ 14	+ 11	+ 13	+ 11	+ 11	+ 12	+ 16
Não brancos	+ 17	+ 10	+ 13	+ 7	-	+ 9	+ 9
EducEF	+ 8	+ 7	+ 6	+ 4	+ 7	+ 5	+ 5
EducEM	+ 6	+ 3	+ 9	+ 5	+ 6	+ 6	-
NIS	+ 36	+ 16	+ 9	+ 3	+ 6	+ 3	+ 3
Distorção 1	+ 136	+ 92	+ 127	+ 100	+ 109	+ 73	+ 120
Distorção 2	+ 96	+ 78	+ 87	+ 54	+ 68	+ 52	+ 80

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

A distorção idade-série, novamente, apresentou o maior incremento relativo para os turnos escolares. Os dados são ainda maiores quando comparados com os da Tabela 8, o que sugere que o *tracking* se intensifica ao longo das transições escolares. Parece que o sistema escolar seleciona/“entrelha” consistentemente os alunos, baseado no desempenho progressivo. Isso pode explicar por que todos os indicadores apresentam um impacto positivo, ainda que menor. Apesar de não haver política formal de *tracking*, parece claro que há uma modalidade informal do procedimento para os alunos em atraso escolar.

Os cálculos apresentados até o momento não permitem observar onde é mais provável que os alunos em desvantagem potencial sejam agrupados, no turno da manhã ou da tarde. As tabelas 8 e 9 apenas indicam que a distribuição dos estudantes em desvantagem nos turnos é desigual. Entrevistas com direções escolares, professores e famílias sugerem que o turno da manhã concentra normalmente alunos com características desejáveis e o turno da noite os “alunos problema” ou aqueles com dificuldades de aprendizagem (BRITO; COSTA, 2010). A Tabela 10 mostra uma análise descritiva com dados dos turnos da manhã e da tarde, em 2010. Fica claro que o turno da manhã recebe menos alunos em condições de desvantagem.

TABELA 10
PROPORÇÃO DE ALUNOS EM DESVANTAGEM POTENCIAL MATRICULADO EM
CADA TURNO - ANO 2010

	PRETOS	EDUCFS	NIS	DISTORÇÃ 1	DISTORÇÃ 2
1º Segmento turno manhã	0.10	0.24	0.27	0.36	0.08
1º Segmento turno tarde	0.11	0.26	0.28	0.53	0.14
2º Segmento turno manhã	0.11	0.20	0.28	0.54	0.22
2º Segmento turno tarde	0.11	0.22	0.27	0.65	0.30

Fonte: Secretaria Municipal de Educação da Cidade do Rio de Janeiro.

Algumas questões podem ser propostas a partir do resultado acima. Como se articulam pedagogicamente as razões para o *tracking* sistemático de alunos com desempenho mais baixo? Quais são os fundamentos pedagógicos para a realização do *tracking* sistemático de alunos com trajetória escolar irregular (baixo desempenho)? Quais os impactos dessa política sobre o aprendizado, as expectativas futuras e os padrões de sociabilidade desenvolvidos pelos alunos? Essas não são questões originais, mas praticamente não circulam no Brasil.

CONCLUSÃO

O impacto não intencional de políticas educacionais na segregação escolar é um tema relevante por suas relações com as oportunidades educacionais e a justiça social. Há evidências sólidas de que a segregação escolar pode ter efeitos danosos, com impactos expressivos sobre estudantes em maior condição de desvantagem, especialmente quanto as suas aspirações de futuro, à qualidade do ensino que recebem, a sua trajetória escolar posterior, bem como provocando aumento na associação entre desempenho acadêmico e *status* socioeconômico (EGGRES, 2005). Se essas suposições são corretas, pesquisadores e gestores deveriam estar atentos aos riscos e potenciais efeitos adversos de práticas ou legislações que possam ampliar os níveis de segregação escolar.

As medidas descritivas apresentadas neste estudo – perfazendo um total de 147 – mostram com clareza que a política de turnos tem impacto sobre os níveis de segregação geral. Comparando os diferentes indicadores utilizados, é possível afirmar que estudantes são usualmente selecionados e alocados com base em seu desempenho acadêmico progressivo, medido através da variável Distorção idade/série. Não apenas os valores do GS para tais variáveis são mais altos, como também o efeito-turno sofre maior incremento quanto a essas variáveis. Há dois processos de segregação no interior do sistema escolar. O primeiro, mais óbvio, com amplo reconhecimento na literatura internacional, diz respeito à segregação entre escolas, apontado quando se tratam os dados no nível das escolas. O segundo, que foi de nosso interesse particular neste estudo, se refere a um processo de segregação operado no interior

das escolas, dado que se refere à diferenciação entre turnos. Podemos tratar esses dois processos como uma espécie de segregação em dois estágios. O primeiro é influenciado por aspectos da segregação residencial, escolhas dos pais, mas também, em alguma medida, por mecanismos seletivos no âmbito da burocracia educacional. O segundo estágio, que denominamos efeito-líquido da alocação em turnos, ou efeito-turno, pode ser atribuído quase exclusivamente a procedimentos seletivos no interior das escolas, portanto amplamente controlados pela burocracia escolar.

A despeito da ausência de regulação específica para alocação de alunos entre os turnos, a regularidade nos resultados das medições sugere haver um processo sistemático, deliberado. Entre as 147 medidas, para sete variáveis, por sete anos, 141 mostraram elevação significativa nos níveis de segregação, após a distribuição dos alunos em turnos. Até onde sabemos, esse é o primeiro estudo que efetua tais medições para o conjunto de uma rede escolar, a maior do país nesse nível de ensino. Nossos estudos anteriores trabalharam com número limitado de casos e potenciais vieses de seleção.

Não é possível afirmar, partindo dos modelos aqui apresentados, quais seriam os efeitos líquidos de cada fator no processo de segregação associado aos turnos escolares, dado que não foram aplicados modelos multivariados que permitissem distinguir os pesos relativos da distorção idade-série, cor, educação parental e condição de pobreza, em modelos com controles recíprocos. É provável, inclusive pelo peso bruto bem maior, que a distorção etária seja o principal fator. Como se sabe, as redes escolares têm por hábito enturmar os alunos por idade, o que significa que as chances de segregação aumentam conforme as séries avançam e os alunos ficam mais velhos. O atraso escolar funcionaria como uma espécie de resumo dos fatores de segregação. Assim, não chega a surpreender o fato de o aumento da segregação por Distorção ser maior no segundo segmento. Afinal, são alunos com mais chances de estarem defasados, podendo o fenômeno se manifestar mais intensamente.

A redução nos indicadores de segregação do primeiro para o segundo segmento se dá por um efeito estritamente estatístico: a redução brusca no número de escolas que atendem ao segundo segmento aumenta as chances de observarmos escolas mais misturadas (menor segregação). O efeito oposto é observado quando as escolas são divididas em turnos, simulando a situação de serem escolas distintas. Nesse caso é provável que a alocação de alunos nos turnos aumente os níveis gerais de segregação. O que observamos, no entanto, é que o aumento em algumas variáveis é maior, sugerindo um processo intencional de seleção dos alunos.

Nossa intenção foi chamar atenção para a necessidade de se abrirem discussões, não sociológicas propriamente, mas sobretudo pedagógicas,

sobre o fenômeno da alocação de alunos nessa espécie de *tracking* informal identificado pelos turnos escolares. Sabe-se que a alocação de alunos entre turmas por grupos de habilidade é prática mundial e, provavelmente, amparada em razões pedagógicas sólidas. Entretanto, a distribuição entre turnos parece revestida de outros aspectos, dado que pode estar associada à produção de ambientes escolares fortemente diferenciados nos aspectos que parecem mais relevantes para o favorecimento do aprendizado e do desenvolvimento de outras habilidades desejáveis na escola, consubstanciados no que ganha a denominação de “clima escolar”. A pergunta é: ao classificar e designar alunos com condições reconhecidas de desvantagem potencial para ambientes escolares separados – como os turnos –, não se estaria em alguma medida contribuindo para acentuar características reprodutivas do sistema educacional, por meio das profecias autorrealizáveis?

Nossos estudos em curso pretendem escrutinar os efeitos desse tipo de arrumação escolar no desempenho acadêmico dos estudantes, buscando contribuir para o debate inaugurado pelas teorias da eficácia-escolar, que permanece chamando à conciliação entre qualidade e equidade.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Fátima; LANGE, Wolfram; BONAMINO, Alicia. A geografia objetiva de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LASMAR, C. *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010. p. 67-90.
- BARTHOLO, Tiago Lisboa. Measuring between-school segregation in an open enrolment system: the case of Rio de Janeiro. *Journal of School Choice*, n. 7, p. 353-371, 2013.
- _____. *Segregação escolar na rede municipal do Rio de Janeiro: Causas e consequências*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- BRITO, Márcia; COSTA, Marcio. Práticas e percepções docentes e suas relações com o prestígio e clima escolar das escolas públicas do Município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, v. 15, n. 45, p. 500-510, set./dez. 2010.
- BRUEL, Ana Lorena; BARTHOLO, Tiago Lisboa. Desigualdade de oportunidades educacionais na rede pública do Rio de Janeiro: transição entre segmentos do ensino fundamental. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, v. 17, n. 50, p. 303, maio/ago. 2012.
- CAVALLIERI, Fernando; LOPES, Gustavo Peres. Índice de Desenvolvimento Social – IDS: comparando as realidades microurbanas da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2008. (Estudos Cariocas, n. 20080401).
- COSTA, Marcio. Prestígio e hierarquia escolar: estudo de caso sobre diferenças entre escolas em uma rede municipal. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, v. 13, n. 39, p. 455-469, nov./dez. 2008.
- COSTA, Marcio; KOSLINSKI, Mariane. Quase-mercado oculto: a disputa por escolas comuns no Rio de Janeiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 141, p. 246-266, jan./abr. 2011.
- _____. Public schools: choice, strategy and competition. *Pró-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 1-19, maio/ago. 2012.
- COSTA, Marcio; PRADO, Ana; ROSISTOLATO, Rodrigo. Talvez se eu tivesse algum conhecimento...: caminhos possíveis em um sistema educacional público e estratificado. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 14, p. 165-193, 2013.

- EUROPEAN GROUP FOR RESEARCH ON EQUITY IN EDUCATIONAL SYSTEMS. Equity in European educational systems: a set of indicators. *European Educational Research Journal*, v. 4, n. 2, p. 1-151, 2005.
- GORARD, Stephen. Who is eligible for free school meals? Characterising FSM as a measure of disadvantage in England. *British Educational Research Journal*, v. 38, n. 6, p. 1003-1017, Dec. 2012.
- GORARD, Stephen; SEE, Beng Huat. *Overcoming disadvantage in education*. London: Routledge Falmer, 2013.
- GORARD, Stephen; TAYLOR, Chris; FITZ, John. *Schools, markets and choice policies*. London: Routledge Falmer, 2003.
- HAAHR, Jens Henrik; NIELSEN, Thomas Kibak; HANSEN, Martin Eggert; JAKOBESSEN, Soren Teglgard. *Explaining student performance: evidence from the international PISA, TIMSS and PIRLS surveys*. Danish Technological Institute, 2005. Disponível em: <www.danishtechnology.dk>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- HARKER, Richard; TYMMS, Peter. The effects of student composition on school segregation. *School Effectiveness and School Improvement: An International Journal of Research, Policy and Practice*, v. 15, n. 2, p. 177-199, June 2004.
- HARRIS, Richard. Local indices of segregation with application to social segregation between London's secondary schools. *Environment and Planning*, v. 44, p. 669-687, Aug. 2011.
- RIBEIRO, Luis Cesar; KOSLINSKI, Mariane. A cidade contra a escolar? O caso do Município do RJ. *Revista Contemporânea de Educação*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 351-378, 2009.
- RIBEIRO, Luis Cesar et al. *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.
- ROSENTHAL, Robert; JACOBSON, Lenore. *Pygmalion in the classroom: teacher expectation and pupils' intellectual development*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1968.
- SAPORITO, Salvatore. Private choices, public consequences: magnet school choice and segregation by race and poverty. *Social Problems*, v. 50, n. 2, p. 181-203, 2003.
- WILSON, William. *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- YORKE, Mantz. Analysing existing datasets: some considerations arising from practical experience. *International Journal of Research & Method in Education*, v. 34, n. 3, p. 255-267, 2011.

TIAGO LISBOA BARTHOLO

Professor do Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
tiagobartholo@gmail.com

MARCIO DA COSTA

Professor associado da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ – e coordenador do Observatório Educação e Cidade
marcioc@pobox.com

NARRATIVAS DA ORIGEM HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS NOS MANUAIS DE DIREITO

FERNANDO SEFFNER

FABIANE SIMIONI

RENAN BULSING DOS SANTOS

CAROLINA NUNES DOS SANTOS

MILENE BOBSIN

Os dados coletados para a elaboração deste artigo resultam do Projeto de Pesquisa "Sentenças de conflitualidades de gênero e sexualidade: uma análise das fontes, dos argumentos jurídicos e da formação curricular dos operadores do direito no Rio Grande do Sul", que tem como investigador principal o Prof. Dr. Fernando Seffner, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. O projeto é financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq -, Chamada n. 32/2012, Processo n. 404827/2012-8.

RESUMO

Tomando como corpus de análise manuais sobre direitos humanos citados na bibliografia dos programas de disciplinas dos cursos de Direito do Estado do Rio Grande do Sul, apresentamos três marcas frequentes no modo de narrar a história dos direitos humanos ali presentes: o estatuto da fonte histórica, a noção de evolução histórica e a pretensão de neutralidade. Estamos apoiados na afirmativa de que o modo de contar a história dos direitos humanos traz implicações diretas na definição do que sejam esses direitos. A narrativa histórica estabelece conexões possíveis entre direitos humanos e determinados temas (por exemplo, direito de família), ao mesmo tempo em que dificulta ou impossibilita conexões dos direitos humanos com outros temas (por exemplo, direito empresarial).

DIREITOS HUMANOS • ENSINO SUPERIOR • HISTORIOGRAFIA

NARRATIVES ON THE HISTORIC ORIGINS OF HUMAN RIGHTS IN LAW MANUALS

ABSTRACT

Based on the human rights manuals cited in the bibliography of the Law program syllabi of the state of Rio Grande do Sul as the corpus of analysis, we present three characteristics frequently found in the recounting of the history of human rights: the statute of the historic source, the notion of historic evolution and the claim to neutrality. We are supported by the statement that the mode of recounting the history of human rights has direct implication in the definition of what these rights are. On the one hand, the historic narrative establishes possible connections between human rights and specific themes (for example, family law). On the other hand, it inhibits or prevents connections between human rights and other themes (for example, business law).

HUMAN RIGHT • HIGHER EDUCATION • HISTORIOGRAPHY

NARRATIVAS DEL ORIGEN HISTÓRICO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS MANUALES DE DERECHO

RESUMEN

Tomando como corpus de análisis manuales sobre derechos humanos citados en la bibliografía de los programas de disciplinas de los cursos de Derecho del Estado de Rio Grande del Sur, presentamos tres marcas frecuentes en el modo de narrar la historia de los derechos humanos allí presentes: el estatuto de la fuente histórica, la noción de evolución histórica y la pretensión de neutralidad. Estamos apoyados en la afirmación de que el modo de contar la historia de los derechos humanos trae implicaciones directas en la definición de lo que sean esos derechos. La narrativa histórica establece conexiones posibles entre derechos humanos y determinados temas (por ejemplo, derecho de familia), al mismo tiempo que dificulta o imposibilita conexiones de los derechos humanos con otros temas (por ejemplo, derecho empresarial).

DERECHOS HUMANOS • ENSEÑANZA SUPERIOR • HISTORIOGRAFÍA

NARRATIVA, HISTORIOGRAFIA E EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

ESTE TEXTO É FRUTO DO CRUZAMENTO DE PREOCUPAÇÕES ORIUNDAS DE TRÊS ÁREAS DO CONHECIMENTO: o Direito, a História e a Educação.¹ Vale narrar como chegamos à sua proposição. Inicialmente, o projeto de pesquisa que dá suporte a esta investigação se centrava na busca dos temas do gênero e da sexualidade nos currículos de graduação em Direito do estado do Rio Grande do Sul. Nossa hipótese, que logo se confirmou na análise de um *corpus* composto por currículos de cursos de Direito no estado, era de que esses temas estariam prioritariamente inseridos nas disciplinas que versam sobre direitos humanos, ou em seções sobre direitos humanos no programa de algumas outras disciplinas, como direito de família (ao se abordarem tópicos como casamento e filiação, por exemplo). A análise desses programas, bem como a leitura das referências bibliográficas aí indicadas, levou-nos a um percurso maior do que o esperado na avaliação dos modos de ensinar direitos humanos. Sendo assim, deixamos de lado, por ora, as preocupações com os temas do gênero e da sexualidade, e nos defrontamos com o grande tema dos direitos humanos. Mas não perdemos de vista um dos objetivos do atual projeto de pesquisa: investigar possíveis nexos entre o ensino de direitos humanos nas carreiras jurídicas e a produção de demandas e sentenças nos tribunais gaúchos em que a resolução de conflitos no âmbito do gênero e da sexualidade aponta para o arcabouço teórico dos direitos humanos.

¹ Esses três vocábulos designam tanto substantivo próprio quanto substantivo comum. Optamos por grafá-los com inicial maiúscula apenas quando os utilizamos enquanto área do conhecimento; e com inicial minúscula quando o termo estiver sendo usado em seu sentido comum.

Este texto, então, se ocupa da educação em direitos humanos. Preocupa-se em analisar os programas das disciplinas e a bibliografia que compõem esses cursos. Tanto nos programas como na quase totalidade dos manuais investigados, recortamos um tópico sempre presente: o ensino de direitos humanos comporta sempre largos capítulos dedicados à história dos direitos humanos pelo mundo e através dos tempos. É aqui que o texto se encontra com a historiografia e mesmo com o campo da teoria da História: as estratégias de que se lança mão para contar a história de algo trazem profundas implicações na definição desse algo. A narrativa da história dos direitos humanos incorpora importante dimensão pedagógica; pois, ao traçar o percurso histórico dos direitos humanos, em boa parte já se define o que são os direitos humanos e o que eles podem vir a ser em nossa sociedade. Ao traçar a origem e o “desenvolvimento” histórico de “algo”, de modo bem claro damos os principais contornos do que é esse “algo”. Por exemplo, ao se servir de categorias como “nossa sociedade”, podemos narrar processos particulares a certos povos e culturas, mas que se tornam globais e universais, impondo-se a outros povos e países que não tiveram a “sorte” de ter um protagonismo no campo dos direitos humanos. Dessa forma, por vezes, mesmo plenos de boas intenções, aqueles que narram a história dos direitos humanos estão legitimando a imposição de marcas particulares de uma cultura sobre outras. O que se afirma universal é, em matéria de direitos humanos, a perspectiva hegemônica na disputa, aquela que “venceu” e se estabeleceu como a verdade histórica.

Lembrando a preocupação inicial do projeto de pesquisa que deu origem a este texto, a estreita vinculação de gênero e sexualidade aos direitos humanos, acionada nas demandas judiciais e nas sentenças para resolução de conflitos referentes a esses temas, fica sujeita em parte a essa forma de narrar a história dos direitos humanos. E aqui o tema do nosso texto se aproxima da área da educação, completando o tripé que anunciamos de início, pois implica lidar com o modo de dispor os conteúdos de direitos humanos nos currículos dos cursos de Direito. A todo momento, em nossa pesquisa, defrontamo-nos com essa cartografia que mostra os lugares onde os direitos humanos aparecem nos currículos (por exemplo, quando se fala dos direitos de família e dos direitos individuais, ou quando se fala do direito internacional e dos tratados internacionais) e os lugares onde os direitos humanos não aparecem nos currículos dos cursos de Direito (por exemplo, quando se fala do direito econômico, do direito empresarial ou do direito tributário²). Esse jogo de mostrar e esconder tem evidentes implicações pedagógicas, e nos leva à noção de currículo, central em Educação. O currículo pode ser entendido como um percurso ofertado aos estudantes, que lhes apresenta a pertinência de alguns temas e conexões (direitos humanos tem a ver com a luta feminista pela equidade de gênero, ou direitos humanos

2

Os programas dos cursos de Direito analisados não promovem uma aproximação dos direitos humanos às questões do mundo empresarial. Por outro lado, um acompanhamento das mídias nos mostra que esta conexão é ativamente produzida em outros ambientes, como se pode ver em *Valor Econômico* (2014).

tem a ver com a luta contra o racismo e outras formas de intolerância) e a ausência ou pobreza de conexões possíveis (direitos humanos não têm a ver com as regras do comércio internacional, direitos humanos não tem a ver com o lucro das empresas, direitos humanos não tem a ver com situações de desigualdade social entre os contratantes). Dessa forma, assumimos que a ignorância não é um subproduto da falta de conhecimento, mas algo ativamente produzido pelos desenhos curriculares, em particular por conta desse jogo em que determinadas conexões são produzidas, e outras, escondidas ou secundarizadas, fornecendo o campo do conhecimento possível.

Em nossa compreensão, o Direito se apresenta como um produto social, em estreita conexão com as relações de poder existentes a cada momento histórico na sociedade, e não como um dado *a priori*, conforme discutido por Bourdieu (2009). A ciência jurídica não é um sistema fechado e autônomo cujo desenvolvimento possa ser compreendido por sua dinâmica e racionalidades próprias. O postulado de uma autonomia absoluta de pensamento e de ação para o Direito funda-se na atualização reiterada da teoria pura de Kelsen (2009[1934]), que afirma um corpo doutrinário e de regras completamente independente dos constrangimentos e das pressões sociais, sendo o Direito fundamento de si próprio. Em sentido diverso, consideramos que o Direito não goza do *status* de ser indiferente à história. As práticas do Direito estão implicadas em cada momento histórico com os mecanismos disciplinares e normalizadores, o que não elimina a possibilidade de se produzir uma construção jurídica como exercício de práticas não normalizadoras (FONSECA, 2012, p. 35). De acordo com Kant de Lima (2008, p. 13), o “mundo do direito” se constitui em domínio afirmado como esfera à parte das relações sociais, onde só penetram aqueles fatos que, de acordo com critérios formulados internamente, são considerados jurídicos. Observa Bourdieu (2010) que o campo do direito, por suas práticas e discursos, universaliza determinadas representações da normalidade ao canonizar determinadas práticas. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que normaliza, exclui outras possibilidades dissidentes, não conformadas às regras. Essa universalização não se dá somente quando as conflitualidades são atravessadas pelo sistema de justiça, em processos judiciais, mas também quando é exercido o monopólio do direito de dizer a “verdade”, segundo uma determinada compreensão peculiar aos seus agentes e teóricos, que se movem no terreno das certezas e dos valores absolutos, segundo a própria tradição do saber jurídico no Brasil (KANT DE LIMA, 2008, p. 13).

Feita essa introdução, apresentamos o modo de organizar o texto. No próximo item, desenhamos os traços essenciais do modo pelo qual foram coletados os manuais que compõem o *corpus* em análise. A seguir, tomando por base esses manuais de referência sobre os direitos humanos, presentes na bibliografia dos programas dos cursos de

graduação em Direito, expusemos o panorama geral de como, nesses livros se conta a história dos direitos humanos. A partir desse painel de informações, apresentamos três marcas frequentes no modo de narrar a história dos direitos humanos: o estatuto da fonte histórica, a noção de evolução histórica e a pretensão de neutralidade. Ao final, explicitamos algumas considerações, ainda marcadas pela provisoriedade, dada a enorme dimensão do campo de pesquisa.

A HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS NOS PROGRAMAS DE ENSINO: COLETA DE DADOS

O *corpus* deste projeto de pesquisa, parte do qual é apresentado a seguir, compõe as referências bibliográficas dos programas de ensino das disciplinas de direitos humanos, ou das seções de direitos humanos em programas de outras disciplinas dos cursos de Direito do estado do Rio Grande do Sul. A esse conjunto de obras, foram acrescidas leituras indicadas em cátedras de direitos humanos, em clínicas de direitos humanos ou em projetos de direitos humanos mantidos pelas universidades ou instituições isoladas que ofertam cursos de Direito no estado. Foi possível também encontrar indicações de autores e obras do campo dos direitos humanos nos projetos pedagógicos de alguns cursos de Direito, e até mesmo em textos de apresentação dos cursos, disponíveis em geral nos *sites* das instituições. Por fim, alguns manuais de direitos humanos foram coletados em programas de disciplinas ou cursos ofertados nas faculdades de direito sobre temas de direitos sexuais e de direitos reprodutivos. Esse esforço de coleta e sistematização das informações ainda está em andamento, e o que oferecemos abaixo é uma prévia do que já foi analisado, visando a abrir o debate sobre o tema e à crítica dos colegas inseridos neste campo de estudos.

No estado do Rio Grande do Sul, território a que se restringiu esta pesquisa, foram localizados 47 cursos de graduação em Direito. Se, por um lado, conseguimos localizar todos, não foi possível obter o mesmo nível de informação sobre todos. Alguns disponibilizam programas completos das disciplinas em sua página virtual, outros disponibilizam uma quantidade menor de informações. Lançamos mão de outros recursos para obter os dados, mas ficamos longe de atingir a totalidade das informações para o conjunto dos cursos. O *corpus* coletado é resultado de informações centradas nos maiores cursos de Direito, localizados nas principais universidades e nas maiores cidades do estado. Renunciamos, dessa forma, a qualquer pretensão de representatividade quantitativa ou geográfica na escolha dos dados que compuseram nossa amostra. O que nos anima na direção de pensar que o texto traz um grau considerável de representatividade da realidade que se pretendeu abarcar é que, a despeito do grande número de cursos de graduações em Direito no

estado, não se verifica uma proporcional diversidade curricular. Há uma evidente homogeneização dos currículos, e a esses tivemos acesso completo³. Grande parte dos cursos apresenta um desenho curricular muito semelhante, e com alunos sujeitos a um mesmo critério em termos de avaliação final: o exame de admissão como advogado pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB – e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – Enade. Como em quaisquer outros ramos do conhecimento, no Direito também existem mecanismos de padronização do campo. A diversidade curricular, pensada a partir das demandas concretas de uma determinada parcela marginalizada – com uma representação política débil – da sociedade, poderia ser um mecanismo produtivo para a promoção de um contraponto ao efeito da apriorização da teoria e da prática do Direito, em particular no campo dos direitos humanos. O efeito da apriorização do Direito, como reflete Bourdieu (2010, p. 215), se expressa através de um trabalho contínuo de racionalização, fazendo parecer que o sistema de normas jurídicas se impõe de igual forma, independentemente das relações de força que o Direito produz e também das quais é produto, através de uma retórica da impessoalidade e da neutralidade.

O processo de busca explicitado nos permitiu construir uma listagem de livros, em geral manuais, indicados para leitura nos cursos de Direito que se ocupam dos direitos humanos, e tais manuais foram, então, analisados (BARRETO, 2012; ISIDORO, 2013; MACIEL, 2012; MORAES, 2011; OLIVEIRA, 2012; SARMENTO, 2011; SILVA, 2013). Evitamos incorrer no risco intrínseco à aleatoriedade de consultarmos obras que não costumam ser muito lidas. Vale lembrar que nosso foco é analisar as estratégias que os autores lançam mão para contar a história dos direitos humanos, mas nem todos os livros são exclusivamente dedicados à história dos direitos humanos: temos manuais de direitos humanos em que alguns capítulos são dedicados a contar essa história, temos livros que enfocam especificamente a história dos direitos humanos e temos livros abrangentes, incluindo manuais de preparação para os exames da OAB (chamados em geral de Exames da Ordem), com capítulos sobre direitos humanos e, neles, conjuntos de informações sobre a história dos direitos humanos. Em todas essas obras, garimpamos as informações e as referências acerca da história dos direitos humanos, e analisamos as estratégias narrativas adotadas pelos autores.

Com base em tais critérios, buscamos a seção de referências bibliográficas para conferir quais autores têm sido os mais citados pelos operadores jurídicos que têm escrito sobre direitos humanos. Os principais autores nacionais são Fábio Konder Comparato e Flávia Piovesan. Dos estrangeiros, os principais nomes são Boaventura de Sousa Santos e Norberto Bobbio. Entre a produção acadêmica nacional, a obra *Afirmção histórica dos Direitos Humanos*, de Fábio Konder Comparato (2005), desponta

3

Foi possível localizar o site de todos os cursos de Direito do estado do Rio Grande do Sul. Nos sites, via de regra, apresentase a estrutura curricular do curso, detalhando as disciplinas. Para alguns cursos, é possível conhecer o programa das disciplinas também pela web, assim como as referências bibliográficas. Em muitos casos, solicitamos via e-mail o programa, que nos foi enviado pela secretaria acadêmica. É também possível identificar aspectos do projeto pedagógico do curso, saber sobre as atividades realizadas e localizar grupos de pesquisa ou de discussão sobre direitos humanos utilizando mecanismos de busca dos sites das instituições. Em muitos casos, estão disponíveis os nomes e links para o currículo da Plataforma Lattes dos docentes, sendo então possível saber se aqueles que lecionam disciplinas de direitos humanos têm produção bibliográfica sobre o tema, o que foi encontrado apenas de modo residual nesta pesquisa. A coleta de dados apresentou então um perfil bastante irregular, ao sabor do modo como cada instituição se apresenta pela web.

como uma das mais citadas. Embora consideradas obras clássicas no campo dos direitos humanos, elas dividem o cenário com uma grande quantidade de manuais, que foram os livros por nós analisados, de forte presença nas bibliografias. Nossa linha de corte considera que os autores acima citados são pesquisadores – nacionais ou estrangeiros – do campo dos direitos humanos, e os autores de manuais estão envolvidos na popularização do conhecimento científico, oferecendo aos leitores uma sistematização útil e objetiva para quem cursa as disciplinas ou se prepara para concursos na área. Estamos aqui apoiados em grande número de pesquisas na área da Educação em que se problematizam os efeitos de testes, exames e avaliações de grande impacto – como são os Exames da Ordem e o Enade – sobre os programas de ensino de cursos de graduação. O fenômeno pode ser observado atentando para o fato de que as instituições de ensino e os próprios professores buscam conhecer a estrutura dos exames, e inserir em seus planos de ensino estratégias pedagógicas, leituras e provas que permitam aos alunos uma preparação adequada ao sucesso nas avaliações de grande impacto (SCARAMUCCI, 2004; CERRI, 2004, BURLAMAQUI, 2008). Dessa forma, o currículo desenvolvido pelos cursos de graduação ganha ares de currículo de cursos preparatórios, o que em parte explica o uso de manuais na formação inicial.

Em nosso percurso de análise no próximo item, algumas perguntas servirão de guia: a) a que autores da área da História os juristas recorrem? b) quais perspectivas teóricas são utilizadas na narração histórica do surgimento e desenvolvimento das instituições de direitos humanos? c) a escolha de obras históricas para fundamentar a história dos direitos humanos se dá a partir de argumentação sobre a análise de um amplo *corpus*, ou os autores não explicitam os motivos que os levaram a preferir esta ou aquela fonte histórica ou obra de referência? d) a história é tomada como sendo única, ou se opera com a ideia de muitas histórias possíveis, muitos passados possíveis? e) adota-se o paradigma da história universal? f) a narrativa da história dos direitos humanos é vista como a única possível, ou se admitem outras narrativas possíveis, fruto de outras fontes e de outras tradições teóricas e históricas? g) a narrativa histórica dos direitos humanos admite que possa ser incompleta, ou se pretende desde sempre completa e já definida?

TRÊS MARCAS RECORRENTES NO MODO DE NARRAR A HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS

Para desenvolver a análise que segue, selecionamos, do grande número de obras coletadas, sete manuais que continham seções ou capítulos voltados para cronologia, história ou histórico dos direitos humanos. Eles foram, então, lidos, e serviram de suporte para análise. Tomamos livros com boa frequência nos programas de ensino de direitos humanos dos

cursos de graduação. Com isso, a amostra apresenta certa homogeneidade, não recebendo nenhum autor uma distinção maior do que outro, embora reconheçamos que essa afirmação de homogeneidade ainda carece de maior apoio estatístico. A análise do *corpus* permitiu identificar três marcas recorrentes na escrita dos textos que contam a história dos direitos humanos, todas dizendo respeito ao uso da História pelos autores. Organizamos a exposição a partir dessas marcas.

O ESTATUTO DA FONTE HISTÓRICA: O USO DA BÍBLIA E DE TEXTOS DE AUTORES RELIGIOSOS COMO DOCUMENTO

Uma das principais marcas da escrita do texto histórico é a utilização de fontes. De modo bastante particular a partir da chamada Escola dos Anais,⁴ o conceito de fonte histórica experimentou modificações expressivas. Duas dessas modificações são relevantes ao pensar a história dos direitos humanos. A primeira delas é que o documento escrito foi destronado de seu papel primordial, e passou a conviver ao lado de imagens, filmes, estatuária, memória oral, obras de arte, fragmentos literários, vestígios arqueológicos etc. (PEREIRA; SEFFNER, 2008). A segunda modificação diz respeito à possibilidade de criticar, lançar hipóteses e até mesmo duvidar do teor do documento histórico, que perde seu caráter de ilustração ou testemunho:

A partir da perspectiva dos novos historiadores (LE GOFF, 2005)⁵ e, sobretudo, em função da contribuição de Michel Foucault (1987),⁶ o documento se torna monumento, ou seja, ele é rastro deixado pelo passado, construído intencionalmente pelos homens e pelas circunstâncias históricas das gerações anteriores. O documento não é mais a encarnação da verdade, nem mesmo pode ser considerado simplesmente “verdadeiro” ou “falso”. O ofício do historiador deixa de ser o de cotejar o documento para verificar sua veracidade, e passa a ser o de marcar as condições políticas da sua produção. O documento/monumento é um engenho político, é um instrumento do poder e, ao mesmo tempo, uma manifestação dele. Os documentos são monumentos que as gerações anteriores deixaram. Eles são construções a partir de onde os homens procuraram imprimir uma imagem de si mesmos para as gerações futuras. (PEREIRA; SEFFNER, 2008, p. 112-113)

4

De modo sucinto, a Escola dos Anais designa um movimento de cunho historiográfico, ao qual estão associados nomes como Marc Bloch e Fernand Braudel, dentre outros, combinando elementos de História, Geografia e Ciências Sociais na produção do conhecimento.

5

LE GOFF, Jacques. *A História Nova*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

6

FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

O uso da Bíblia como fonte para traçar a origem dos direitos humanos no interior dos manuais analisados é recorrente, e se configura como problemático por ser um recurso a verdades apresentadas como incontestáveis. Não há uma crítica ao documento, revelando uma compreensão já ultrapassada entre os historiadores. Afirmações acerca do conteúdo da Bíblia, ou afirmações acerca do Cristianismo tomando como base a Bíblia são feitas e tomadas como verdades históricas, jamais

acompanhadas por alguma problematização ou pela discussão de que os documentos são uma produção dos antigos que assim buscavam “imprimir uma imagem de si mesmos para as gerações futuras”, como se verifica no excerto “Com o Cristianismo, o Direito deixa de ser uma dádiva do rei, ou do Estado, para ser um imperativo da dignidade do ser humano” (SILVA; SOBREIRA, 2013, p. 177). O caráter sagrado do texto bíblico, atribuído pelas religiões judaico-cristãs, que assim o consideram, confere-lhe um feitiço divino, impedindo a sua discussão – o que não deveria ocorrer com fontes propriamente históricas, que podem, a qualquer tempo, ser confrontadas com novas provas em sentido diferente ou até contrário ao que elas já significaram. As informações referenciadas da Bíblia, utilizadas para construir a narrativa histórica dos direitos humanos, não são tomadas nos sete manuais analisados como ponto inicial do debate, elas são apresentadas como ilustração de uma verdade intrínseca ao documento, e, por extensão, vinculadas ao cristianismo:

Como ressaltado por Afonso Arinos de Mello Franco, “não se pode separar o reconhecimento dos direitos individuais da verdadeira democracia. Com efeito, a idéia democrática não pode ser desvinculada de suas origens cristãs e dos princípios que o Cristianismo legou à cultura política humana: o valor transcendente da criatura, a limitação do poder pelo Direito e a limitação do Estado pela justiça. Sem respeito à pessoa humana não há justiça e sem justiça não há Direito” (Curso de direito constitucional brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 1958, v. I, p. 188). (MORAES, 2011, p. 3)

O problema do uso da Bíblia se repete quando são citados o Código de Hamurabi, as falas de São Tomás de Aquino, excertos de artigos do direito romano antigo, a Declaração dos Direitos do Bom Povo da Virgínia, a Magna Carta de João Sem Terra, textos e proclamas da Revolução Francesa, ou a simples organização do homem na vida em sociedade. Se na Bíblia está proclamado o valor da igualdade entre os homens, essa afirmação não é problematizada nem contextualizada, não se marcam as condições políticas e históricas da produção dessa afirmação, ela é tomada ao pé da letra, e imediatamente apresentada como suposta origem dos direitos humanos, que também falam em igualdade entre os seres humanos:

Se formos pensar bem, os direitos humanos surgem com a própria organização da sociedade. A doutrina aponta, por exemplo, o Código de Hamurabi como a primeira compilação de direitos humanos, isso por volta de 1790 a.C. Outro marco histórico apontado por alguns é a Magna Carta, do rei João Sem Terra, de 1215, cujo ponto positivo era a limitação dos poderes do rei. Existem

três grandes movimentos sociais que merecem destaque em nossa evolução: a Declaração de Direitos (Bill of Rights), de 1689; a Declaração de Independência dos EUA, em 1776; e a Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. (ISIDORO, 2013, p. 20)

A comparação entre elementos de diferentes períodos históricos não é tarefa proibida na análise histórica, mas deve ser cercada de cuidados. Na citação acima, a afirmação de que os “direitos humanos surgem com a própria organização da sociedade” faz o autor incorrer em anacronismo, operação de análise histórica em que se atribui a determinado período histórico valores surgidos em outra época. Não é possível acreditar que a mera organização dos indivíduos para a vida em sociedade em tempos muito recuados tenha implicado o surgimento dos direitos humanos. Mas o uso da Bíblia apresenta outro problema igualmente grave para a construção da narrativa histórica. O *status* da Bíblia como fonte histórica implica também apresentar a História ciência (ou a História como “narrativa mestra da vida”) como um saber revelado, com ar profético, sujeito a uma manifestação progressiva no seio da história humana, algo que, claramente, “vem de fora” da história, de um tempo que existe “desde sempre”, que não é o tempo histórico. Com isso, algumas verdades são apresentadas como produto mais da revelação de algo intrínseco à humanidade do que propriamente resultado de conjunções históricas e políticas. Isso fica claro, por exemplo, no trecho a seguir:

Para S. Tomás de Aquino (1225 - 1274), grande filósofo cristão, o homem seria um composto de substância espiritual e corporal. Seus ensinamentos fizeram ganhar força o ideal do princípio da igualdade essencial entre todos os seres humanos, sendo exatamente essa igualdade de essência da pessoa humana que forma o núcleo do conceito universal de direitos humanos. Esses direitos resultam da própria natureza humana, não sendo meras criações políticas. (MACIEL, 2012, p. 322)⁷

As afirmações acerca da natureza humana não são analisadas como produto de conjunturas históricas, culturais e políticas. O autor, apoiado na afirmação de S. Tomás de Aquino, remete para fora da história humana a criação da suposta essência dos direitos humanos, enraizados numa também suposta natureza humana, que existiria desde sempre. A citação de excertos de pensadores cristãos e de excertos da Bíblia levam a concluir que, ao fim e ao cabo, os direitos humanos teriam sido criados no seio de uma determinada fé religiosa, não por acaso aquela que melhor representa o Ocidente, o cristianismo. A principal operação histórica que deixa de ser feita aí é aquela de não investigar

7

O livro *Formação humanística em Direito* tem como coordenador José Fábio Rodrigues Maciel (2012) e abriga capítulos de outros autores. Mas o capítulo sobre direitos humanos é de autoria do coordenador, e apenas ele foi utilizado em nossa análise.

outras gramáticas da dignidade humana, presentes em outras sociedades, em particular no Oriente, ou mesmo no Ocidente ainda não descoberto pelos europeus, e posteriormente colonizado por estes. Tal modo de organizar a narrativa histórica dos direitos humanos, profundamente vinculado à Bíblia e ao cristianismo não se encontra apenas nos manuais em análise:

A justificativa religiosa da preeminência do ser humano no mundo surgiu com a afirmação da fé monoteísta. A grande contribuição do povo da Bíblia à humanidade, uma das maiores, aliás, de toda a História, foi a idéia da criação do mundo por um Deus único e transcendente. Os deuses antigos, de certa forma, faziam parte do mundo, como super-homens, com as mesmas paixões e defeitos do ser humano. Iahweh, muito ao contrário, como criador de tudo o que existe, é anterior e superior ao mundo. Diante dessa transcendência divina, os dias do homem, disse o salmista, “são como a relva; ele floresce como a flor do campo, roça-lhe um vento e já desaparece, e ninguém mais reconhece o seu lugar” (Salmo 103). (COMPARATO, 2005, p. 1-2)

Ainda quanto aos problemas pelo uso da Bíblia, e pelo modo como os documentos históricos são tomados, vale salientar novamente a pouca problematização feita em torno das afirmativas, que são apresentadas como claras e transparentes, não admitindo outras possibilidades de interpretação. É o caso quando os autores afirmam ter sido o cristianismo pioneiro em postular a igualdade humana. Como exemplo, cite-se: “O cristianismo foi a primeira doutrina a defender a igualdade entre as pessoas humanas, sem qualquer distinção” (SARMENTO, 2011, p. 14) e “O Cristianismo trouxe como aporte de suas ideias os princípios da dignidade intrínseca do ser humano, o princípio da fraternidade humana e o princípio da igualdade essencial de todos por sua origem comum” (SILVA; SOBREIRA, 2013, p. 177). Apesar da fácil acolhida entre os juristas, essa afirmação não é consenso entre os historiadores, ou pelo menos não sem algumas ponderações:

Comparado com a maioria das outras religiões, o cristianismo era simpático às mulheres. Considerava que suas almas fossem iguais às dos homens aos olhos de Deus e julgava que a natureza humana só se completava em ambos os sexos. Entretanto, desde os primeiros tempos os cristãos partilharam o ponto de vista de seus contemporâneos segundo o qual, na vida cotidiana e no casamento, as mulheres deveriam ficar rigorosamente sujeitas aos homens. (BURNS, 1989, p. 186)

Pelo modo como os juristas narram, tem-se a impressão anacrônica de a ideia moderna de igualdade de direitos ter-se disseminado desde (e em conjunto) com a difusão da religião cristã:

Posteriormente, a forte concepção religiosa trazida pelo Cristianismo, com a mensagem de igualdade de todos os homens, independentemente de origem, raça, sexo ou credo, influenciou diretamente a consagração dos direitos fundamentais, enquanto necessários à dignidade da pessoa humana. (MORAES, 2011, p. 6)

Ao incluir raça, sexo e credo na pregação da igualdade entre os homens proclamada pelo cristianismo, o autor claramente parece esquecer que homem e mulher não são iguais perante a doutrina cristã, não desfrutam dos mesmos horizontes na vida.⁸ Esse é um tema muito sensível, por exemplo, no seio da igreja católica romana até os dias de hoje, longe de estar resolvido. Vale dizer que o que o autor chama de sexo no texto em verdade seria mais bem definido pelo conceito de gênero, pois envolve as diferenças entre masculino e feminino.⁹ Mas se tomarmos ao pé da letra a palavra sexo, e pensarmos nas diferentes orientações sexuais, mais claramente ainda veremos que a doutrina cristã, em praticamente toda a sua diversidade (luteranos, anglicanos, pentecostais, neopentecostais, católicos romanos, calvinistas), opera com o postulado da heteronormatividade, não admitindo patamar de igualdade para outras orientações sexuais e conjugualidades daí decorrentes. Ao tratar da raça, o autor igualmente parece esquecer que a igreja católica romana, por exemplo, passou séculos sem considerar os negros como tendo o mesmo patamar de igualdade dos brancos. Vale dizer que a descoberta do Brasil se dá dentro do marco da expansão portuguesa, animada por um espírito cruzadístico e de conquista. Dessa forma, mesmo com numerosas advertências para que os escravos fossem bem tratados e não fossem alvo de abusos dos senhores, a instituição da escravidão não foi questionada.¹⁰ E quanto à igualdade em termos de credo, no caso do Ocidente, apenas após o processo de secularização e o advento da laicidade do Estado, com a progressiva separação entre o pertencimento territorial (feudo ou estado nação) e a pertença religiosa, na maioria das democracias, a igreja católica romana tolerou a convivência entre pessoas de diferentes credos na mesma sociedade.¹¹ Nosso objetivo aqui não é atacar os dogmas cristãos ou aqueles da igreja católica romana, mas mostrar que não é possível construir as conexões entre pensamento cristão e origens dos direitos humanos sem problematizar esses aspectos. Em Sarmiento (2011), a afirmação peca pela excessiva generalização, deixando de problematizar o longo processo de conquista de direitos envolvendo dimensões de raça, classe, cor da pele, gênero, sexualidade, nacionalidade, pertencimento religioso etc.

8

Estamos nos referindo tanto às expectativas diferenciadas de gênero propostas pela doutrina cristã (atribuições tidas como próprias do homem diferentes daquelas próprias da mulher), como também ao fato de a hierarquia política católica romana permanecer desde sempre restrita aos homens (o sacramento da ordem, o exercício do sacerdócio, não está disponível às mulheres). Em algumas confissões religiosas cristãs, tal como alguns credos luteranos, a mulher pode alcançar graus hierárquicos mais elevados, mas são conquistas recentes.

9

A esse respeito, complementa Burns: “[...] o cristianismo reforçou a concepção antiga de que a principal função da mulher na terra era servir de mãe. Recomendava-se a homens e mulheres que não sentissem prazer nem sequer no coito conjugal, mas que o praticassem tão somente com o propósito de gerar filhos. As mulheres seriam ‘salvas pela sua maternidade’ (I Timoteo 2, 15). [...] Esperava-se que quase todas as mulheres se tornassem esposas e mães submissas. Como esposas, não deveriam ter vida própria, nem havia cogitação de educá-las ou mesmo alfabetizá-las” (BURNS, 1989, p. 186-187).

10

Verificamos isso em diversas fontes, como é o caso das Constituições Primeiras do Arcebispado da Bahia, bem como na Bula Romanus Pontifex, que autorizava a escravidão de todos os não cristãos, muitos deles negros.

11

A política oficial anterior seguia o espírito da Bula Nicet ad Capiendos (1231), instituidora da Santa Inquisição, cujo objetivo era investigar e punir práticas contrárias ao projeto de humanidade cristã.

Em resumo, na amostra de sete manuais analisados, as referências ao cristianismo não são tratadas como fontes históricas passíveis de crítica, elas desfrutam de um patamar de verdade mais elevado. O uso desses excertos dialoga muito bem com a noção de doutrina, termo que em geral designa o conjunto de saberes jurídicos sobre um tema, no caso, os direitos humanos. A Bíblia é um livro histórico, e de fato pode ser utilizada como fonte documental para a compreensão de aspectos sobre a vida na antiguidade. Porém tal só pode ser feito se a Bíblia for lida e cotejada com outras obras, e acompanhada da explicitação de um referencial teórico que qualifique a noção de documento monumento. Paralelo a isso, há a importância do cristianismo enquanto um movimento que, para além dos seus aspectos religiosos, está profundamente atrelado à ideia de civilização. As conexões entre a dominação colonial e a evangelização (conversão de pessoas especialmente para a doutrina cristã, e para a religião católica romana de forma predominante no caso do continente latino-americano) são estreitas, como apontam as relações íntimas entre as antigas metrópoles e igrejas cristãs.

Por fim, vale ressaltar que a Bíblia aparece dispersa ao longo dos sete manuais analisados, na forma de epígrafes, que abrem diversos capítulos sobre diferentes temas. Para a questão que aqui nos interessa, a narrativa histórica dos direitos humanos, encontramos nos capítulos a ela dedicada, dentre muitas outras: “Exerce o Senhor a Justiça, e a todos os oprimidos restitui o Direito (Salmo 102:6)” (OLIVEIRA, 2012) e “O que vê com bons olhos será abençoado, porque dá do seu pão ao pobre (Provérbios 22.9)” (BARRETO, 2012).

A NOÇÃO DE EVOLUÇÃO NA HISTÓRIA

A ideia de que as coisas “evoluem” (no sentido de que “melhoram” com o tempo, o novo substituindo o velho, e o novo entendido como necessariamente melhor do que o velho, por ser mais “aprimorado” ou simplesmente por ser novo) é um postulado modernista, fortemente vinculado à noção de progresso. Essa noção de evolução está muitas vezes em sintonia com elementos da teoria evolucionista de Darwin, especialmente com certa noção de que os que sobrevivem são supostamente os “melhores” (STRAUSS; WAIZBORT, 2008). Pensado a partir desses elementos, o Código de Hamurábi sempre será pior que os códigos civis subsequentes no tempo, estará sempre “em atraso”. Serviu de germe para algo melhor, e essa foi sua função. Isso leva a pensar que a função de alguns artefatos históricos (no caso, esses códigos antigos, de sociedades que não existem mais) é servir para auxiliar na formação de algo então inacabado, os direitos humanos. Por vezes, ao contar a história da evolução dos direitos humanos, o texto ocupa o espaço de algo que seria mais útil, que seria mostrar a quem vem servindo, como vem funcionando hoje em dia, como se legitimam os direitos humanos.

Esse postulado orienta fortemente a narrativa histórica dos direitos humanos nos livros analisados. Ao mostrar valores e ideias antigas, de códigos de outras épocas, tudo parece servir para que se conclua que o atual patamar dos direitos humanos é avançado, pois se vê de onde viemos, de como as coisas eram precárias, e onde estamos agora. A noção de evolução anda de braços dados com o anacronismo, pois se identificamos os direitos humanos, já em sua essência, em algum período recuado da história, e o comparamos com os direitos humanos que temos nos dias de hoje, fica fácil estabelecer um olhar de que tivemos uma progressiva “melhoria” daquilo que, em essência, já estava dado desde o início. Basta um exame dos títulos e subtítulos dos sumários dos livros para que essa noção fique destacada:

Capítulo IX. Direitos humanos Item 1.6 A evolução dos direitos humanos a partir de 1945 (MACIEL, 2012, p. 325)

4. Evolução Histórica dos Direitos Humanos fundamentais (MORAES, 2011, p. 6)

5. Evolução Histórica dos Direitos Humanos fundamentais na Constituição Brasileira (MORAES, 2011, p. 13)

7. Direito internacional dos direitos humanos: conceito, finalidade e evolução histórica. (MORAES, 2011, p. 17)

Capítulo 1: Direitos Humanos fundamentais: Evolução Histórica (SARMENTO, 2011 p. 13)

1. Teoria Geral

1.5 Evolução Histórica (ISIDORO, 2013, p. 19)

Cap. 2: Breve evolução dos direitos humanos (OLIVEIRA, 2012, p. 21)

A narrativa histórica serve para identificar, na contemporaneidade, países, sociedades e regimes políticos que estão situados ainda no tempo do atraso, que não chegaram aos limiares do contemporâneo, e que necessitam então ser trazidos ao patamar mais elevado dos direitos humanos. Esse corte em geral é acompanhado pela hierarquização Ocidente-Oriente. São os países do Oriente que estão em débito com os direitos humanos, e são os países do Ocidente que fornecem o horizonte para onde se deve migrar em termos de direitos humanos. Concentramo-nos aqui em um dos livros da amostra, para verificar o modo como esse argumento é traçado, e nos permitimos citar diversos excertos do mesmo autor, uma vez que esta estratégia se repete de modo muito semelhante nos sete manuais analisados:

Contudo, foi o Direito romano que estabeleceu um complexo mecanismo de interditos visando tutelar os direitos individuais em relação aos arbítrios estatais. A Lei das Doze Tábuas pode ser considerada a origem dos textos escritos consagradores da liberdade, da propriedade e da proteção dos direitos do cidadão. (MORAES, 2011, p. 6)

O forte desenvolvimento das declarações de direitos humanos fundamentais deu-se, porém, a partir do terceiro quarto de século XVIII até meados do século XX. (MORAES, 2011, p. 7)

Posteriormente, e com idêntica importância, na evolução dos direitos humanos encontramos a participação da revolução dos Estados Unidos da América, onde podemos citar os históricos documentos: Declaração de Direitos de Virgínia, de 16-6-1776; Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, 4-7-1776; Constituição dos Estados Unidos da América, de 17-9-1787. (MORAES, 2011, p. 8)

A evolução histórica da proteção aos direitos humanos fundamentais em diplomas internacionais é relativamente recente, iniciando-se sem importantes vinculações de caráter-vinculativo, para posteriormente assumirem a forma de tratados internacionais, no intuito de obrigarem os países signatários ao cumprimento de suas normas. (MORAES, 2011, p.17)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos reafirmou a crença dos povos das Nações Unidas nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos do homem e da mulher, visando à promoção do progresso social e à melhoria das condições de vida em uma ampla liberdade. (MORAES, 2011, p. 17)

A trajetória é sempre a mesma. Partindo de uma ou duas sociedades específicas (Grécia ou Roma antigas), ou de uma religião (o cristianismo), os direitos humanos rapidamente se tornam internacionais. Os marcos históricos dessa evolução também não variam e não são problematizados, e os principais documentos aparecem nos excertos acima. Para além do uso abusivo da noção de evolução, a lógica dessa evolução é: algo nasce na antiguidade greco-romana, toma o rumo do Ocidente (Europa e Estados Unidos da América), onde se aperfeiçoa e chega em sua forma global, ou universal, e depois vai cumprir sua tarefa civilizatória junto às sociedades pobres e atrasadas do terceiro mundo, leia-se Ásia, África e América Latina.

A PRETENSÃO DE NEUTRALIDADE

A pretensão de um texto neutro, ditado a partir de um local fora da história, de onde se assiste ao desenvolvimento da história humana e se pronunciam as verdades sobre esse processo, é uma das marcas fortes da narrativa histórica dos direitos humanos, em estreita conexão com as duas marcas já apresentadas. Ela é conseguida pelo uso de diversas estratégias. A primeira delas é o apagamento das marcas que identificam o autor e suas conexões com o relato apresentado. Não se faz esforço algum para situar a posição do autor da obra (homem, branco, provavelmente cristão ou católico, ocidental, moderno, dotado de certa concepção de razão) em relação à história que está sendo narrada (ela própria uma história dos homens, brancos, cristãos ou católicos, ocidentais, modernos, dotados de certa concepção de razão). Nesse sentido, a história da humanidade é tomada como única, um relato singular, não se admitindo a possibilidade de outras histórias, e muito menos problematizando o modo como essa narrativa singular é construída, e depois universalizada, tornando-se sinônimo de história da humanidade. Ficam também ausentes dos manuais analisados os conflitos entre centro e periferia, dominantes e dominados, escravos e homens livres, ocidentais e orientais, que acompanham na modernidade a narrativa de uma história global, ditada pelo ritmo do ocidente, mas plena de tensões e localismos. Os manuais analisados se valem de uma historiografia clássica dos direitos humanos. Não encontramos referências a outras narrativas históricas dos direitos humanos nos livros analisados, como aquelas que utilizam o materialismo histórico dialético (TRINDADE, 2011). A tomada de posição em favor de uma história única colabora para que o texto dos manuais analisados expresse uma concepção do Direito como um campo não determinado – ou fracamente influenciado – pela lógica política de cada momento histórico:

As práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele tem lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas. (BOURDIEU, 2010, p. 211)

Ao operar com essa noção de dupla determinação, Bourdieu busca evitar dois riscos que ele identifica como frequentes. Por um lado, perceber as produções no campo do Direito como reflexo direto de situações políticas e lutas de poder externas ao campo, o que conduziria

a pensar o que foi codificado como direito como mera expressão, em linguagem jurídica, do resultado das lutas sociais a cada momento. Por outro lado, busca evitar a noção tão cara aos juristas de que o corpo de doutrina cresce e se desenvolve de modo independente e autônomo das lutas sociais, fruto da reflexão minuciosa de um corpo especializado de indivíduos que operam num território livre de contingências. Esta segunda noção casa muito bem com uma reiterada afirmação de que os juízes gozam de autonomia para decidir, independentes de pressões sociais, de forma a dar, a cada caso, a melhor solução, do ponto de vista do direito e da doutrina, o que é, nessa ótica, quer dizer o mesmo que dar a melhor solução do ponto de vista da justiça.

Nos textos analisados, isso se explicita de outra forma bastante curiosa: o uso reiterado que fazem os juristas autores desses livros das obras de outros juristas, autores de livros também sobre os direitos humanos. Assim, a história dos direitos humanos se narra quase sem a citação de historiadores. Os historiadores que aparecem citados se restringem aos ícones da História, e que nunca se debruçaram sobre o campo do Direito, e cuja existência se perde nos confins da história, sendo mesmo anterior à constituição desta como disciplina, como Heródoto e Xenofonte, ou Fustel de Coulanges e Toynbee. Ocupam um espaço importante na narrativa histórica dos direitos humanos nas obras analisadas em nosso *corpus* os contratualistas do Iluminismo, que se ocupam de temas históricos enquanto abordam temas políticos amplos, como Hobbes, Locke e Rosseau. Curiosamente, ou estamos entre os gregos, ou entre franceses e ingleses. Mais curioso ainda: restringem-se a autores que se ocuparam da história da humanidade, das grandes civilizações, grandes olhares sobre a humanidade desde as suas origens, mas nada aplicado ao campo do Direito especificamente. Não problematizaram propriamente as práticas de justiça, mas propuseram sistemas de regulação dos principais conflitos essenciais para a transição do Antigo Regime para a Modernidade (conflitos de família, propriedade, Estado) com base em princípios de justiça organizados para esse fim específico. Portanto, são princípios de justiça não universais, mas que são narrados nos textos de direitos humanos como sendo universais. O uso desses autores traz outras vantagens: eles parecem estar acima de qualquer suspeita, pois desfrutaram de um *status* consolidado para a inauguração do campo da História, e eles dão ao texto um ar de erudição. Por outro lado, esse recurso deixa claro que os autores que contam a história dos direitos humanos não se debruçaram sobre a produção historiográfica sobre o campo jurídico dos últimos anos. Seria como se, ao fazer a análise sociológica de um objeto específico (por exemplo, o Direito), os autores citassem apenas Auguste Comte. Sem embargo da importância histórica do autor, considerado de forma consensuada o fundador da Sociologia, seu uso como fonte estrita para a análise dos problemas

sociais contemporâneos levaria a pensar que depois dele não se avançou mais nada nesse campo do conhecimento, e que suas teorias e ideias, fundadoras do campo, são as únicas necessárias para pensar os problemas sociológicos atuais.

Uma análise no campo da História, para perceber quem são os historiadores que se dedicam a temas de História e Direito, revela de imediato uma robusta produção. Se ficarmos nos grandes nomes, destacamos Pierre Vilar, que, entre outras iniciativas, analisa o Direito como um produto social histórico, na passagem do antigo regime para a consolidação do sistema capitalista, enfatizando que o campo se delimita e se firma “pelos de cima” para “manter privilégios” (VILAR, 2006). Os encontros anuais de historiadores brasileiros apresentam grupos de trabalho já consolidados que enfocam a história do Direito, e inclusive a história dos direitos humanos.¹² Dentre as universidades que possuem grupos de pesquisa organizados em departamentos ou programas de pós-graduação acerca de História e Direito, citamos a Universidade Federal da Paraíba – UFPB –, com destaque para os trabalhos de Carlos André Macêdo Cavalcanti (2001, 2005) e Giuseppe Tosi (2000, 2005); Universidade Federal de Goiás – UFG –, com destaque para os trabalhos de Ricardo Barbosa de Lima (LIMA; PINHEIRO, 2012) e Jeanne Silva (2006); e Universidade Federal Fluminense – UFF –, com destaque para o trabalho de Gizlene Neder (2012). Há um interesse das áreas de História, Sociologia e Filosofia na pesquisa da narrativa histórica do Direito, e muitas vezes especificamente na narrativa histórica dos direitos humanos. São pesquisas contemporâneas que se valem de um referencial teórico próprio do campo da História ou das humanidades, e que são desconhecidas no *corpus* que analisamos.¹³

A História não é percebida como um campo que se aplicou nas últimas décadas ao estudo de objetos específicos, ela é tratada simplesmente como a história, confundindo por vezes a ciência História e a história como narrativa da existência dos povos. Ou seja, os autores dos livros que compõem o *corpus* que analisamos não reconhecem a existência de empreendimentos específicos no campo da História, como a história da educação, a história dos sistemas econômicos, a história cultural, a história das mentalidades, a história da sexualidade, a história da vida privada, a micro-história, e muito menos aquela que aqui interessaria, a história dos sistemas jurídicos, a história da justiça, a história dos sistemas de pensamento envolvidos na produção do saber jurídico. A história parece emprestar nestes relatos um ar de solidez aos argumentos mostrados em seguida. Ela não serve para interrogar o que vai ser mostrado, mas sim para situar o campo do Direito, ou o ramo específico da publicação (direito do trabalho, direito constitucional, direito comercial, direito civil) num patamar de solidez por ter história, e história longa, e iniciada nos períodos mais clássicos, como a Grécia,

¹² Apenas para citar, no Simpósio Nacional de História, organizado pela Associação Nacional de História – ANPUH – em julho de 2013, encontramos, entre outros, um simpósio temático intitulado História, Direito e Memória (ANPUH, 2014).

¹³ Uma fonte importante de apresentação de pesquisas acerca da história dos direitos humanos são os encontros e anais da Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP, s.d.). No repositório digital dos encontros, localizamos grande número de trabalhos, em geral abrigados no GT 01 Teoria e História dos Direitos Humanos, de presença regular nos eventos. No âmbito do projeto de pesquisa que deu origem ao presente artigo, estamos no momento investigando artigos e pesquisas sobre história dos direitos humanos nos anais dos encontros da ANDHEP e da ANPUH, já referida em nota acima. Os dados colhidos vão compor a escrita de futuros artigos.

e a Europa das monarquias. Utilizar apenas grandes nomes da História (todos já falecidos há muito tempo, e que se dedicaram mais aos grandes contornos da história da humanidade do que a problemas específicos), e ao mesmo tempo citar outros juristas (autores do próprio campo do Direito), confere aos textos certo ar de “estamos entre amigos”, evitando polêmicas com a narrativa histórica, e deixando de reconhecer potenciais interlocutores que discordem ou que na atualidade problematizem o campo do Direito.

Uma estratégia recorrente para que o texto se apresente dotado de uma suposta neutralidade é construir suas ideias de uma perspectiva continuamente nomeada como “universal”. Esse universal nada mais é do que um particular, o Ocidente branco católico, alçado à condição de universal e de paradigma.

De uma maneira geral, os direitos humanos apresentam as seguintes características: historicidade; universalidade; relatividade; irrenunciabilidade; inalienabilidade; imprescritibilidade; unidade e indivisibilidade. (BARRETO, 2012, p. 2)

Os direitos humanos possuem as seguintes características: a) declarados – os direitos humanos são produtos da ordem jurídica supraestatal, cabendo aos Estados declará-los em seus textos constitucionais; b) abstratos – são direitos inerentes a todos os seres humanos, independente de nacionalidade, raça, religião, sexo etc.; c) imprescritíveis – são direitos que mantêm a sua eficácia indefinidamente, pois estão indissociavelmente ligados a dignidade da pessoa humana; d) inalienáveis – não podem ser transferidos a título gratuito ou oneroso a terceiros, sob pena de descaracterizar a própria condição humana; e) universais – todos os seres humanos que vivem na Terra são titulares de direitos humanos. (SARMENTO, 2011, p. 13)

Junto com a marca da neutralidade nos textos, vem a pretensão consensual. O texto fala de todos (brancos, negros, pardos, amarelos, jovens, velhos, ocidentais, orientais, indígenas, pobres, ricos, heterossexuais, homossexuais, homens, mulheres, cristãos, católicos, afros, protestantes, luteranos, pentecostais, ateus), e enuncia verdades que servem para todos (novamente, servem para você, quer seja você branco, negro, pardo, amarelo, jovem, velho, ocidental, oriental, etc.). Essa estratégia é possível porque lida com a noção de uma essência do Direito, imune desde sempre a pressões políticas, conforme já demonstramos. Para falar de todos, temos o uso recorrente de expressões como o humano, a humanidade, por vezes o cidadão. Mas é indisfarçável que a norma humana é pautada pelo masculino, restando à mulher ou ao feminino, o

espaço do outro. Isso porque o campo jurídico é também produto cultural de uma ordem androcêntrica, onde o masculino é tomado como medida de todas as coisas, não necessita de justificação, é neutro, não tem necessidade de se enunciar em discursos que visem sua autolegitimação (BOURDIEU, 2002). É também indisfarçável que se fala do homem branco, europeu, católico, restando aos demais uma adequação a esse modelo. Com essa artilharia disposta, fica fácil concluir que o alvo das normas estatais repressivas e punitivas são os não brancos, os não europeus, os não heterossexuais, os não cristãos ou católicos. Por fim, um elemento que colabora no sentido de estabelecer uma pretensão de neutralidade e consenso é recheiar a escrita com variações da expressão “na verdade”. Elas implicam considerar que o que está sendo apresentado não é fruto de uma pesquisa científica, portanto algo que possa ser contradito, mas a apresentação de uma verdade, que não deve ser contradita. Não são dados de um estudo, mesmo que seja um estudo sobre outros autores, mas a enunciação de um caminho histórico que é a verdade *per se*.

CONSOLIDANDO ALGUMAS HIPÓTESES

Retomamos nosso objetivo principal neste texto: tratar das marcas presentes no modo como está narrada a trajetória histórica dos direitos humanos em algumas obras analisadas, de maior frequência como leitura nos cursos de Direito do Rio Grande do Sul. Estamos apoiados na afirmativa de que o modo de contar a história de alguma coisa traz implicações diretas na sua definição. A narrativa histórica estabelece um conjunto de conexões possíveis, ao mesmo tempo em que dificulta ou impossibilita outras. O modo como está contada a história dos direitos humanos nos livros analisados conduz a pensar em um objeto que se apresenta como universal, mas em verdade diz mais respeito à história do Ocidente, e, dentro do Ocidente, a um conjunto de territórios e tempos muito preciso, a saber, Grécia Antiga, Império Romano, Inglaterra, França, e Estados Unidos. Os direitos humanos se constituem assim como um patrimônio universal, a partir da extensão para outros países daquilo que diz respeito mais diretamente à história de alguns países. Com isso, não estamos defendendo nenhuma posição contrária à existência dos direitos humanos ou a validade desse instrumento na luta por um mundo mais justo. Mas não podemos deixar de indicar que o uso dos direitos humanos, tal como se apresenta, carrega em si certa pretensão imperialista. Alguns países são produtores de direitos humanos, outros são os locais onde esse conjunto de princípios deve ser aplicado. A narrativa da trajetória histórica dos direitos humanos nas obras analisadas nos alinha a essa afirmativa de Boaventura de Sousa Santos:

A hegemonia dos direitos humanos como linguagem de dignidade humana é hoje incontestável. No entanto, esta hegemonia convive

com uma realidade perturbadora. A grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos. Deve, pois, começar por perguntar-se se os direitos humanos servem eficazmente à luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou se, pelo contrário, a tornam mais difícil. (SANTOS, 2013, p. 15)

E, conforme anunciamos no início deste texto, os contornos que os direitos humanos assumem nos currículos dos cursos de Direito nos permitem afirmar que é uma disciplina que interessa a poucas pessoas, diz respeito à posição do Brasil em tratados internacionais, e internamente diz respeito às reivindicações de algumas minorias. Verifica-se também na estratégia narrativa um empobrecimento, quando não uma negação, do conteúdo político das práticas de justiça. Ou seja, nega-se que algumas decisões foram tomadas levando em conta certos enfrentamentos de poder, e se busca apresentar a decisão como fruto de um desenvolvimento interno do campo. Isso traz outra consequência grave para a abordagem dos direitos humanos nos cursos de Direito. Eles são apresentados sem conexão com outras gramáticas relativas à dignidade humana, presentes em outros povos ou países que não aqueles centrais já citados diversas vezes, os produtores da concepção hegemônica de direitos humanos. Operamos com a ideia de que várias narrativas históricas são possíveis, fruto de escolhas intencionadas de fontes e teorias. A narrativa feita nos manuais analisados opera com a noção de uma história única, universal ou mundial, tal como os antigos livros de história geral. Não estamos, com isso, afirmando haver alguma má intenção por parte dos autores ao deixarem determinadas correntes históricas de fora; estamos apenas afirmando que isso ocorre, e nos propusemos aqui a verificar que perdas se produzem quando se opta por narrar apenas uma História sem o devido reconhecimento da incompletude de tal narrativa. Com isso, novamente concordamos com Boaventura de Sousa Santos:

A busca de uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos deve começar por uma hermenêutica de suspeita em relação aos direitos humanos tal como são convencionalmente entendidos e defendidos, isso é, em relação às concepções dos direitos humanos mais diretamente vinculadas à matriz liberal e ocidental destes. (SANTOS, 2013, p. 16)

Embora em geral intitulados, tanto os livros quanto os capítulos, como sendo de direitos humanos, nota-se certa labilidade no conceito, que oscila entre direitos humanos, direitos do cidadão, direitos humanos fundamentais, eventualmente direitos sociais. Ao falar da raça humana, ou do humano, de modo bastante evidente os textos se referem ao

homem, branco, europeu, urbano, heterossexual, católico, jovem. Dessa forma, muitas outras manifestações do humano ficam de fora, ou são mostradas como tendo que migrar para o paradigma dos direitos humanos. Isso também ajuda a invisibilizar grupos minoritários do ponto de vista da distribuição do poder, como mulheres, negros, homossexuais, orientais, porque só os cânones europeus são citados como cultura geral e acionados para contar a história dos direitos humanos. Na geopolítica narrativa, os direitos humanos foram criados por alguns povos, europeus e norte-americanos, e devem ser aplicados a outros povos, aqueles que vivem na América Latina, na África e na Ásia, ou àqueles que vivem em solo europeu e norte americano, mas são grupos minoritários. Essa característica parece ter várias causas. A primeira delas é que os textos e livros revelam pobreza na abordagem da categoria do sujeito, afirmando a todo momento atributos como dignidade do homem e dignidade humana, sem problematizar esse conceito. Também colabora para isso o uso frequente de expressões genéricas como “bens culturais universais”, “patrimônio literário universal”, “patrimônio da humanidade”. Ao se investigar de que obras se compõem esses coletivos ditos como universais, em geral ficamos com a citação de autores europeus. Dentre os europeus, tanto obras em latim, da tradição cristã, quanto obras políticas francesas e inglesas, com pequena presença de autores alemães. Essa amostra é apresentada como algo universal. A confusão entre direitos do homem, direitos humanos, direitos do cidadão, representa uma tensão que acompanha de longa data o campo dos direitos humanos:

[...] a declaração da revolução francesa dos direitos do homem é ambivalente ao falar de direitos do *homem* e do *cidadão*. Estas duas palavras não estão lá por acaso. Desde o início, os direitos humanos cultivam a ambiguidade de criar pertença em duas grandes coletividades. Uma é a coletividade supostamente mais inclusiva, a humanidade, daí os direitos humanos. A outra é uma coletividade mais restrita, a coletividade dos cidadãos de um determinado Estado. Esta tensão tem desde então assombrado os direitos humanos. (SANTOS, 2013, p. 21)

Situados como estamos em uma sociedade de origem colonial, defendemos a construção de uma visão dos direitos humanos que incorpore as experiências produzidas neste lado de cá, e não tome apenas as produções da metrópole para construir a noção dita universal de direitos humanos. Afirmamos, em concordância com Santos (2013), que o campo dos direitos humanos tem contradições internas, e que não será apresentando uma história única dele que vamos superar essa situação. Ao contrário, será assumindo que direitos humanos podem significar muitas coisas, em diferentes contextos históricos, que poderemos construir um

diálogo em que esse instrumento seja reconhecido como tendo uma potente força de emancipação. A narrativa e os modos de ensino dos direitos humanos precisam assumir essa diretriz nos cursos de Direito, o que implica, entre outras providências, servir-se das produções teóricas e analíticas de História e de Educação para estruturar currículos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO. *Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação*. S.l.: Andhep, s.d. Disponível em: <<http://www.andhep.org.br/>>. Acesso em: 28 set. 2014.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA. História, direito e memória. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 27., 2013, Natal. *Anais...* Natal: Associação Nacional de História, 2013. Disponível em: <http://snh2013.anpuh.org/simposio/view?ID_SIMPOSIO=1076>. Acesso em: 5 fev. 2014.
- BARRETO, Rafael. *Direitos humanos: 1ª fase*. Niterói: Impetus, 2012. (Coleção OAB, v.12).
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BURLAMAQUI, Marco Guilherme Bravo. Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 133-154, 2008.
- BURNS, Edward McNall. *História da civilização ocidental*. Rio de Janeiro: Globo, 1989. v. 1: do homem das cavernas às navees espaciais.
- CAVALCANTI, Carlos André. História social dos direitos humanos: desmitologização, imaginário e tipo ideal. In: ZENAIDE, M. de N. T.; DIAS, L. L. (Org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: Editora Universitária, 2001. p. 29-34.
- _____. História moderna dos direitos humanos: uma noção em construção. In: TOSI, G. (Org.). *Direitos humanos: história, teoria e prática*. João Pessoa: Editora Universitária, 2005. p. 47-74
- CERRI, Luís Fernando. Saberes históricos diante da avaliação do ensino: notas sobre os conteúdos de história nas provas do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 48, p. 213-231, 2004.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FONSECA, Márcio Alves da. *Michel Foucault e o Direito*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ISIDORO, Frederico Afonso. *Como se preparar para o Exame de Ordem – Direitos Humanos e Direitos Humanos Fundamentais*. São Paulo: Método, 2013.
- KANT DE LIMA, Roberto. Saber jurídico e direito à diferença no Brasil: questões de teoria e método em uma perspectiva comparada. In: _____. *Ensaio de antropologia e de direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 89-126.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009[1934].
- LIMA, Ricardo Barbosa; PINHEIRO, Douglas Antonio Rocha. (Org.). *Educação em Direitos Humanos*. Goiânia: UFG, 2012.
- MACIEL, José Fábio Rodrigues. (Coord.). *Formação humanística em Direito*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral*. São Paulo: Atlas, 2011.
- NEDER, Gizlene. A recepção do constitucionalismo moderno em Portugal e a escrita da história do direito. *Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Niterói, v. 4, p. 510-533, 2012.

- OLIVEIRA, Erival da Silva. *Direito Constitucional Direitos Humanos*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- PEREIRA, Nilton Mullet; SEFFNER, Fernando. O que pode o ensino de história? Sobre o uso de fontes na sala de aula. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 15, p. 113-128, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2013.
- SARMENTO, George. *Direitos humanos: liberdades políticas, ações constitucionais, recepção dos tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2011. (Coleção Curso & Concurso).
- SCARAMUCCI, Matilde Virginia Ricardi. Efeito retroativo da avaliação no ensino/aprendizagem de línguas: o estado da arte. *Trabalhos em Linguística Aplicada*, Campinas, v. 43, n. 2, p. 203-226, jul./dez. 2004.
- SILVA, Carlos Afonso Gonçalves da; SOBREIRA, Fábio Tavares. (Coord.). *Direito Constitucional e Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2013. (Coleção preparatória para concurso de delegado de polícia).
- SILVA, Jeanne. A relação da ciência histórica e do direito: Implicações e distanciamentos na formulação dos conceitos de Verdade, Política e Justiça. *Cadernos de Pesquisa do CDHIS*, Uberlândia, v. 1, n. 33, p. 95-105, 2006.
- STRAUSS, André; WAIZBORT, Ricardo. Sob o signo de Darwin? Sobre o mau uso de uma quimera. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 125-134, out. 2008.
- TOSI, Giuseppe. Algumas questões acerca da história dos direitos humanos. *Contemporaneidade e Educação*, Salvador, v. V, n. 8, p. 35-55, 2000.
- TOSI, Giuseppe (Org.). *Direitos humanos: historia, teoria e pratica*. Joao Pessoa: Editora Universitaria UFPB, 2005.
- TRINDADE, José Damião de Lima. *História social dos direitos humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2011.
- VALOR ECONÔMICO. Regras de direitos humanos para empresas. São Paulo, 21 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/3619598/regras-de-direitos-humanos-para-empresas>>. Acesso em: 24 jul. 2014.
- VILAR, Pierre. História do direito, história total. *Projeto História*, São Paulo, n. 33, p. 19-44, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/traducao.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

FERNANDO SEFFNER

Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e coordenador do Grupo de Estudos em Educação e Relações de Gênero da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

fernandoseffner@gmail.com

FABIANE SIMIONI

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – e bolsista Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes

fabi_simioni@hotmail.com

RENAN BULSING DOS SANTOS

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM –; mestre em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

renan.santos.ufrgs@gmail.com

CAROLINA NUNES DOS SANTOS

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS –; integrante do Núcleo de Antropologia e Cidadania – NACi – do Departamento de Antropologia Social e do Grupo de Estudos em Antropologia Crítica – GEAC

krol89_poe@hotmail.com

MILENE BOBSIN

Graduada em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

milenebob@yahoo.com.br

HOMENS NA EDUCAÇÃO INFANTIL: OLHARES DE SUSPEITA E TENTATIVAS DE SEGREGAÇÃO

MARIANA KUBILIUS MONTEIRO

HELENA ALTMANN

RESUMO

O trabalho docente dedicado à infância é uma área profissional ocupada predominantemente por mulheres no Brasil e em outros países. Neste artigo, analisamos o período inicial da trajetória profissional de homens que optaram por atuar como professores de educação infantil, em uma rede pública que conta com apenas sete homens ocupando esse cargo. A metodologia utilizada inspirou-se nas histórias de vida, sendo realizadas entrevistas com todos os homens que atuavam no momento da coleta de dados. As trajetórias foram analisadas a partir da perspectiva dos estudos de gênero, constatando que o ingresso e permanência na profissão foram marcados por dificuldades características da área de atuação e por questionamentos e tentativas de segregação decorrentes de noções hegemônicas de masculinidade.

MEN IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION: SUSPICIOUS GLANCES AND SEGREGATION ATTEMPTS

ABSTRACT

The teaching of children is a profession occupied predominantly by women in Brazil and in other countries. In this article, we analyze the initial stage of the professional career of men who have chosen to teach in early childhood education, in a public school with only seven men in that position. The methodology used was inspired by their life stories, and interviews were conducted with all the men working at the time of data collection. The career paths were analyzed from the perspective of gender studies, observing that entering and remaining in the profession were marked by difficulties characteristic of the field and by questions and attempts at segregation arising from hegemonic notions of masculinity.

TEACHING • EARLY CHILDHOOD EDUCATION • GENDER • MASCULINITY

HOMBRES EN LA EDUCACIÓN INFANTIL: MIRADAS DE SOSPECHA E INTENTOS DE SEGREGACIÓN

RESUMEN

El trabajo docente dedicado a la infancia es un área profesional ocupada predominantemente por mujeres en Brasil y en otros países. En este artículo analizamos el periodo inicial de la trayectoria profesional de hombres que optaron por actuar como maestros de educación infantil en una red pública que cuenta tan sólo con siete hombres que ocupan este cargo. La metodología utilizada se inspiró en las historias de vida, y se llevaron a cabo entrevistas con todos los hombres que actuaban en el momento de la recogida de datos. Las trayectorias se analizaron a partir de la perspectiva de los estudios de género, constatándose que el ingreso y permanencia en la profesión fueron marcados por dificultades características del área de actuación y por cuestionamientos e intentos de segregación resultantes de nociones hegemónicas de masculinidad.

DOCENCIA • EDUCACIÓN INFANTIL • GÉNERO • MASCULINIDAD

RELAÇÕES DE GÊNERO NA PROFISSÃO DOCENTE

A DOCÊNCIA É UMA ÁREA PROFISSIONAL exercida predominantemente por mulheres no Brasil e em muitos outros países, como Alemanha (WOLFRAM; MOHR; BORCHERT, 2009), Estados Unidos (MOSSBURG, 2004), Israel (OPLATKA; EIZENBERG, 2007), dentre outros. Essa característica desigual entre os sexos na profissão torna-se ainda mais evidente quando se refere à docência dedicada à pequena infância, pois, quanto menor a idade da criança atendida, menor a participação masculina na docência e menor a remuneração dos profissionais na área. Enquanto na educação superior a presença masculina e os salários pagos são os mais elevados na área da docência, a educação infantil é a etapa com a menor presença de homens e com os menores salários (SAPAROLLI, 1998; VIANNA, 2001/02; BRASIL, 2009).

A expressão “divisão sexual do trabalho” vem sendo utilizada em dois sentidos distintos, sendo que o primeiro se refere à distribuição desigual de homens e mulheres no mercado de trabalho, nos ofícios e nas profissões no decorrer do tempo, diferença associada à desigualdade na divisão do trabalho doméstico entre os sexos. No segundo sentido, busca-se revelar a sistematicidade dessas desigualdades no mercado de trabalho, analisando a forma como a sociedade utiliza tais diferenças para hierarquizar as atividades e, conseqüentemente, os sexos, criando um “sistema de gênero”, com enfoque nas relações sociais entre os sexos (HIRATA; KERGOAT, 2007).

De acordo com dados da Unesco referentes ao ano de 2008, na maioria dos países, entre os graduados na área de educação, a porcentagem de mulheres supera 70% (UIS, 2010). Buscando a gênese da “divisão sexual do trabalho”, Hirata e Kergoat observam:

A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada histórica e socialmente. Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.). (2007, p. 599)

A docência dedicada à infância é uma área profissional que ilustra a segmentação decorrente dessa perspectiva de divisão sexual do trabalho, com o trabalho das mulheres associado à esfera reprodutiva e o dos homens, à esfera produtiva. A educação de crianças pequenas é associada ao âmbito do trabalho doméstico e à esfera reprodutiva, sendo, dessa forma, naturalizada como área de atuação feminina.

Em sua dissertação de mestrado, Souza (2010), retomando a história da educação infantil, observa que, embora essa primeira etapa da educação básica tenha diversas origens, nas várias propostas o cuidar e o educar aparecem relacionados à maternidade e ao âmbito doméstico. Ela mostra que a construção da profissão de educador infantil esteve atrelada ao gênero feminino desde a sua origem.

Ao relacionar a origem da educação infantil ao sexo feminino, Souza (2010) remete-se à produção de Rosemberg (1999), pesquisadora que justifica essa associação à característica vinculada à “produção humana”. De acordo com a autora,

A educação infantil – tanto na vertente creche quanto na vertente pré-escola – é uma atividade historicamente vinculada à “produção humana” e considerada de gênero feminino, tendo, além disso, sido sempre exercida por mulheres, diferentemente de outros níveis educacionais, que podem estar mais ou menos associados à produção da vida e de riquezas. Isto é, diferentemente de outras formas de ensino, que eram ocupações masculinas e se feminizaram, as atividades do jardim-da-infância e de assistência social voltadas à infância pobre iniciaram-se como vocações femininas no século XIX, tendo ideais diferentes das ocupações masculinas que evoluíam no mesmo período. (ROSEMBERG, 1999, p. 11)

Na perspectiva da ideologia naturalizadora, dois princípios organizadores atuam: o princípio da separação, que considera a existência de trabalhos de homens e trabalhos de mulheres; e o princípio hierárquico, segundo o qual o trabalho exercido por homens tem valor maior que o trabalho exercido por mulheres. As práticas sociais, dessa forma, são reduzidas a papéis sociais sexuados, que limitam o gênero ao sexo biológico (HIRATA; KERGOAT, 2007).

A “desnaturalização” da divisão sexual das profissões foi possível a partir dos estudos feministas, dos estudos de gênero e da consideração do gênero como categoria analítica. Esses estudos ganham importância no Brasil no final da década de 1980, ao problematizar a característica social das diferenças entre os sexos e rejeitar o discurso do determinismo biológico dessas diferenças.

A abordagem do conceito de gênero por Joan Scott (1995) proporciona importantes reflexões. Ela lembra que inicialmente o termo foi utilizado como sinônimo de “mulheres”, em uma busca por legitimidade dos estudos feministas nos anos 1980. A autora acrescenta que,

Na sua utilização mais recente, o termo “gênero” parece ter feito sua aparição inicial entre as feministas americanas, que queriam enfatizar o caráter fundamentalmente social das distinções baseadas no sexo. A palavra indicava uma rejeição do determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença sexual”. O termo “gênero” enfatizava igualmente o aspecto relacional das definições normativas da feminilidade. Aquelas que estavam preocupadas pelo fato de que a produção de estudos sobre mulheres se centrava nas mulheres de maneira demasiado estreita e separada utilizaram o termo gênero para introduzir uma noção relacional em nosso vocabulário analítico. Segundo esta visão, as mulheres e os homens eram definidos em termos recíprocos e não se poderia compreender qualquer um dos sexos por meio de um estudo inteiramente separado. (SCOTT, 1995, p. 72, destaques da autora)

Os estudos de gênero incluem as questões relacionadas às masculinidades. De acordo com Connell (2010), tem-se demonstrado que

[...] os padrões de gênero não são fixos, que identidades são negociadas nas vidas individuais e que categorias emergem historicamente, que as masculinidades e as feminilidades são múltiplas e que as relações de gênero variam em diferentes classes, etnias e contextos nacionais. (CONNELL, 2010, p. 605, tradução nossa)¹

As análises aqui realizadas têm como fundamento teórico os estudos de gênero. Assim como as lutas feministas pelos direitos das

1

No original: “Gender patterns are not fixed, that identities are negotiated in individual lives and categories emerge historically, that masculinities and femininities are multiple, and that gender relations vary in different class, ethnic and national contexts”.

mulheres possibilitaram o desenvolvimento de um campo teórico que analisa a sociedade de maneira relacional, pautamo-nos na perspectiva dos estudos de gênero para analisar a trajetória profissional dos homens professores, que atuam em uma profissão construída no decorrer da história como sendo do gênero feminino.

MÉTODOS

Este artigo apresenta resultados de pesquisa de mestrado realizada no município de Campinas-SP, que teve como objetivo analisar a trajetória profissional de sujeitos que compõem um grupo minoritário na educação: os homens que atuam como professores de educação infantil. As análises abordam, em particular, os desafios enfrentados pelo fato de serem homens trabalhando nesse nível de ensino.

No ano de 2012, de 2.830 professores que compunham a rede municipal de educação de Campinas/SP, 314 eram do sexo masculino. Desses, apenas nove atuavam especificamente na educação infantil, como mostra o Quadro 1.

QUADRO 1
NÚMERO DE PROFESSORES DO SEXO MASCULINO POR DISCIPLINA NA REDE MUNICIPAL DE CAMPINAS/SP

2012		
SEXO	DISCIPLINA	TOTAL
MASCULINO EDUCAÇÃO INFANTIL ANOS INICIAIS ANOS FINAIS	Educação Especial	3
	Educação Infantil	9
	Anos Iniciais	12
	Língua Portuguesa	21
	Matemática	62
	História	64
	Inglês	10
	Ciências	32
	Geografia	51
	Educação Física	31
	Artes	14
	Educação Infantil/Anos Iniciais	5
Total		314

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Campinas (2013).

A proporção de homens que ocupavam o cargo específico de professores de educação infantil correspondia a 0,8% do total de profissionais nesse cargo em 2012; aqueles que atuavam nas séries iniciais do ensino fundamental representavam cerca de 2,7% dessa categoria de professores e o cargo destinado à docência na educação infantil/anos iniciais, cujo concurso para ingresso prevê a docência em ambos os níveis de ensino, era ocupado 2,07% por homens. Apenas nas áreas de história, geografia e matemática nas séries finais do ensino fundamental eles representavam mais de 50%.

Foram realizadas entrevistas visando a analisar as trajetórias profissionais dos docentes que optaram pelo cargo de professor de educação infantil. A coleta de dados em campo foi realizada no primeiro semestre de 2012, momento em que havia sete homens atuando como professores de educação infantil na rede municipal, no entanto os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação com as quantidades de docentes por cargo ocorreu posteriormente, em 2013. Por esse motivo, embora tenhamos entrevistado a totalidade de professores atuantes no primeiro semestre de 2012, percebemos uma pequena diferença nos dados numéricos, que revelam que, no segundo semestre daquele ano, dois professores juntaram-se ao grupo de homens docentes.

Ao focar a pesquisa nas trajetórias profissionais dos sujeitos, foram analisados aspectos que vão desde a escolha da profissão, passando pelo ingresso na docência, chegando à permanência e consolidação profissional na educação infantil pública. Realizando um recorte da perspectiva dos estudos de gênero, buscamos evidenciar as relações de gênero que atravessaram as trajetórias dos sujeitos da pesquisa.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro semiestruturado, que abordava o contexto de escolha da profissão, o período de formação e a trajetória profissional dos professores. Foi elaborado também o Termo de Consentimento Livre Esclarecido – TCLE –, no qual nos comprometemos a preservar a identidade dos sujeitos, os quais poderiam escolher nomes fictícios que seriam, posteriormente, utilizados nas publicações decorrentes da pesquisa.² As entrevistas foram realizadas individualmente, com duração entre 22 minutos e 90 minutos, e gravadas em áudio. Foram transcritas na íntegra por uma das pesquisadoras, para então serem analisadas da perspectiva teórico-metodológica das histórias de vida e dos estudos de gênero. Nessa abordagem, também conhecida como método biográfico, o enfoque é direcionado aos sujeitos, à qualidade e à vivência real, rompendo com paradigmas hegemônicos da sociologia e da ciência (NÓVOA, 2000).

TRAJETÓRIAS DOCENTES: INGRESSO E APRENDIZAGEM DA PROFISSÃO

Evidenciou-se a existência de uma heterogeneidade nas trajetórias dos sujeitos, seja no que se refere à área de formação, às experiências profissionais anteriores à docência na educação infantil, ou mesmo à idade e tempo de experiência no magistério, que proporcionam a constituição de identidades singulares, conforme perfil dos professores organizado no Quadro 2.

2

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Unicamp (Parecer n. 5851, relatado em 27/02/2012).

QUADRO 2
PERFIL DOS PROFESSORES

IDADE	Entre 25 e 43 anos
FORMAÇÃO	Magistério + Letras + Especialização (um professor) Magistério + Pedagogia (um professor) Magistério + Pedagogia + Especialização (dois professores) Curso técnico + Educação Física + Pedagogia + Especialização (um professor) Pedagogia (um professor) Pedagogia + Especialização (um professor)
TEMPO DE EXPERIÊNCIA NA ÁREA DA EDUCAÇÃO	3 a 21 anos
OUTRAS EXPERIÊNCIAS NA DOCÊNCIA	Ensino Fundamental (anos iniciais e finais); Ensino Médio; Educação Especial; EJA

Fonte: Elaboração das autoras.

A escolha da profissão de professor de educação infantil foi precedida pelo ingresso, permanência e conclusão do curso de magistério (nível médio) e/ou de pedagogia (nível superior), que era a formação mínima exigida até o ano de 2010 no município – a partir de 2011, a formação mínima exigida passou a ser apenas os cursos de pedagogia e/ou normal superior – para ingressar, através de concurso público, na carreira do magistério público no município estudado. Dessa forma, antes de optar por trabalhar como professores de educação infantil na rede municipal, os professores realizaram a escolha de um curso de formação inicial.

Assim como o perfil dos sujeitos se mostrou heterogêneo, as suas trajetórias percorreram caminhos diversos, até o seu ingresso na educação infantil. A atuação na docência nessa etapa da educação da rede municipal de Campinas foi precedida, em várias trajetórias, por outras experiências profissionais, dentre elas a experiência na docência. No entanto, o momento em que os sujeitos ingressaram na rede municipal de Campinas para atuar como professores de educação infantil se apresentou como um (re)começo em suas trajetórias e, na maioria das histórias narradas, foi perceptível a existência de dificuldades nesse período, como no caso do professor Albarus, que antes de atuar na educação infantil era professor de educação física na rede estadual de ensino:

No começo, a primeira semana eu queria voltar, ir lá ao Estado, pedir cancelamento da minha exoneração, e voltar para o Estado. Porque a gente, apesar de eu ter trabalhado com educação infantil um ano, mas no Estado meu público era de quinta a ensino médio, de quinta série antiga, até o ensino médio. E era outro perfil de aluno, outra clientela, era outra forma de trabalho. E quem vem da educação física, não sei se é boa ou má essa coisa, você tem um contato duas aulas por semana com cada turma. Tem o lado legal que você conhece várias turmas, você tem várias oportunidades de vivências diferentes ali. Mas do lado contrário, também, você tem que dar mil aulas ali pra conseguir cumprir tua carga horária.

E eu já tinha me habituado, e quando eu fui para a educação infantil, acho que foi um baque, assim, de segunda a sexta, quatro horas, com a mesma turma. (professor Albarus)

A maioria dos professores entrevistados relatou a existência de algum tipo de “estranhamento” nesse (re)começo, seja por parte de cada um deles em relação ao trabalho a ser desenvolvido, seja pelo “olhar do outro” acerca de sua presença em uma profissão exercida predominantemente por mulheres.

No Quadro 3, foram organizadas as dificuldades relatadas pelos sujeitos, classificadas em dois tipos: aquelas próprias do trabalho pedagógico na educação infantil, vivenciadas na rede municipal de ensino, ou seja, decorrentes da relação dos professores com seus próprios trabalhos; e aquelas decorrentes da presença masculina em uma profissão naturalizada como feminina, isto é, do “olhar do outro” em relação ao trabalho do docente, ou em relação aos próprios sujeitos entrevistados.

QUADRO 3
DIFICULDADES NO INÍCIO DA CARREIRA DOCENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE MUNICIPAL DE CAMPINAS-SP

TIPOS DE DIFICULDADES	DESCRIÇÃO
Dificuldades próprias do trabalho pedagógico na educação infantil na rede municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhar diariamente com uma mesma turma. - Condições de trabalho. - Situações nas quais as crianças se machucam. - Considerar-se com êxito na execução do planejamento dos tempos e espaços. - Diferenças nas concepções de educação infantil.
Dificuldades decorrentes da presença masculina em uma profissão naturalizada como feminina	<ul style="list-style-type: none"> - Abaixo-assinado solicitando a retirada do professor da sala. - Transferência de crianças para outras turmas. - Questionamentos com relação aos momentos de higiene e uso dos sanitários. - Situações nas quais as crianças se machucam.

Fonte: Elaboração das autoras.

Alguns professores já haviam atuado na educação infantil, no ensino privado ou em outra(s) rede(s) de ensino, ou mesmo ocupando funções distintas de professor responsável por uma turma. Houve relatos sobre a vontade inicial de desistir da docência, da qual foram dissuadidos graças ao apoio da família e de colegas. Foi evidenciada a ausência de procedimentos por parte da gestão – seja no âmbito escolar, ou mesmo municipal – no sentido de problematizar as dificuldades enfrentadas e proporcionar formas de aprendizagem da docência.

Essa aprendizagem da docência não se concluiu no curso de formação inicial, mas ocorreu ao longo do trabalho pedagógico desenvolvido pelos sujeitos, os quais relataram diferenças entre o início da carreira e a atualidade. As diferenças relatadas se relacionaram com a

compreensão das características do trabalho pedagógico na educação infantil, mudanças na relação do professor com seu próprio planejamento do trabalho pedagógico, sentimento de maior segurança e satisfação com as propostas realizadas, melhor relação entre os conhecimentos teóricos e os saberes da prática docente – considerada como uma construção contínua da formação profissional –, mudanças na organização do tempo e do espaço e maior autonomia com relação ao referencial teórico utilizado. O relato do professor Miguel revela essa mudança no decorrer da carreira dos professores:

Porque eu acredito assim, quando se inicia um trabalho, a gente ainda está com muita dúvida, com muito pé atrás, pisando muito em ovos. E depois, quando a gente pega certa experiência, é como se fosse assim: aqui é a minha casa – então você já fica confortável. [...] Hoje na reunião de pais, na primeira reunião que eu faço, eu mostro já o meu planejamento, e falo: “Olha, isso aqui é um documento, eu que planejei, e tudo mais, de acordo com os documentos da escola, e com os documentos federais, de acordo com os outros professores, de acordo com a faixa etária e tudo mais”. E aí eu ofereço para eles, uma cópia para cada pai, e falo assim: “Esse aqui é meu planejamento, isso aqui é o que eu estou planejando para trabalhar durante o ano inteiro. Então nas próximas reuniões eu gostaria que vocês tivessem em mãos isso daqui e, se não entendeu alguma coisa, questiona, pergunta, cobra”. Quer dizer, hoje eu tenho, acho que eu tenho um conforto muito maior com relação ao meu trabalho, uma clareza muito maior. “Olha, o meu trabalho é esse”. Então eu estou muito mais consciente do meu trabalho, e eu me sinto mais seguro para defendê-lo, entendeu. [...] Então essa é a diferença. Eu acho que quando você inicia, você inicia, você se perde muito. Mas acho que isso é comum a todos, acredito. (professor Miguel)

No estudo de Oplatka e Eizenberg (2007), que analisou o período inicial da carreira de professoras de educação infantil em Israel, foi salientada a importância do auxiliar, do supervisor e dos pais nessa etapa. Trata-se de um contexto em que os professores atuam em unidades educacionais independentes, nas quais se relacionam com esses três sujeitos. No relato dos professores entrevistados que atuavam em centros de educação de maior dimensão, não ficou evidente a contribuição da equipe gestora na aprendizagem da profissão ou uma preocupação com o desenvolvimento profissional do professor que ingressava na carreira. A contribuição de colegas professoras emergiu de maneira muito vaga na fala dos sujeitos, o que revela o caráter um tanto quanto solitário da profissão docente no ingresso na carreira.

HOMENS NA DOCÊNCIA: OLHARES DE SUSPEITA E TENTATIVAS DE SEGREGAÇÃO

Diante de noções de masculinidade hegemônica e de concepções de infância que permeiam o imaginário social, a presença, em um mesmo espaço social, do homem e da criança, como ocorre na educação infantil, levou a questionamentos e tentativas de segregação entre esses dois sujeitos históricos. O estranhamento refere-se não só à presença do homem na função de professor, à sua escolha profissional, mas também aos procedimentos adotados em momentos de cuidados corporais e à orientação sexual das crianças. As tentativas de segregação que surgiram a partir do olhar inquiridor foram operadas na forma de direcionamento na escolha de turmas mais velhas, em momentos de atribuição de sala, mudança de crianças de turma e abaixo-assinados para retirada dos professores da sala.

OS OLHARES DE SUSPEITA

Embora a maioria dos sujeitos entrevistados já tivesse passado pela experiência docente em outras etapas da educação, nas quais também formavam um grupo minoritário, foi a partir de seu ingresso na docência na educação infantil, especificamente na rede pública, que vivenciaram situações de preconceito. Enfrentar o questionamento proveniente do olhar do outro foi um dos obstáculos presentes no momento inicial da carreira dos professores na rede municipal, como relatou o professor Júlio:

Quando eu cheguei, eu lembro até hoje, meu primeiro dia de aula: as crianças [estavam] com as flores, todas indo entregar para a nova professora. Todos os pais esperando a nova professora. E eu caí ali de paraquedas, pois a gente não tem instrução nenhuma, ninguém te chama, ninguém conversa com você. Quando você atribui a sala de substituto, você chega e começa, você vai ser apresentado depois. Então quando eu cheguei na sala de aula, cheguei naquela fila, parei ali, eu lembro até hoje da mãe que falou: "Pai, não pode ficar aqui. Aí é só os professores". Uma mãe veio correndo, porque as mães estavam... Eu falei: "Então, eu não sou pai". "Ah, então, mas você é monitor?". "Então, eu não sou monitor". "Ah, então você é diretor novo? Tem um diretor novo na escola?". Falei: "Não, diretora é a [...], eu não sou diretor, eu sou professor". O semblante da mãe mudou, ela ficou branca. Falou: "Mas pode, professor na educação infantil?". Eu falei: "Pode". Conversei. (professor Júlio)

Embora já tivesse vivenciado a experiência como professor de educação infantil na rede privada, o professor Júlio foi questionado nesse (re)início de sua carreira. Esse cargo supostamente deveria ser

ocupado por uma mulher. A entrega de flores para a nova professora no primeiro dia de aula e o questionamento “mas pode, professor na educação infantil?”, por uma mãe de aluno, retratam uma cena na qual a presença do homem não era esperada.

A partir dos questionamentos da mãe, foram reveladas as várias possibilidades de funções que representavam locais nos quais seria supostamente aceita a presença de homens na escola: pai, monitor e diretor, mas não de professor. Essa realidade também foi analisada por Cruz (1998), quando escreveu a respeito da presença de homens na creche, considerando que comumente os que estão presentes no cotidiano da educação infantil ocupam essas diversas funções, inclusive como zelador e guarda, mas dificilmente a de professor.

Perguntas como “Mas pode, professor na educação infantil?” (professor Júlio), ou “O que um homem vai fazer lá com os bebês, um homem que é diretor e que é novinho?” (professor Murilo), e assertivas do tipo “Homem não foi feito para esse cargo” (professor Rafael) – relatadas pelos professores –, indicam concepções de masculinidade presentes na comunidade que os distanciam da capacidade de cuidar de crianças, atribuição associada à esfera do feminino. A escolha profissional dos professores também foi questionada, considerada como uma transgressão à norma instituída. Ao mesmo tempo, a presença dos homens na docência na educação infantil causou uma ruptura, ainda que de forma restrita, com noções de masculinidade evidenciadas na comunidade e com a expectativa de perfil do docente que optou por atuar na educação infantil.

Compartilhamos, nesse sentido, a noção de Connell (2005) a respeito do conceito masculinidade hegemônica, quando a autora considera que

[...] a “masculinidade hegemônica” não é um tipo com características fixas, o mesmo sempre e em todas as partes. É a masculinidade que ocupa a posição hegemônica em um modelo dado de relações de gênero, uma posição sempre em disputa. (p. 76, tradução nossa; destaques da autora)³

Embora a noção de masculinidade hegemônica possa se diferenciar de acordo com o local e a época em que se realiza a análise, os questionamentos provenientes da comunidade escolar se aproximam de uma noção de masculinidade hegemônica presente em diversos países ocidentais.

A masculinidade hegemônica, nessa perspectiva, é construção social e inerentemente relacional, sendo pensada em contraste com a feminilidade. Trata-se de um conjunto de práticas que indicam, de maneira normativa, a forma mais honrada de ser um homem em determinada sociedade, exigindo que todos os outros sujeitos se posicionem em

3

No original: “The ‘hegemonic masculinity’ is not a fixed character type, always and everywhere the same. It is, rather, the masculinity that occupies the hegemonic position in a given pattern of gender relations, a position always contestable”.

relação a ela, subordinando ideologicamente as mulheres e os outros homens (CARRIGAN; CONNELL; LEE, 1985; CONNELL, 2005; CONNELL; MESSERSCHMIDT, 2013).

Os homens que atuam como professores de educação infantil se depararam com outro questionamento quanto à sua orientação sexual. O professor Murilo, por exemplo, relatou: “Minha história foi carregada de preconceito: ‘Se foi para o magistério, para pedagogia, então é garantido que é homossexual’”. O fato de optarem por uma profissão exercida predominantemente por mulheres, iniciando pelo curso de formação e, posteriormente, ingressando na carreira docente, distanciou os professores da noção de masculinidade hegemônica, conceito que se aproxima da noção de virilidade (COURTINE, 2013a); e está associado à heteronormatividade como padrão. Courtine (2013a; 2013b) analisou a crise desse conceito no século XX, considerando o alcance da virilidade pelos homens como “impossível” e a existência de um “mito viril”.

A escola, nesse cenário, vem atuando não só como local em que os homens professores são questionados em suas trajetórias profissionais, mas também como um equipamento de conformação de identidades, no decorrer da escolarização dos sujeitos.

Preocupada em disciplinar e normalizar os indivíduos, a escola, ao longo da história, ao mesmo tempo que negou o seu interesse na sexualidade, dela se ocupou. As instituições escolares constituíram-se, nas sociedades urbanas, em instâncias privilegiadas de formação das identidades de gênero e sexuais, com padrões claramente estabelecidos, regulamentos e legislação capazes de separar, ordenar e normalizar cada um/uma e todos/as. Por muitos anos, mesmo afirmando que essa “dimensão” da educação dos sujeitos cabia prioritariamente à família, as escolas preocuparam-se, quotidianamente, com a vigilância da sexualidade dos seus meninos e das suas meninas. (LOURO, 2000, p. 47, grifos da autora)

Em seu cotidiano, a escola vem atuando de forma homogeneizadora e normalizadora. O discurso sobre a sexualidade é associado à heteronormatividade como padrão e produz diferenciações na socialização de meninos e meninas.

Na concepção mais tradicional, a feminilidade seria percebida como “uma força natural que precisa apenas de ser controlada e disciplinada”, já a masculinidade seria compreendida como “algo menos certo”, por isso necessitaria de ser “cultivada através de um complexo processo de masculinização, a começar na primeira infância”. Usualmente também se observa que as formas de manifestação de afeto e de companheirismo entre meninas e mulheres

envolvem uma proximidade física e uma intimidade que não é tolerada para com os meninos e isso poderia ajudar a “afrouxar” a rigidez das fronteiras do comportamento permitido para o relacionamento entre elas. A vigilância para garantir a masculinidade dos meninos é então exercida mais intensamente desde os primeiros anos de vida, pela família e pela escola. Diante de qualquer comportamento ou sinal que possa representar um atravessamento das fronteiras sexuais ou das fronteiras de gênero (construídas dentro dos moldes hegemônicos) providenciam-se “encaminhamentos” de ordem médica ou psicológica. (LOURO, 2000, p. 54)

Para os professores entrevistados, optar por uma carreira considerada socialmente como “feminina” se mostrou como um “sinal” de “atravessamento de fronteiras” e, por isso, sua orientação sexual foi questionada já nos cursos de formação inicial e em suas trajetórias docentes.

A presença de homens professores na educação infantil, por outro lado, foi associada à manutenção de um padrão hegemônico de masculinidade, pois poderia proporcionar “modelos” do papel masculino, principalmente para os meninos, associados à heteronormatividade (ERDEN; OZGUN; CIFTCI, 2011; MOSSBURG, 2004).

Essa concepção apareceu nos relatos dos professores, embora alguns tenham afirmado não concordarem com ela. O professor Murilo relatou a fala de uma colega de sua equipe de trabalho: “‘Ah, Murilo, é tão bom ter um homem, porque eles são tão distantes da figura paterna’. E eu não concebo dessa forma, tanto é que eles nem chamam de papai, é uma relação adulto-criança, de profissionais e um aluno na escola” (professor Murilo). O professor Albarus, por outro lado, compartilhou da concepção da comunidade:

Sempre foi visto com bons olhos a questão da presença masculina no universo da educação infantil. Eu trabalho em uma região que a gente tem um percentual grande de crianças que não têm a figura masculina em casa. Não falo que isso, que seja um papel meu, suprir essa ausência ali. Mas queira ou não, você faz, essa presença masculina faz diferença também para essas crianças. Então é comum você ser chamado de pai, trocar, pai, tio. [...] Mais pela questão da afetividade, a questão da relação familiar. Mas acho que é fato, a presença masculina dá uma quebrada também nessa coisa, da criança, teve sempre a professora [...], veio o professor, então a figura muda, não é mais a professora, a tia, de repente vem o pai, na hora. (professor Albarus)

Enquanto nas pesquisas e discursos acerca do caráter profissional da docência na educação infantil há uma tendência de distanciar a professora da figura de mãe e tia (ARCE, 2001), os relatos a respeito da importância da presença de homens na docência, ao associar a figura do professor à imagem paterna, caminham em sentido inverso, demonstrando as descontinuidades no discurso acerca dessa área profissional.

Além do questionamento sobre a presença do sujeito naquele espaço educativo, sua escolha profissional e sua orientação sexual, levantam-se objeções sobre outros aspectos do trabalho pedagógico, principalmente do que se refere aos cuidados de higiene e utilização dos sanitários pelas crianças, em particular as meninas. Essa preocupação foi relatada por dois professores entrevistados, os quais, mediante questionamentos, abordaram tal questão explicitamente na pauta de reuniões coletivas realizadas com as famílias das crianças em suas turmas, visando a precaver-se ou então solucionar as dúvidas que surgiam no decorrer de seu trabalho pedagógico, como relatou o professor Albarus:

Eu falei, exemplificando para os pais, a questão da ida ao banheiro das crianças, por exemplo. Eu trabalho muito com o fato da autonomia das crianças. Pensando no meu próprio, na figura masculina, já, em ter uma questão de segurança também. Eu tento trabalhar desde cedo a autonomia da criança. Então a minha dinâmica em sala é de tentar fazer com que o quanto antes a criança consiga se virar em algumas coisas sozinha [...], para ir ao banheiro, para se trocar. Isso não quer dizer, não pensando nada para o lado de eu não fazer o serviço, que pode ser pensado, mas de a própria criança conseguir ter essa liberdade de ela se cuidar também. (professor Albarus)

Diante de noções hegemônicas de masculinidade, o sujeito cujas práticas sociais se distanciaram do padrão esperado foi transformado em transgressor à norma, exigindo-se dele uma constante justificativa perante suas ações. O professor Albarus, dessa forma, tentou minimizar a necessidade de sua presença em situações que demandariam contato corporal, nas quais ele poderia se tornar suspeito de algum tipo de abuso. A possibilidade de contato entre os corpos desses dois sujeitos, homem e criança, e, mais especificamente, a criança do sexo feminino, mesmo em situação de cuidado, emergiu como suspeito e merecedor de justificativa e preocupação.

A relação corporal existente entre criança e adulto na educação infantil foi abordada por Maria Malta Campos e colegas, salientando que a interação mulher-criança é mais aceita que a homem-criança:

É como se a maternidade efetiva ou potencial de qualquer mulher impedisse, ou bloqueasse, a erotização de suas interações com a

criança. As imagens de inocência e pureza ligadas à maternidade não parecem extensivas à paternidade. Quando homens se dedicam ao trabalho educativo com crianças pequenas passam a ser suspeitos tanto sobre sua identidade masculina, quanto sobre sua moralidade. (CAMPOS et al., 1991, p. 55)

A ocupação do cargo de professor na educação infantil foi também alvo dos questionamentos pelo fato de os homens professores terem ingressado em uma carreira considerada feminina pela comunidade escolar, escolha que foi precedida pela realização de cursos de formação na área, não constituindo apenas uma oportunidade de emprego, mas também uma opção que precedia a oferta do cargo. Esse fato desencadeou o olhar de suspeita e as tentativas de segregação desses sujeitos que, deliberadamente, se dispuseram a cuidar de crianças pequenas e educá-las, rompendo com as expectativas sociais de masculinidade.

O esperado é que os homens que optam por carreiras consideradas femininas ocupem funções de gestão escolar, e não de professor. Situação semelhante ocorreu nos Estados Unidos, país no qual a “oportunidade real” para homens na área da educação seria relacionada aos cargos de gestão (MOSSBURG, 2004).

TENTATIVAS DE SEGREGAÇÃO E A SUSPEITA PERMANENTE

A preocupação existente quando se trata da relação corpo da criança/corpo do homem adulto, presente em momentos de cuidados corporais, justifica o fato de apenas um dos sete professores entrevistados ter vivenciado a experiência com crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, faixa etária na qual, além de demandar mais cuidados corporais, a inserção do professor com formação em pedagogia é mais recente. A maioria dos homens professores sempre atuou na rede municipal com crianças de 3 a 5 anos. Esse fato se relaciona a uma das tentativas de segregação relatadas pelos sujeitos, que é o encaminhamento dos homens professores a turmas com crianças mais velhas, como relatou o professor Júlio:

Então, a sala que eu peguei são os maiores. Uma vez só que me deixaram pegar os menores, porque ninguém deixa, o pessoal todo pega antes. Porque eu falei para elas, e duvidaram que eu desse conta. E foi um ano maravilhoso, com crianças de três, quatro. Eu achei o ideal, porque eles acreditam em tudo que eu digo, não tem muita preocupação com isso, o meu trabalho é mais direto com a mãe, os cadernos de histórias são muito mais tranquilos, e o nosso tempo de ficar contando histórias é durante quarenta minutos. Ninguém acredita que com crianças de três anos fica quase uma hora contando história, e eles ficam lá. [...] Aí depois disso,

ninguém deixou pegar mais, porque perceberam que pequeno é muito melhor que os maiores. Então, normalmente a minha turma é maior. E os pais também querem. (professor Júlio)

Os questionamentos também se referiam à capacidade do professor em desenvolver esse trabalho, compreendendo as linguagens e culturas infantis e desenvolvendo um trabalho planejado com as crianças pequenas, como no questionamento “O que um homem vai fazer lá com os bebês, um homem que é diretor e que é novinho?” (professor Murilo).

Assim como impedir que os professores assumissem determinadas turmas de crianças, como relataram os professores Júlio e Murilo, houve outra forma de segregação enfocando o deslocamento do professor para longe das crianças, visando a “extinção” da presença do professor por meio de abaixo-assinado solicitando formalmente a retirada do professor do centro de educação infantil em que atuava, como observamos na trajetória profissional do professor Raposa:

Eu tive muita dificuldade no começo, por causa de ser homem, e trabalhar na Educação Infantil, porque quando eu cheguei à Educação Infantil, algumas pessoas já me olhavam torto, principalmente a vice-diretora. A vice-diretora ficou pasma de saber que um homem ia trabalhar na escola dela. Então, ela já me olhava torto, ficava preocupada, suspeita, todo olhar de suspeita para cima de mim, o que eu ia fazer, como ia fazer, de onde eu vinha. Principalmente, [...] quando começou a rolar um abaixo-assinado [organizado pelas famílias] para me tirar da escola, bem no primeiro dia, porque era homem, porque ia trabalhar. Então a vice-diretora meio que achou bom o abaixo-assinado. (professor Raposa)

Esse movimento ocorreu por parte das famílias das crianças, mas contou com a participação da equipe gestora, que, ao não assumir o papel de mediadora desse conflito entre familiares e professor, em vez de romper com a noção de masculinidade que se mostrou incompatível com o meio educativo, compartilhou essa concepção, ao satisfazer, de certa forma, as solicitações das famílias.

Buscando minimizar o impacto de se ter um homem trabalhando como professor no que se referia à reação da comunidade, algumas equipes gestoras resolveram, através da segregação entre crianças e professores – na forma de apoio a abaixo-assinados e de direcionamentos em momentos de atribuição de salas –, o conflito inicial existente, compartilhando e perpetuando as mesmas concepções de masculinidade presentes nas comunidades em que atuavam.

Quando chegou para lecionar na Educação Infantil, o professor Murilo também relatou que se deparou com o abaixo-assinado como

tentativa de afastá-lo da função de professor. Ele associou o receio da comunidade aos casos de abuso sexual noticiados pela mídia, os quais contribuiriam para reforçar a noção hegemônica segundo a qual o homem teria sua sexualidade incontrolável, sendo um potencial abusador de crianças.

Os professores precisavam também, constantemente, reafirmar a sua masculinidade a partir do modelo hegemônico, que era associado à noção de virilidade, como propõe Bourdieu (2009). Dessa forma, não apenas o período inicial da carreira dos sujeitos na educação infantil foi evidenciado como de tensão e comprovação da capacidade e confiabilidade dos docentes, como todo o período de sua permanência na função de professor que atuava com a pequena infância.

O privilégio masculino é também uma cilada e encontra sua contrapartida na tensão e contensão permanentes, levadas por vezes ao absurdo, que impõe a todo homem o dever de afirmar, em toda e qualquer circunstância, a sua virilidade [...]. A *virilidade*, entendida como capacidade reprodutiva, sexual e social, mas também como aptidão para o combate e para o exercício da violência [...], é acima de tudo, uma *carga*. Em oposição à mulher, cuja honra, essencialmente negativa, só pode ser defendida ou perdida, sua virtude sendo sucessivamente a virgindade e a fidelidade, o homem *verdadeiramente homem* é aquele que se sente obrigado a estar à altura da possibilidade que lhe é oferecida de fazer crescer sua honra buscando a glória e a distinção na esfera pública. (BOURDIEU, 2009, p. 64, grifos do autor)

A masculinidade, na perspectiva analisada por Bourdieu (2009), mostra-se vulnerável, pois revela um ideal impossível de virilidade, em que os jogos e esportes violentos são formas de produzir uma noção visível dessa masculinidade. Em nossa pesquisa, conforme o relato dos professores, a masculinidade foi associada pela comunidade também à noção de violência em potencial, concepção que emergiu de duas maneiras: na primeira, essa noção foi utilizada como instrumento pedagógico de controle, por exemplo, em situações nas quais os professores foram chamados a assumir turmas mais velhas ou indisciplinadas, associados a uma figura de autoridade, e, na segunda, foi motivo de reclamações e questionamentos.

Em alguns casos, os professores compartilharam – de certa forma – a noção hegemônica de masculinidade expressa pela comunidade, como verificamos no relato do professor Júlio:

Essa questão do gênero, ela me ajuda muito, ser homem ajuda bastante. Porque as mães têm uma relação diferente. Eu noto que com

as professoras, elas têm uma relação. Comigo têm uma relação de respeito maior. Falo grosso! (professor Júlio)

Ele considerou haver maior respeito por parte das mães e das crianças a ele do que a outras professoras, associando isso ao seu tom de voz “mais grosso” e a outros aspectos relacionados a uma noção de masculinidade hegemônica, tais como a postura firme em situações em que as crianças se machucavam, por exemplo.

O professor Murilo, por sua vez, não compartilhou tal perspectiva:

E ela [uma monitora] relatou: “Eu tinha, Murilo, eu morria de medo de trabalhar com você. Porque você é muito diferente. Eu fui na reunião, você faz enfrentamentos com a direção da escola, de igual. Então eu achava que você era muito bravo. Mas, na sala de aula, você é outro”. Então isso, porque quando o outro começa a trabalhar com você, ele vai desconstruindo. Então, hoje na escola, 95% dos monitores já trabalharam comigo. Então já conseguimos desconstruir. (professor Murilo)

Foi através do (re)conhecimento de seu trabalho que essa noção de masculinidade hegemônica, associada à violência e à autoridade, foi sendo desconstruída, emergindo o professor-pessoa, professor-profissional.

Na segunda abordagem da relação masculinidade-violência-autoridade, esse aspecto emergiu de maneira negativa, em momentos nos quais as crianças se machucavam durante as atividades cotidianas. O professor Raposa explicitou uma situação em que uma criança se machucou e que, associada aos questionamentos e tentativas de segregação que ele vinha enfrentando no momento inicial de sua carreira, o fizeram pensar em desistir da profissão.

O machucado do corpo da criança trouxe à tona o fato temido inicialmente pelas famílias: a violência proporcionada pela figura masculina. Embora o professor não fosse o agente provocador do ferimento, a ele foi atribuída a culpa (tanto por parte da comunidade, como pelo próprio professor). O fato de a criança se machucar levou o professor a compartilhar (pelo menos momentaneamente) o questionamento trazido pela comunidade, ao relatar que “é muita responsabilidade” o trabalho na educação infantil (professor Raposa). Essa suspeita recaiu sobre os professores não apenas em momentos nos quais crianças efetivamente se machucavam, como também em denúncias sobre possíveis agressões a crianças, supostamente realizadas pelo professor, mas que após averiguação foram dissipadas.

Pudemos perceber que – mesmo após anos de trabalho em uma mesma comunidade – a suspeita pode recair sobre os professores novamente, conforme relatado pelo professor Raposa: “Sempre tem uma que

vai olhar torto porque eu sou homem. Não vai gostar. Mas acho que é tranquilo isso agora” (professor Raposa). No mesmo sentido, o professor Júlio revelou o fato de ser um suspeito permanente: “Todas as vezes que eu mudo de escola, se eu não for para uma escola que eu conheça pelo menos uma pessoa – se eu conheço uma pessoa, já faz o favor de fazer a divulgação de quem eu sou, mas se não for, é esse processo de novo” (professor Júlio).

Trata-se, portanto, de uma constante comparação entre o sujeito real e o “mito viril”, que corresponde na realidade a uma “masculinidade impossível”, que permanece no imaginário da comunidade como sendo a verdadeira masculinidade. Os sujeitos, nessa situação, ao mesmo tempo, têm sido cobrados a aproximar-se e a recuar-se desse ideal masculino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas análises das trajetórias dos professores, ficou evidente que, além dos desafios intrínsecos à docência na educação infantil, no caso dos homens professores ocorrem dificuldades relacionadas a noções hegemônicas de masculinidade que se mostraram incompatíveis com o trabalho pedagógico nessa etapa da escolarização. As questões presentes nas trajetórias dos professores homens revelam quão polarizadas se mostram as noções de feminino/masculino em nossa sociedade e a necessária perspectiva relacional para compreender as relações de gênero na profissão docente.

No mesmo sentido proposto por Simone de Beauvoir (1980), não só a mulher não nasce mulher, mas torna-se mulher, como também o homem, no decorrer de suas relações sociais e culturais, torna-se determinado homem, com características, preferências e formas de expressão próprias, podendo condizer ou não com as noções de masculinidade hegemônicas em sua comunidade.

A presença masculina na docência na educação infantil, que se apresenta em um primeiro momento como incompatível, como algo estranho e um problema a ser solucionado, proporcionou uma ruptura, ainda que de forma restrita, com a noção de masculinidade que se mostrou como hegemônica nessa comunidade.

A análise das trajetórias desses professores mostrou que a educação infantil é um campo de atuação possível tanto para homens como para mulheres, em cujo cotidiano é possível a emergência de outras noções de masculinidades, que incluam o cuidar e o educar, assim como a escolha pela carreira docente dedicada às crianças, como possibilidades para os sujeitos do sexo masculino.

REFERÊNCIAS

- ARCE, Alessandra. Documentação oficial e o mito da educadora nata na educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 113, p. 167-184, jul. 2001.
- BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Estudo exploratório sobre o professor brasileiro com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007*. Brasília: Inep, 2009.
- CAMPOS, Maria M.; GROSBAUM, Marta; PAHIM, Regina; ROSEMBERG, Fúlvia. Profissionais de creche. *Cadernos do Cedes*, n. 9, p. 39-66, 1991.
- CARRIGAN, Tim; CONNELL, Bob; LEE, John. Toward a new sociology of masculinity. *Theory and Society*, n. 14, p. 551-604, 1985.
- CONNELL, Raewyn. Kartini's children: on the need for thinking gender and education together on a world scale. *Gender and Education*, v. 22, n. 6, p. 603-615, nov. 2010.
- CONNELL, Robert William. *Masculinities*. 2. ed. California: University of California Press, 2005.
- CONNELL, Robert William; MESSERSCHMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 21 (1), p. 241-282, jan./abr. 2013.
- COURTINE, Jean-Jacques. Introdução. Impossível virilidade. In: CORBIN, Alain; COURTINE, Jean-Jacques; VIGARELLO, Georges. *História da virilidade*, 3. Rio de Janeiro: Vozes, 2013a. p. 7-12.
- _____. Robustez na cultura: mito viril e potência muscular. In: CORBIN, Alain; COURTINE, Jean-Jacques; VIGARELLO, Georges. *História da virilidade*. 3. Rio de Janeiro: Vozes, 2013b. p. 554-577.
- CRUZ, Elizabete Franco. "Quem leva o nenê e a bolsa?": o masculino na creche. In: ARILHA, Margareth; UNBEHAUM, Sandra G.; MEDRADO, B. (Org.). *Homens e masculinidades: outras palavras*. São Paulo: Ecos, Editora 34, 1998. p. 235-255.
- ERDEN, Sule; OZGUN, Ozkan; CIFTCI, Munire Aydilek. "I am a man, but I am a pre-school teacher": Self- and social-perception of male pre-school teachers. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, v. 15, p. 3199-3294, 2011.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.
- LOURO, Guacira Lopes. *Currículo, gênero e sexualidade*. Porto: Porto Editora, 2000.
- MOSSBURG, Marc W. *Male early childhood teachers: shaping their professional identity*. 2004. Tese (Doutorado) – Arizona State University (EUA), 2004.
- NÓVOA, António. Histórias de vida: perspectivas metodológicas. In: NÓVOA, António (Org.). *Vidas de professores*. Porto: Porto Editora, 2000. p. 18-30.
- OPLATKA, Izhar; EIZENBERG, Mervar. The perceived significance of the supervisor, the assistant, and parents for career development of beginning kindergarten teachers. *Teaching and Teacher Education*, n. 23, p. 339-354, 2007.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 107, p. 7-40, jul. 1999.
- SAPAROLLI, Eliana Campos Leite. A educação infantil e gênero: a participação dos homens como educadores infantis. *Psicologia da Educação*, São Paulo, n. 6, p. 107-125, 1º semestre 1998.
- SCOTT, Joan. Gênero: Uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, Panoica, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez., 1995.
- SOUZA, Mara Isis de. *Homem como professor de creche: sentidos e significados atribuídos pelos diferentes atores institucionais*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

UIS. *Compendio Mundial de la Educación 2010: comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Instituto de Estadística de la Unesco, Montreal, Canadá, 2010. Disponível em: <www.uis.unesco.org/publications/GED2010>. Acesso em: 06 jan. 2013.

VIANNA, Cláudia Pereira. O sexo e o gênero da docência. *Cadernos Pagu*, n. 17/18, p. 81-103, 2001/02.

WOLFRAM, Hans-Joachim; MOHR, Gisela; BORCHERT, Jenni. Gender role self-concept, gender-role conflict, and well-being in male primary school teachers. *Sex roles*, n. 60, p. 114-127, 2009.

MARIANA KUBILIUS MONTEIRO

Mestra em Educação Física pela Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
marikubilius@gmail.com

HELENA ALTMANN

Doutora em Educação, professora da Faculdade de Educação Física e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
altmann@fef.unicamp.br

EDUCAÇÃO INFANTIL E RELAÇÕES RACIAIS: A TENSÃO ENTRE IGUALDADE E DIVERSIDADE

FÚLVIA ROSEMBERG

RESUMO

Este artigo tem por objetivo tensionar as implicações epistemológicas e políticas dos conceitos de igualdade/desigualdade e diversidade. Para tanto, focaliza as implicações de cada um deles no campo da educação infantil brasileira. O artigo, apoiando-se nos enfoques teóricos de Nancy Fraser e Antônio Flávio Pierucci, esboça um modelo para compreensão das desigualdades raciais na educação brasileira. Tais perspectivas teóricas são usadas para analisar normativas e padrões de oferta da educação infantil do ponto de vista das relações raciais.

IGUALDADE • DIVERSIDADE • EDUCAÇÃO INFANTIL • RELAÇÕES RACIAIS

EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND RACE RELATIONS: TENSION BETWEEN EQUALITY AND DIVERSITY

ABSTRACT

This paper aims to challenge epistemological and political implications for concepts of equality/inequality and diversity. For this it focuses on implications of both in the field of Brazilian early childhood education. Drawing upon Nancy Fraser's and Antônio Flávio Pierucci's theoretical approaches, the paper sketches a model for understanding race inequalities in the Brazilian education. These theoretical perspectives help us to analyze rules and patterns for offering early childhood education through race relations point of view.

EQUALITY • DIVERSITY • EARLY CHILDHOOD EDUCATION •
RACE RELATIONS

EDUCACIÓN INFANTIL Y RELACIONES RACIALES: LA TENSIÓN ENTRE IGUALDAD Y DIVERSIDAD

RESUMEN

El propósito del artículo es tensionar las implicaciones epistemológicas y políticas de los conceptos igualdad/desigualdad y diversidad. Por este motivo focaliza las implicaciones de cada uno de ellos en el ámbito de la educación infantil brasileña. El artículo, que se apoya en los enfoques teóricos de Nancy Fraser y Antonio Flavio Perucci, esboza un modelo para la comprensión de las desigualdades raciales en la educación brasileña. Tales perspectivas teóricas se utilizan para analizar normativas y estándares de oferta de la educación infantil desde el punto de vista de las relaciones raciales.

IGUALDAD • DIVERSIDAD • EDUCACIÓN INFANTIL • RELACIONES
RACIALES

[...] todos os tempos são incertos, pois sociedade e cultura são móveis, porém, alguns tempos são mais incertos do que outros – tempos em que os acordos sociais estabelecidos e os modos estabelecidos de ver questões sociais e educacionais começam a desgastar-se, e não são capazes de prover respostas ou de fazer frente às forças da crise e do desmantelamento social [...]. Em tempos de incerteza, visões rivais de mudança disputam umas com as outras para ver qual estabelecerá uma nova “certeza” baseada em um novo discurso do senso comum em progresso. (CARLSON; APPLE, 2000, p. 11)

TALVEZ UMA DAS POUCAS CERTEZAS que nos permitem expressar na atualidade é que vivemos tempos... incertos. Vivemos um tempo no qual são frequentes e sistemáticos os questionamentos sobre certezas, verdades, interpretações – as metanarrativas – sobre o passado e o presente do universo, da terra, das sociedades humanas, do ser humano, bem como aquelas referentes a prognósticos lineares sobre o futuro.

Alguns diagnosticam que estaríamos vivendo uma nova era – a da pós-modernidade (LYOTARD, 1993) –; para outros(as),¹ a modernidade não teria sido superada, e seu avanço não implicaria ruptura (HABERMAS, 1990); ou que a pós-modernidade seria apenas “um estado de espírito, mais do que uma realidade cristalizada (ROUANET, 1987); outros(as) enfatizam, ainda, que viveríamos uma época de transição (GATTI, 2005, p. 3).

No plano de produção do conhecimento, enfoques metateóricos e teorias são revistos: os prefixos “neo” e “pós” batizam correntes de pensamento contemporâneas que se entrecrocaram para oferecer a interpretação dominante de nossa época: pós-estruturalismo, pós-feminismo, pós-colonialismo, neomarxismo, neogramscianismo, entre muitos outros. Por vezes, a ruptura é assignada pelo adjetivo “crítico”: a Pedagogia crítica, o multiculturalismo crítico são algumas das variadas formas de diferenciar o “tradicional” do contemporâneo, o passado do futuro neste labirinto de produções teóricas e propostas políticas atuais. O conhecimento anterior é relegado à condição de “tradicional” e propõe-se a

¹ A partir deste ponto, o texto abandona a fórmula o(a) e adota o genérico masculino, visando a não sobrecarregá-lo.

ruptura de fronteiras disciplinares, do organizado, e parte-se para o uso do conceito de caos.

Essa produção teórica, que tenta flagrar e refletir sobre a complexidade de nossos tempos, parece-me, e a outros (CARLSON; APPLE, 2000), não apenas abundante como... complexa, intensamente abstrata para ser apreendida visando sua aplicação, dado o uso de novos termos e conceitos, seu emprego com múltiplos sentidos – veja-se, por exemplo, o termo “identidade”, tão em voga nos debates sobre diversidade. Cada novo texto se inicia com uma introdução sobre os sentidos dos termos usados – diferença, diversidade, cultura, hibridismo, entre outros –, e, ao fim e ao cabo, chega-se à conclusão que são polissêmicos, polifônicos. Ou então criam-se “novos” neologismos.

Para nós, educadores e pesquisadores que frequentamos o “chão da escola”, aí incluindo a pós-graduação, o fato de termos que destrinchar essas novas tendências (alguns falam em modismos) no campo das ciências humanas e sociais, incluindo a educação, solicita-nos grande investimento de tempo e energia, não somente porque tais debates têm estado pouco atentos à sua implementação nas práticas cotidianas e nas políticas, mas também porque estão sendo, majoritariamente, produzidos e escritos nos idiomas ocidentais de países hegemônicos e referem-se, muitas vezes, a suas situações peculiares. Daí as observações de Barbosa Moreira (2001) quando destaca a distância entre a sofisticação teórica e seu impacto na prática escolar:

[...] o discurso [sobre currículos e multiculturalismo] elaborado no Brasil, nos anos 90, por seu caráter complexo e abstrato e pela escassez de proposições que oferece para os profissionais da educação, não chegou ainda a nortear novas práticas e reformas. (p. 118)

Além disso, essa ebulição não permanece circunscrita ao campo do conhecimento e do discurso, mas é instigada por e instiga outras práticas sociais, políticas e culturais: novas formas de comunicação e informação, novos arranjos familiares, novos movimentos sociais, novas religiões, novas formas de expressão artística, novas propostas educacionais etc. Parodiando Marx, “tudo o que parecia sólido e ‘tradicional’ se desmancha no ar”.

E no meio desse burburinho inebriante, estamos nós educadores e pesquisadores. Mais do que isso: somos chamados a construir o “novo mundo”, ou melhor, o “novo futuro para a humanidade”, pois somos um dos “especialistas” que resta da modernidade a educar as jovens gerações. E é unânime, mesmo em tempos de incerteza, a posição central da educação em época de crise. Como dar conta dessa missão, já que o passado “se desmancha” no ar? Haveria algo de honrado, digno, “verdadeiro” no acúmulo de conhecimentos da humanidade que precedeu, e convive com esses tempos complexos e que poderíamos comunicar

como legado às jovens gerações que estamos educando? Ou nossas incertezas são tão intensas que nos dificultam ou impedem amearhar um legado honrado e digno para as jovens gerações? Ou desistimos dessa função da educação escolar, aquela de sistematizar e transmitir conhecimentos acumulados pela humanidade que nos precedeu e por aquela que é nossa contemporânea? Selecionar, sistematizar, organizar e propor um núcleo de conhecimentos e práticas educacionais às novas gerações seria cometer o pecado do “universalismo”? Como partilhar do relativismo epistemológico, na formulação curricular para a educação, “sem esvaziar a educação de conteúdo”? (SACRISTÀN, 1996, p. 50).

Compartilho da posição daqueles que assumem, a despeito das intensas críticas que possamos efetuar à modernidade, que também acumulamos um legado cultural, ético, político e social que cabe também a nós, adultos, ser comunicado às jovens gerações que constroem sua crítica e superação. Desse legado destaco nossa comunidade humana a ser respeitada, bem como o direito de todos a uma educação escolar democrática e de qualidade, incluindo os bebês. Voltarei a eles adiante.

A TENSÃO DIVERSIDADE-IGUALDADE

É no bojo das correntes contemporâneas de crítica à modernidade, de mobilização dos chamados novos movimentos sociais que reivindicam políticas de reconhecimento de suas especificidades identitárias e culturais e de atenção para com o viés monoculturalista da globalização (CANDAUI, 2002, p. 10-45) que vem ocorrendo o debate sobre diversidade no mundo social e na educação escolar. Imbernón (2000, p. 84) considera mesmo que o termo diversidade seja “novo e pós-moderno”.

Não tendo sido cumprida a promessa da “igualdade de todos” no usufruto dos bens materiais e simbólicos produzidos na e pela humanidade; não se vendo reconhecidos na humanidade, segmentos sociais marcam suas identidades específicas como estratégia para ganhar visibilidade e ascender a direitos que lhes são restringidos. Ademais, os novos movimentos sociais – como os étnico-raciais, feministas, entre outros –, reivindicam, também, o reconhecimento de sua singularidade, de sua diferença como um direito em si.

Ao norte e ao sul do Equador, a partir da década de 1970, em ritmos diferentes, assistimos, então, a uma mudança do discurso da igualdade para o discurso da diferença:

[...] passamos a nos ver envoltos numa atmosfera cultural e ideológica inteiramente nova, na qual parece generalizar-se, em ritmo acelerado e perturbador, a consciência de que nós, os humanos, somos diferentes de fato [...], mas somos também diferentes de direito. É o chamado “direito à diferença (diversidade) cultural”, o direito de ser, sendo diferente. (PIERUCCI, 1999, p. 7)

Porém, no debate sobre o tema da atenção para com a diversidade na sociedade contemporânea, encontramos alertas sobre sua polissemia (termo “vala comum”, no qual pode caber tudo) e sobre as dificuldades de domá-lo e operacionalizá-lo enquanto orientação para a prática,² dada sua longa trajetória.

De fato, o tema da diversidade não é uma questão nova na humanidade ou na educação. Diferenciar grupos humanos ou pessoas por atributos classificatórios que permitam separar o “eu” do “outro” e o “nós” do “eles” é constitutivo das culturas humanas, permitindo a construção das identidades culturais. A história ocidental poderia ser narrada da ótica da diferenciação de povos, de segmentos sociais, de grupos religiosos, de pessoas. Como a identidade e a diferença não são dados da natureza, mas criações do mundo cultural e social, usamos, muitas vezes, marcadores para diferenciar grupos sociais – sexo, idade, cor da pele, língua, configuração do corpo entre outros – que são, também, construções sociais e históricas. No Brasil contemporâneo, por exemplo, Soares (2008) identificou um aumento do número de autodeclarados pretos que não se explica por fenômenos demográficos, mas culturais.

Portanto, não sendo um dado da natureza e não sendo uma palavra nova, o termo carrega uma polissemia que permite sentidos, valências, usos e propostas políticas variadas. Ou seja, a polissemia não é neutra: aos sentidos se associam posições que tanto valorizam quanto desqualificam o enfoque da diferença humana, nacional, racial, sexual, cultural, etária, física. Assim, a diferença que imputamos ao outro pode ser justificativa para tratá-lo como não cidadão ou não humano, pode sustentar o massacre, a escravização, a barbárie, a segregação.

A peculiaridade, na contemporaneidade, seria a tendência progressista e humanista de atribuir valência positiva à diversidade, especialmente a cultural, simultaneamente ao combate ao “racismo, xenofobia e intolerâncias correlatas”. Porém, se a perspectiva contemporânea procura fixar um sentido positivo ao termo diferença-diversidade, em nossas mentes e corações, carregamos tal polissemia, inclusive a persistência na demarcação da diferença associada à inferioridade “deles” e à “nossa” superioridade. Um exemplo retirado da pesquisa de Silva: “um pai chegou para fazer matrícula do filho [...] quando lhe perguntaram a cor ou raça da criança, disse que não podia responder, pois, para ele todo mundo é bonito, igual e filho de Deus” (2011, p. 136), o que interpretamos como um ataque à diferenciação que pode acarretar a discriminação, o preconceito contra seu filho em contexto escolar brasileiro.

Com efeito, Pierucci (1999) destacou ser ingênuo o pensamento de que o racismo e o chauvinismo seriam, em essência, a rejeição da diferença. Em sua perspectiva, o racismo não seria a negação da diferença, mas a “obsessão com a diferença”. Daí seu alerta para o uso contemporâneo de setores progressistas no Ocidente da palavra de ordem

² Esse tema será ilustrado adiante com o exemplo de situações concretas na educação infantil.

do “direito à diferença”. Para o autor, essa palavra de ordem carrega uma cilada: sua hereditariedade, “o fato de ter sido o amor da diferença [...] alimento do campo (ultra) conservador duzentos anos a fio [...]” (PIERUCCI, 1999).

É nesse sentido que vários de nós estamos atentos para que o debate sobre a diversidade na educação seja contextualizado no plano político. Ao se desconsiderar o contexto social e político no qual se propugna o direito à diversidade, pode-se cair na armadilha de que seu uso seja um alibi ou um sucedâneo da desigualdade. Assim, a articulação da nova direita identitária francesa na década de 1980 ocorreu em torno da ênfase na irredutibilidade das diferenças culturais dos imigrantes, configurando o que se tem denominado de “novo racismo”, que prescinde do conceito biológico de raça e “essencializa” as diferenças culturais: “somos diferentes e desiguais”, proclama o novo racismo, revertendo o sentido atribuído à diferença por correntes humanistas progressistas (VANDENBROECK, 2007).

A atenção para com a tensão entre diversidade e desigualdade faz todo sentido no país, pois, a despeito da diminuição da extrema pobreza que vem ocorrendo, somos ainda um país com intensas desigualdades. Além disso, os segmentos sociais que auferem menor renda são também os que usufruem de menor benefício das políticas públicas e menor participação política. Isto é, no contexto do Brasil contemporâneo, a meta da construção de uma sociedade menos desigual, mais justa no plano econômico persiste com intensidade. Esse cenário de desigualdades, seria quase redundante insistir, é observado na educação que, apesar de avanços, ostenta, ainda, uma média de anos de estudos baixa: 7,4 anos para a população de 10 anos e mais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012).

É este contexto social e político que faz vários de nós brasileiros refletirem sobre o tema da diversidade na educação no confronto de sua tensão com a desigualdade, porque compartilhamos da meta política de participar da construção de uma sociedade e de um sistema educacional mais justos e igualitários³ (CURY, 2002; PINTO, 2002).

No Brasil contemporâneo, a reivindicação do “direito à diferença ou diversidade”, em suas várias versões, deslocou, de modo radical, o eixo do debate sobre a democracia “do econômico para o cultural”. Essa virada teve e tem sua importância na medida em que permitiu introduzir temas centrais até então relegados a um discretíssimo segundo plano; “entretanto, quando o foco são sociedades caracterizadas por um alto grau de desigualdade social, o valor explicativo das teses multiculturalistas fica seriamente comprometido” (PINTO, 2002, p. 85). Isto é, temos repetido entre nós o mesmo diapasão de Carlson e Apple (2000, p. 52) ao se referirem à necessidade de combinar a “política de redistribuição com a de reconhecimento”, fazendo alusão à teoria de Nancy Fraser.

3

Seria ingênuo, e mesmo incorreto, supor que a produção teórica brasileira contemporânea internacional esteja desatenta à tensão diversidade-igualdade. Por exemplo: repete-se, à exaustão, a máxima de Boaventura de Souza Santos no enfrentamento dessa tensão: “temos o direito a ser iguais, sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza” (2006, p. 462). Porém não avançamos na tradução dessa máxima em orientação para a prática cotidiana e política.

Com efeito, a teórica feminista Nancy Fraser (2002) oferece uma importante via para se pensar simultaneamente na perspectiva da redistribuição de recursos (a busca de igualdade econômica) e do reconhecimento da diversidade cultural nas democracias contemporâneas. Resumidamente, Fraser propõe uma concepção bidimensional de justiça “centrada no princípio da paridade de participação”, isto é, que a sociedade dê condições para que todos interajam como pares. Para que isso ocorra, são necessárias duas condições: a primeira é a distribuição de recursos materiais para que todos tenham direito à “voz” independente; a segunda condição para a paridade participativa “requer dos modelos institucionalizados valores culturais que *expressem* o mesmo respeito a todos os participantes e assegurem oportunidades iguais para se alcançar estima social” (FRASER, 2002, p. 67, *itálicos meus*). Para a autora, ambas as condições são necessárias para se atingir a “paridade participativa” e, portanto, a justiça em sociedades democráticas.

Essa perspectiva teórica de Nancy Fraser tem a vantagem de separar, mas sempre com cuidado, a busca de “remédios” para a redistribuição econômica material e para o reconhecimento da diversidade cultural. Essa separação permite a nós, educadores e ativistas, pensarmos quais são as ações concretas que podemos desenvolver hoje com nossos alunos e estudantes no exercício de nosso ofício e quais as ações que podemos (ou devemos) desenvolver no âmbito de outras esferas de nossa ação profissional e política (administração, poder público, partido político, sindicato, mídia etc.).

Isso porque boa parte das reflexões contemporâneas sobre educação escolar nos tempos complexos ou de incerteza depositam na educação escolar a missão de salvar o mundo, de sermos capazes de “construir” o novo cidadão crítico, de produzirmos um ser humano não racista, não sexista, não xenófobo, não classista, não “homofóbico”.⁴

Não quero dizer que nossa ação de educadores e pesquisadores seja apolítica ou que não devamos criar condições para uma postura ética, crítica, que respeite o outro. Se a ação antirracista, por exemplo, circunscrever-se apenas à missão de gerar ou contribuir para gerar posturas críticas frente ao racismo interpessoal em nossos alunos, não abrirá, automaticamente, a possibilidade de acesso e permanência no sistema educacional de nossos alunos que provêm de segmentos sociais oprimidos.

Portanto, é louvável que algumas políticas identitárias e também redistributivas se situem no âmbito escolar, porém, outras políticas redistributivas devem ir além da escola e apelam por atuação política em outras esferas e com outras estratégias (por exemplo, o debate político sobre a configuração do orçamento nacional).

O mesmo poderia ser dito sobre as políticas de reconhecimento: a atenção à explicitação de preconceito racial na escola apela por ações

4 Expressão criticável por incorporar em si uma “patologia”, daí sua grafia entre aspas.

“corretivas” diferentes de sua explicitação na mídia, por exemplo. Uma limitação da contribuição de Nancy Fraser (2002) é que exclui as jovens gerações, na medida em que sua reflexão se centra na ação política de movimentos sociais.

Com muito menos sofisticação teórica, venho desenvolvendo uma reflexão para compreender as desigualdades educacionais no Brasil, especialmente as de gênero, raça e idade, levando em conta, simultaneamente, a dimensão estrutural e simbólica na construção das desigualdades educacionais.

UMA PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO DO RACISMO BRASILEIRO NA EDUCAÇÃO

Em primeiro lugar, reafirmo compartilhar da visão de que as desigualdades observadas entre brancos e negros no acesso a bens sociais se deve ao racismo constitutivo da sociedade brasileira que opera, simultaneamente, nos planos material e simbólico.

No plano simbólico, vivemos em uma sociedade que adota a ideologia da superioridade natural dos brancos sobre os demais, inclusive os negros. No plano simbólico, o racismo opera por expressão aberta, latente ou velada de preconceito racial, considerando os negros como inferiores aos brancos. Esse plano do racismo é devastador, mas é insuficiente, por si só, para explicar toda a desigualdade racial brasileira. No plano material, negros não têm acesso aos mesmos recursos públicos que os brancos, inclusive aqueles destinados para as políticas públicas. Portanto, para se chegar ao cerne da produção das desigualdades raciais no plano material não se pode afastar a associação entre ser negro e ser pobre, isto é, que um grande percentual de negros no Brasil é pobre, e um grande percentual de pobres no Brasil é negro (HENRIQUES, 2001). Obviedade que, por vezes, parece ser esquecida na atualidade.

Incorre-se em equívoco ao se considerar que o racismo brasileiro seja provocado exclusivamente pelo preconceito racial interpessoal. Ações racistas, que redundam em discriminação contra os negros, podem ser provocadas sem que pessoas concretas expressem preconceito contra negros. Negros podem viver o impacto do racismo institucional sem enfrentar, ou sem ter consciência do enfrentamento da discriminação racial interpessoal (FERREIRA, 2010).

Quando se reduz a verba para a escola pública de educação básica, mesmo que não seja uma ação específica contra negros, causa-se um impacto na manutenção das desigualdades materiais e estruturais contra os negros. Boa parte do debate atual e das ações de combate ao racismo sobrevaloriza o outro lado: concebe o racismo como produto de ações interpessoais decorrentes do preconceito racial. Para essa situação, estratégias educacionais de combate ao racismo (em suas diversas

formas) podem ser eficientes. Porém, o racismo material se sustenta também via chamadas políticas públicas “para todos”, que tratam de modo desigual pobres e não pobres.

É necessário, pois, atentar para a sustentação das desigualdades raciais que são reproduzidas e geradas por políticas que, aparentemente, não têm recorte racial. No Brasil, em decorrência da associação pobreza-ser negro, as políticas que mantêm ou acentuam as desigualdades sociais, econômicas e educacionais são também políticas racistas, pois vão manter e gerar desigualdades no acesso a bens públicos, afetando principalmente os negros.

Venho observando, também, nas discussões e reivindicações atuais uma sobrevalorização, um privilegiamento de políticas diferencialistas e focalizadas, como as de ação afirmativa. Tem-se deixado para segundo plano, ou não se tem discutido tanto quanto parece merecer, o modo como as chamadas políticas “universalistas” passadas e atuais estão atuando na sustentação do racismo estrutural brasileiro. Por essa razão, se a introdução no currículo escolar das disciplinas de história e de cultura afro-brasileira e indígena deve ser valorizada (Lei n. 11.645), não é suficiente para combater o racismo estrutural da sociedade brasileira. Por menos preconceituosos que sejam os alunos, os professores, os trabalhadores da educação, por mais que adotem, na sala de aula, posturas acolhedoras a todos, isso não elimina o impacto negativo na produção de desigualdade de uma escola pública mal equipada, por exemplo, nos bairros e territórios pobres, onde parte dos residentes é negra, como nas periferias urbanas e em áreas remanescentes de quilombos.

Ao focalizar essas dimensões, a estrutural e simbólica, na constituição do racismo, apesar de admitir sua interconexão, delimito campos e estratégias para ação: o combate ao racismo simbólico tem espaço de escol nas práticas da educação escolar (mas não só nelas). Assim, por exemplo, as múltiplas estratégias de revisão e renovação curricular, incluindo a pós-graduação, podem contribuir para dirimir discriminações no plano simbólico. Eliminar a invisibilidade, depreciação ou hostilidade para com o outro – negro, indígena, mulher, bebê, por exemplo – são iniciativas que podemos e devemos adotar em nossa prática educacional. Não silenciar quando presenciamos situações de hostilidade racial entre alunos, professores ou outros trabalhadores da educação é também uma estratégia de combate ao racismo no exercício do ofício de professor. Porém, a despeito de necessárias, elas são insuficientes, porque apenas combater o racismo simbólico e interpessoal não elimina as desigualdades estruturais de acesso a bens materiais. Assim, se os grupos raciais são relativamente segregados no espaço urbano, se residem em bairros e regiões deterioradas, com acesso restrito a equipamentos públicos, com escolas mal equipadas, as estratégias de enfrentamento do racismo vão além da ação específica da educação escolar. O enfrentamento do

racismo prioriza e usa estratégias políticas acionadas pelos diferentes atores políticos.

Situar o combate ao racismo, mesmo que referente apenas à educação, exclusivamente no plano da escola, de seus profissionais, de seus alunos e suas famílias pode ser considerada uma missão suicida e, paradoxalmente, sustentadora do racismo, pois estaria fadada ao fracasso.

UM EXEMPLO PARADIGMÁTICO: O CASO DA CRECHE

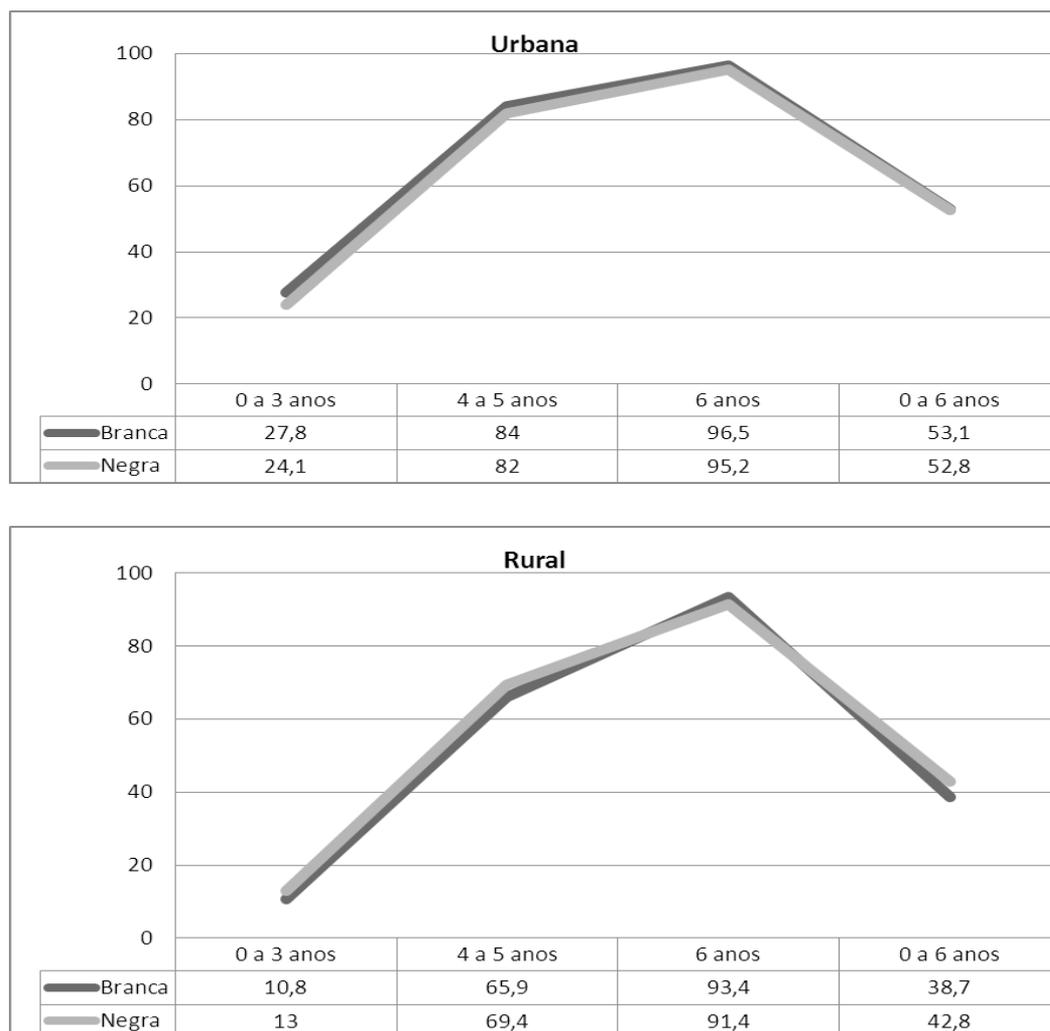
O combate às desigualdades raciais no acesso, permanência e sucesso no sistema educacional passa obrigatoriamente por políticas de ação afirmativa de recorte racial? Políticas de combate à desigualdade racial na educação são sempre políticas de ação afirmativa? Minha resposta, pelo menos no momento, é não, se consideramos a estratégia de ação afirmativa como via real para a democratização da educação.

A ação afirmativa tem sido considerada a estratégia privilegiada, se não a única, em discursos e propostas de intervenção de variados atores sociais, como, por exemplo, uma das justificativas do Instituto Nacional de Pesquisas em Educação Anísio Teixeira – Inep – para incluir o quesito cor no Censo Escolar 2005 na educação básica: “As informações passarão a ser subsídios para as políticas públicas, como a adoção do sistema de cotas” (BRASIL, 2011). Sistema de cotas na educação básica? Ora, mesmo sendo declaradamente favorável a estratégias de ação afirmativa para certos setores e etapas da educação, considero que devemos tomar muito cuidado para não generalizar. Na educação, nem toda a desigualdade será corrigida por políticas de ação afirmativa como apregoa o Art.4º do Parágrafo Único, Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010).

Para a avaliação de desigualdades raciais, particularmente aquelas a serem corrigidas por políticas de ação afirmativa, o instrumento analítico básico e a estratégia usual tem sido calcular a distância que separa os indicadores sociais, no caso educacionais, de brancos e negros. Conforme o jargão, avalia-se o diferencial ou hiato racial. Essa estratégia me parece ineficiente para orientar e monitorar todas e quaisquer avaliações de políticas educacionais, particularmente na educação infantil. Além disso, podemos ter pelo diferencial alguns indicadores de desigualdade, mas não temos pelo indicador, *ipso facto*, uma estratégia para reverter a desigualdade.

A educação infantil brasileira oferece um precioso exemplo. O hiato racial no acesso à creche e pré-escola é insignificante, como atestam os dados (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
TAXA DE FREQUÊNCIA À EDUCAÇÃO INFANTIL POR COR/RAÇA E LOCALIZAÇÃO



Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010 (ROSEMBERG, 2011).

Com efeito, nos gráficos das taxas de frequência à educação infantil, brancos e negros praticamente se superpõem. Porém, observamos uma profunda desigualdade interna em cada um dos grupos de cor/raça (Quadro 1). Assim, entre negras e brancas, notam-se intensas desigualdades no acesso à educação de crianças de até 3 anos, entre aquelas residentes em área rural, na região norte, que dispõem de menor rendimento domiciliar *per capita* e cujas mães não trabalham fora. Isto é, em decorrência do processo histórico de expansão da educação infantil no Brasil como estratégia de combate à pobreza, a distribuição das taxas de frequência associando renda domiciliar *per capita* e cor/raça no território nacional nem sempre apresenta uma configuração cumulativa, nem sempre indicando menores taxas para os mais pobres e não brancos: residentes negros de domicílios situados nos quartis

inferiores de renda podem apresentar taxas de frequência à educação infantil ligeiramente superiores às do grupo de crianças brancas (Quadro 1). Em consequência, a política de expansão da educação infantil para regiões consideradas “politicamente perigosas” (os “bolsões de pobreza” do Nordeste), durante os últimos anos da ditadura militar (1978-1985), acarretou um padrão específico e que se vem mantendo para as taxas de frequência: é a região Nordeste a que apresenta melhores taxas. Ora, melhores taxas de frequência à educação infantil no Brasil podem estar associadas a piores indicadores de qualidade na oferta. Por exemplo, a região Nordeste apresenta, ao mesmo tempo, alta cobertura e piores indicadores de qualidade, bem como jornada escolar mais curta.

QUADRO 1
TAXAS LÍQUIDAS DE FREQUÊNCIA À CRECHE E ESCOLA

VARIÁVEIS	0 A 3 ANOS		4 E 5 ANOS	
	B*	N*	B	N
Homens	25,8	21,6	81,5	78,7
Mulheres	25,4	21,7	81,6	79,7
Urbano	27,8	24,1	84,0	82,0
Rural	10,8	13,0	65,9	69,4
Pública	14,6	16,0	55,2	63,7
Particular	11,0	5,7	26,3	15,5
Norte	13,3	12,8	68,7	73,0
Nordeste	22,2	21,5	85,5	88,1
Sudeste	29,2	26,7	81,2	86,0
Sul	27,2	25,5	66,1	70,4
Centro-Oeste	19,2	17,6	69,2	75,4
até ½ SM**	17,3	18,0	75,5	74,5
de + ½ a 1 SM	24,2	25,1	83,0	81,0
de + 1 a 2 SM	32,2	31,2	88,7	87,2
de + 2 SM	42,9	38,9	93,6	94,0
Mãe economicamente ativa	34,8	29,3	83,5	83,4
Mãe não economicamente ativa	15,2	15,2	74,6	75,7
Total	25,6	21,7	44,0	42,5

Fonte: Microdados do Censo Demográfico 2010. Tabulações especiais efetuadas por Amélia Artes.

* B = Brancos; N = Negros

** SM = Salário Mínimo

Como mencionado anteriormente, o hiato racial no acesso à educação infantil é reduzido, por vezes inexistente, e em alguns casos a taxa de frequência de crianças negras é até superior à das brancas. A política de educação infantil brasileira sustenta e provoca desigualdade racial? Com certeza. Via discriminação específica contra crianças negras? Considero que não: via desigualdades regionais, via desigualdades econômicas, via desigualdades de gênero e, sobretudo, via desigualdades de idade. Isto é, a penalização de crianças pequenas negras, de bebês negros ocorre pelas chamadas políticas universalistas. Esse modelo de educação infantil implantado no Brasil é, de fato, universalista? Com certeza, não! É discriminatório contra as crianças pequenas, particularmente contra bebês, pobres, brancos ou negros. Com certeza contribui para a manutenção da pobreza negra, dos baixos indicadores educacionais de crianças negras.

O FOCO NAS ESCOLAS QUILOMBOLAS

Quanto à tensão diversidade-igualdade no contexto do acesso a uma educação infantil de qualidade, recorro ao exemplo que provém das chamadas escolas em “localização diferenciada” pelo Censo Escolar sob responsabilidade do Inep. Conforme instruções do questionário do Censo Escolar 2010, a “localização diferenciada” inclui escolas situadas em terras indígenas, assentamentos da reforma agrária e áreas remanescentes de quilombo.

O universo dessas escolas é reduzido e situa-se predominantemente em área rural. Focalizando nossa atenção sobre as escolas diferenciadas em áreas remanescentes de quilombo, o Censo Escolar 2010 identificou 1.912 estabelecimentos responsáveis por 210.485 matrículas na educação básica, em sua maioria situados na região nordeste: 64,3% de estabelecimentos e 68,0% de matrículas. Nesses estabelecimentos, a *Sinopse do Censo Escolar 2010* registrou a presença de 10.753 professores com a seguinte informação sobre cor/raça: 12,8% declarados brancos; 8,1%, pretos; 31,9%, pardos (portanto 40,0% pretos e pardos); 0,6%, amarelos; 0,1%, indígenas; e o expressivo percentual de 46,5% sem declaração de cor ou raça. Apesar dessa expressiva ausência de informação merecer atenção, aqui ela será apenas registrada para adentrarmos a análise da qualidade da oferta de educação infantil nessas áreas.

No conjunto de matrículas em estabelecimentos de educação básica em áreas remanescentes de quilombo, apenas 18.026 (8,6%) seriam ocupadas por crianças de até 5 anos de idade, sendo um número e percentual mínimos (3.392 ou 1,6%) destinados a crianças de até 3 anos de idade. Ao analisar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola (Parecer n. 16/2012 homologado em 20/11/2012), podemos deparar com duas assertivas preocupantes. A primeira afirma: “A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, na qual se privilegiam práticas de cuidar e educar, é um direito das crianças dos povos quilombolas e *obrigação de oferta pelo poder público para as crianças de 4 e 5 anos*” (BRASIL, 2012b, p. 28, *itálicos meus*), afirmação em dissonância com a Constituição de 1988, reinterpretando a Emenda Constitucional 59/09 que institui a obrigatoriedade da frequência/matrícula, e não da oferta para crianças de 4 e 5 anos. Essa assertiva pode ganhar novo relevo quando complementada pelo segundo destaque que pode se abrir a dúvidas:

[...] a frequência das crianças de até 3 anos é uma opção de cada família das comunidades quilombolas que tem prerrogativa de, ao avaliar suas funções e objetivos valendo-se de suas referências culturais e de suas necessidades, decidir pela matrícula ou não de suas crianças em creches ou instituições de educação infantil, ou *programa integrado* de atenção à infância ou, ainda, em programas de educação infantil ofertados pelo poder público ou com este conveniados. (BRASIL, 2012b, *itálicos meus*)

Pergunto: qual o sentido de incluir “programa integrado de atenção à infância” e de tantas alternativas à creche?

Esse, porém, também não é o foco principal da discussão que aqui proponho, que destaca a qualidade da oferta recorrendo a dados recém-publicados no Relatório *Análise dos dados quantitativos das condições educacionais de crianças de 0 a 6 anos residentes em área rural*, que compõe o projeto *Pesquisa Nacional: caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural*, e que comparou indicadores de qualidade no conjunto de estabelecimentos rurais aos situados em “localização diferenciada” também rurais (BRASIL; UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2012).

QUADRO 2
PORCENTAGEM DE ESTABELECIMENTOS DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM ÁREA RURAL POR TIPO DE LOCALIZAÇÃO E VARIÁVEIS SELECIONADAS

VARIÁVEIS SELECIONADAS	ESTABELECIMENTOS EM ÁREAS REMANESCENTES DE QUILOMBOS RURAIS	TOTAL DE ESTABELECIMENTOS EM ÁREA RURAL
REGULAMENTAÇÃO		
sim	54,2	64,3
em tramitação	30,8	23,8
Funcionam em prédio escolar	88,8	90,2
Funcionam em sala ou outra escola	3,8	3,7
Funcionam em galpão, rancho, paiol, barracão - rede pública	9,2	6,6
Dispõem de água - rede pública	23,0	25,8
Dispõem de energia elétrica	83,5	80,8
Dispõem de esgoto	2,9	4,1
Lixo queimado	76,4	68,6
Parque infantil	2,2	5,8
Berçário	0,2	0,8
Quadra de esportes	3,5	6,3
Sanitário dentro do prédio	66,3	68,0
Sanitário adequado a pessoas com necessidade especiais	1,7	2,4
Sanitário adequado à educação infantil	2,2	3,9
Sala de professores	14,0	17,1
Cozinha	85,2	85,6
Sala de leitura	3,1	36,0
Aparelho de televisão	37,0	38,7
Videocassete	8,9	13,5
DVD	31,1	34,0
Antena parabólica	8,9	11,9
Computadores	19,7	24,8
Acesso à internet	2,9	5,2
Materiais didáticos específicos	30,9	-
Alimentação escolar	100,0	99,7

Fonte: Brasil (2012a).

Comparando-se os indicadores para escolas situadas em áreas remanescentes de quilombo rural ao conjunto das escolas rurais, observam-se, com raras exceções, piores condições da oferta. Além disso, o Censo Escolar incluiu um quesito sobre disponibilidade de materiais didáticos específicos para escolas em localização diferenciada, mas não sobre materiais didáticos no geral, o que faria mais sentido da ótica da igualdade de oportunidade face à penúria das escolas rurais e ao reduzido número de escolas em área diferenciada quando comparado ao de escolas no geral. Privilegiou-se, a meu ver, a diversidade em detrimento da igualdade. Tal assertiva ganha ainda mais significado quando se analisa a conceituação de quilombo, veiculada pelo formulário do *Censo Escolar 2010* e distribuído a todas as escolas de educação básica do Brasil: “Quilombos: utiliza materiais adequados a *alunos descendentes de escravos*” (Formulário do Censo Escolar 2010, *itálicos meus*). Simplificação potencialmente estigmatizadora, podendo acarretar o afastamento daquilo que visa sustentar: o reconhecimento identitário.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Diferentes textos têm alertado para a necessidade de maior atenção de pesquisadores e ativistas das relações raciais no direito à educação de crianças de até 3 anos e na posição outorgada à creche pelo sistema educacional brasileiro.

Como se sabe, em abril de 2013, a presidenta Dilma Rousseff aprovou a nova versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB –, que, entre outras medidas, regulamentou a obrigatoriedade de frequência e matrícula de crianças de 4 e 5 anos na pré-escola (regulamentação da emenda constitucional 59 de 2009), e na sua universalização conforme interpretações apressadas e equivocadas.

Pesquisa realizada em 2009 apontava e sustentava o temor de ativistas e pesquisadores brasileiros de que ocorra uma cisão ainda maior do que a observada no presente entre creches e pré-escolas (ROSEMBERG, 2011). Tais observações conduzem à conclusão deste artigo: a necessidade de um monitoramento por ativistas e pesquisadores das relações raciais na educação referente à implementação desse dispositivo. Como argumentei, o racismo institucional tem-se mantido pelas chamadas políticas universalistas, que, no Brasil, de democráticas, pouco têm. Qual será o impacto da implementação da obrigatoriedade de frequência e matrícula em pré-escola entre famílias e crianças negras e brancas, particularmente para as de até 3 anos?

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Igualdade Racial*. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação básica 2010*. Brasília, DF: MEC/Inep, 2011. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 11 jul. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação da Educação Infantil. Relatório 2. Condições educacionais de crianças de 0 a 6 anos residindo em área rural a partir de dados secundários. Brasília, DF: MEC/UFRGS, 2012a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2012b.
- BRASIL. Ministério da Educação; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Pesquisa Nacional: caracterização das práticas educativas com crianças de 0 a 6 anos de idade residentes em área rural*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2012. v. 1: Análise dos dados quantitativos das condições educacionais de crianças de 0 a 6 anos residentes em área rural: dados secundários.
- CANDAU, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 45-56, 2002.
- CARLSON, Dennis; APPLE, Michael. Teoria educacional crítica em tempos incertos. In: HYPOLITO, A. M.; GANDIN, L. A. (Org.). *Educação em tempos de incertezas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 11-58.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.
- FERREIRA, Antonio Honório. *Discursos étnico-raciais e identidades em contexto de programa de ação afirmativa*. 2010. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.
- FRASER, Nancy. Políticas feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUN, S. G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Editora 34, 2002. p. 59-78.
- GATTI, Bernardete Angelina. Pós-modernidade, educação e pesquisa. *Revista Psicologia da Educação*, n. 20, v. 1, p. 139-151, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. *Discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Publicação Dom Quixote, 1990.
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Texto para Discussão nº 807. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Resultados Gerais da Amostra Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/default_resultados_gerais_amostra.shtm>. Acesso em: 12 jul. 2012.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. PNAD 2011. Rio de Janeiro: IBGE, set. 2012.
- IMBERNÓN, Francisco. *A educação no século XXI*. São Paulo: Artmed, 2000.
- LYOTARD, Jean-François. *O pós-moderno*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- MOREIRA, Antonio Flavio Barbosa. A recente produção científica sobre currículo e multiculturalismo no Brasil (1995-2000) avanços, desafios e tensões. *Revista Brasileira de Educação*, n. 18, set./dez. 2001.
- PIERUCCI, Antônio Flávio. *Ciladas da diferença*. São Paulo: 34, 1999.
- PINTO, Céli Regina. Teoria política feminista, desigualdade social e democracia no Brasil. In: BRUSCHINI, C.; UNBEHAUN, S. G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 2002. p. 59-78.

ROSEMBERG, Fúlvia. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, M. A. da S. (Org.). *Educação infantil, igualdade racial e diversidade*: aspectos políticos, jurídicos, conceituais. São Paulo: CEERT, 2011. p. 11-46.

ROUANET, Sérgio Paulo. *As razões do iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SACRISTÀN, José Gimeno. Escolarização e cultura: A dupla determinação. In: SILVA, L. H. et al. (Org.). *Novos mapas culturais*. Novas perspectivas educacionais. Porto Alegre: Sulina, 1996. p. 58-74.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2006.

SILVA, Cristiane Irinéa. Acesso de crianças negras à educação infantil. In: ROCHA, E. A. C.; KRAMER, S. (Org.). *Educação infantil: enfoques em diálogo*. Campinas: Papyrus, 2011. p. 121-138.

SOARES, Sergei. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890-2007. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: Ipea, 2008. p. 97-117.

VANDENBROECK, Michel. Diversos aspectos de la diversidad. *Infancia en Europa*, Barcelona, n. 13, p. 8-9, 2007.

FÚLVIA ROSEMBERG

Pesquisadora consultora da Fundação Carlos Chagas; professora titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP; coordenadora do Núcleo Gênero, Raça e Idade – Negri

FÚLVIA ROSEMBERG

(1942-2014)

DESDE QUE A FÚLVIA SE FOI, HÁ MENOS DE UM MÊS, recebo pedidos para dizer algumas palavras sobre ela, nos diversos encontros que têm ocorrido. Até agora eu não tinha conseguido fazer isso, mas hoje vou enfrentar esse desafio pela primeira vez.

Antes de conhecê-la, ouvia falar dela, primeiro no Ginásio Experimental da Lapa, o GEPE 1, como alguém que fazia parte de uma misteriosa equipe A, com a qual eu nunca me encontrei. Depois, já na Fundação Carlos Chagas, nos anos 70, onde eu era uma assistente de pesquisa na equipe da psicóloga Ana Maria Poppovic, seu nome surgiu como mais uma pesquisadora sênior que ia chegar ao Brasil, com um charmoso doutorado francês. Embora um pouco mais velha que ela, eu fazia parte, junto de Elba, Guiomar, Nara, Yara, do grupo de assistentes das pesquisadoras doutoras que chefiavam os projetos de pesquisa. Nós ainda não tínhamos nos titulado, mas apenas iniciado nossos cursos de pós-graduação.

Logo que chegou, Fúlvia montou uma equipe para trabalhar na área que a interessava mais no momento, que era a crítica da literatura infantil. Feminista, chegava com uma bagagem intelectual ainda pouco conhecida entre nós, com os primeiros ecos das políticas da diferença, que aqui mal arranhavam as denúncias das desigualdades sociais. Era como se Maio de 68 chegasse à FCC pela voz de Fúlvia. Os demais

pesquisadores, talvez com a exceção de Bernardete Gatti, tinham uma formação com maior influência norte-americana.

Minha ligação com o feminismo era pessoal e nada profissional: eu também tinha vivido dois anos em Berkeley, Califórnia, na efervescência dos movimentos de contracultura e, na volta ao Brasil, participava de um dos chamados “grupos de reflexão” em São Paulo. Se bem me lembro, o primeiro projeto de que eu participei convidada pela Fúlvia, junto com a Elba, foi a Bibliografia Anotada sobre a Mulher Brasileira; naqueles anos ainda não se usava a categoria gênero.

Naquele momento começou a se formar na Carlos Chagas um grupo sobre a condição da mulher, com a liderança da Carmen Barroso. Visto com desconfiança por alguns pesquisadores, esse grupo se ampliou, congregando diversas acadêmicas de diferentes áreas e instituições, que se reuniam em seminários realizados na casa do bairro de Pinheiros onde, naqueles anos, funcionava o Departamento de Pesquisas Educacionais. Muitas de minhas companheiras do grupo informal de fora da FCC também começaram a participar dessas atividades; o grupo de estudos “sobre a mulher” tornava-se famoso no pedaço.

Um fato marcante para o início de uma colaboração mais próxima entre mim e Fúlvia foi a participação da equipe da FCC na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Mulher, no Congresso Nacional, em pleno governo militar. Depois de muita discussão, resolvemos aceitar o convite do senador Nelson Carneiro: Carmem falaria sobre a área do trabalho; Fúlvia, sobre literatura infantil; Guiomar, sobre educação; e “você, Maria, vai falar sobre creche”. Eu tinha trabalhado em pesquisas sobre crianças de pré-escola, na equipe de Ana Maria Poppovic, e, mesmo sem saber nada sobre creches, tive de pôr mãos à obra e preparar meu depoimento.

A partir daí, com apoio de uma dotação da Fundação Ford, que cobria diversos projetos na ainda chamada “área de mulher”, começou nossa parceria. Com a generosidade de sempre, Fúlvia me convidou a coordenar junto com ela o projeto sobre creches. Na realidade, esse projeto funcionava como um guarda-chuva, que abrigava diversas iniciativas que se desenvolviam na intersecção entre a assessoria aos movimentos sociais, que surgiam com força na passagem para os anos 80, e a pesquisa. A partir das primeiras eleições diretas para governador, eu participava também do Conselho da Condição Feminina, recém-criado, e diversas coisas se somavam de todos os lados: o jornal *Mulherio*, que Fúlvia coordenava, os cursos com pesquisadores estrangeiros, convidados por ela, que deram origem ao livro *Creches e Pré-escolas no Hemisfério Norte*, a Comissão Especial de Inquérito – CEI – sobre creches na Câmara Municipal de São Paulo, a assessoria à prefeitura de Belo Horizonte, onde conhecemos e trabalhamos com Rita Coelho e Ângela Barreto, além de Livia Vieira, que já conhecíamos – projeto esse que deu origem

aos *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. A iniciativa de buscar recursos era sempre de Fúlvia, por exemplo, conseguindo um financiamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep – para reconstruir a história do movimento de luta por creches de São Paulo.

A imagem que fica para mim desse período é de uma colaboração que permitia que ligássemos fios puxados de todos os lados para os quais nos levavam o tema das creches, um tema ainda considerado um forasteiro no campo da educação. Esses fios eram diferentes, no caso de nós duas, mas sempre acabavam se somando e fazendo frutificar, de diversas maneiras, o nosso trabalho. Isso fazia com que nem sempre nós duas fizéssemos as mesmas coisas ao mesmo tempo, mas que, de alguma maneira, a gente acabasse compondo um território comum a partir de atividades diferentes. Uma vez ela me disse: nossa colaboração funciona *en douceur*, usando a expressão francesa.

É importante ressaltar que durante esse tempo, que correspondeu mais ou menos aos anos 80 e 90, Fúlvia fazia muitas outras coisas e dedicava-se a outros temas, fazendo prova de sua imensa capacidade de trabalho. Junto com Regina Pahim, desenvolvia projetos sobre as relações raciais, um campo de estudos também pioneiro, nas interfaces com a educação e os movimentos sociais. Lá atrás, nos trabalhos sobre a literatura infantil, Fúlvia já lançara seu olhar perscrutador e inquieto sobre os preconceitos de raça e de gênero que se manifestavam nos livros infantis. Agora, esse olhar abrangia outros fenômenos sociais e influenciava também nossos estudos sobre a creche: a pobreza e a educação para os pobres confundem-se em nosso país com a pertinência racial, como ela mostrou muito bem em trabalhos posteriores.

Ao aceitar o enorme desafio de coordenar o Programa de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford, que chegou ao Brasil nos anos 2000, Fúlvia mais uma vez me chamou a participar com ela de sua coordenação. Quando eu relutei, pois não me julgava preparada para tratar de ações afirmativas no campo das relações étnico-raciais, ela alegou que minha experiência na presidência da Anped por quatro anos poderia ajudar a montar uma metodologia que fortalecesse os candidatos nas seleções para os cursos de pós-graduação em diversas áreas, como proposto pelo programa. Fúlvia dedicou-se intensamente, como tudo o que ela fazia, mas talvez em um grau ainda maior, a esse programa. Eu tive uma participação maior no início e depois somente nas seleções anuais; aprendi muito, com ela e com os componentes das comissões, naqueles dias de debates, entrevistas e decisões difíceis.

Mesmo assim, ela não abandonou o tema da creche, sendo reconhecida como uma das pessoas chave da área, aquelas que são convocadas nos momentos em que conquistas são ameaçadas de retrocesso, tendo sempre uma resposta pronta e contundente para dar. Nos intervalos,

seus *e-mails* com sugestões de leitura, suas citações críticas sobre alguma coisa que escrevi, suas conversas nos corredores e intervalos de reuniões, nunca deixaram de me acompanhar.

E não vão deixar de me acompanhar, mesmo de agora em diante. Tal qual o Grilo Falante da história, sua voz instigante, crítica, vai continuar a me seguir, sei que vai: essa voz já ficou embutida dentro de mim, junto com seu sorrisinho provocador, mas sempre muito amigo.

MARIA MALTA CAMPOS

Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Currículo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

UMA MULHER PETULANTE!

No dicionário *Houaiss*, o termo petulante é definido como: “aquele que se atreve, que ou quem se mostra ousado; atrevido; que ou aquele que tem ímpeto; que ou quem demonstra vivacidade”.

Conheci a Fúlvia no início dos anos de 1990, recém-formada e trabalhando na Secretaria do Menor (do Estado de São Paulo). Fui chamada para uma reunião, como “especialista em números”, com toda a cúpula da Secretaria para questionar e contrapor as propostas de Fúlvia para o Censo de Meninos de Rua em São Paulo. Foram bons embates e, obviamente, ela coordenou e realizou a “contagem de meninos e meninas de rua” com a sua competência, desconstruindo cada um dos meus questionamentos. Voltamos a nos encontrar em 2012; ela precisava de alguém que a ajudasse “com bases de dados”. Ao visitá-la na Fundação para uma primeira conversa, relembrei nossos embates; ela não recordava, sorte minha!

Foram dois anos e meio de parcerias. A cada dez minutos de conversas sobre dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, Inep ou qualquer outra base, isso me rendia duas semanas de estudos, análises e experimentações, até uma nova e esperada conversa. Sua visão assertiva e crítica em assuntos como relações de gênero, mulheres, relações raciais e infância contribuíram imensamente para a minha formação como pesquisadora. A melhor lembrança foram as discussões sobre o “cálculo de idade nas bases de dados”, idas e vindas de cálculos e raciocínios, até desvendar e compreender o sentido dos números.

Estive presente em seu último evento público, o VIII Congresso Brasileiro de Pesquisadores(as) Negros(as) – Copene –, ocorrido em Belém do Pará, no início de agosto. O reconhecimento de sua importância, como referência e militância, na defesa da garantia do acesso de negros ao ensino superior, e, em especial, à pós-graduação, estava presente

em cada encontro com pesquisadores, alunos ou militantes. A mesma qualidade produtiva e reflexiva pode ser observada em seus estudos nas temáticas de gênero e educação infantil. Enfim, uma pesquisadora que, com primazia e competência, dava conta dos bebês aos pós-graduados.

Fúlvia não era uma pessoa que passava despercebida... seus posicionamentos eram ousados e – por que não dizer – atrevidos! Tinha uma vivacidade que contagiava e surpreendia quem estava no seu entorno. Nossa tarefa é árdua, mas seu legado estará presente em cada um de nossos trabalhos. Se a sensação inicial é de vazio, a seguinte é de gratidão, por ter convivido com uma pessoa tão petulante.

AMÉLIA ARTES

Fundação Carlos Chagas

ESTOU PROFUNDAMENTE TRISTE. A generosidade e radicalização da integridade intelectual, ética e pessoal de Fúlvia marcaram profundamente a todos nós que tivemos o privilégio de conviver e trabalhar com ela.

Seu carinho e dedicação pessoal para com cada um dos bolsistas da International Fellowships Program – IFPs – e sua determinação de qualificar o debate de ação afirmativa explorando a fundo as contradições e complementariedades dos ritos acadêmicos e dos saberes e conhecimentos dos grupos mais vulneráveis da sociedade nos inspiram e nos mobilizam.

Nossa mestra se vai de maneira inesperada e como diria Mario Quintana:

“Esta vida é uma estranha hospedaria,
De onde se parte quase sempre às tontas,
Pois nunca as nossas malas estão prontas,
E a nossa conta nunca está em dia.”

ANA TONI

Ex-Representante da Fundação Ford pelo período 2003-2011

VIVA FÚLVIA

Conheci-a ainda nos anos 70, jovem repórter do semanário *Shopping News*, quando Fúlvia Rosemberg me concedeu entrevista sobre o preconceito racial que transpirava das ilustrações de livros infantis.

Na década seguinte, tive o privilégio de desfrutar de certa intimidade com ela, dado o trabalho conjunto no jornal *Mulherio*, que fundara

com Carmen Barroso e pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas, e jamais abandonara – mãe zelosa, mesmo quando a publicação se desinstitucionalizou para tornar-se uma ONG.

Durante os anos que editei o jornal, era amiga sempre presente às reuniões de pauta e avaliação mensais, ao lado da irmã Maria Lúcia de Barros Mott, tão querida Cuca, e Albertina Costa. Era baliza, voz crítica e serena em defesa dos objetivos do *Mulherio*.

A última vez que falamos foi sobre netos. “Sou uma avó palhaça”, disse, e rimos... Isso não me saiu mais da cabeça... Foi em meados do ano passado. Tentávamos articular a publicação, na revista digital *Outras Palavras*, de artigo sobre o programa Ação Afirmativa na Pós-Graduação. “Um programa interessante foi a AA¹ na pós-graduação, receberam bolsas muitos indígenas, e tem as experiências latino-americanas”, escreveu em nossa troca de *e-mails*.

Sempre o ativismo. Contra o racismo, pela afirmação das mulheres, em defesa da criança. Bela, alegre, generosa, Fúlvia Rosenberg foi com a mesma exuberância ativista e pensadora, mãe e avó. Deixa muitas saudades pelo afeto e conhecimento que irradiava.

INÊS CASTILHO

Jornalista, foi editora do jornal *Mulherio* e trabalha hoje na revista digital *Outras Palavras*

CONVIVENDO COM FÚLVIA

Foi uma honra e um privilégio conviver com Fúlvia por muitos anos. Nosso relacionamento não era somente profissional, éramos amigas. Amiga que guardarei para sempre no lado esquerdo do peito.

Muitas histórias para contar...

Tivemos momentos alegres e tristes nessa caminhada. O bom é que tivemos mais momentos alegres.

Fúlvia foi para mim uma referência muito forte, admirável mulher, intelectual, ativista, transparente em suas ações. Seu legado marcará gerações.

Eu a comparava com uma atleta, “Atleta da vida”.

“Atleta da vida”

Correu atrás dos objetivos, lançou propostas, saltou obstáculos, driblou as dificuldades, lutou muitas lutas, patinou em direção ao pódio e ergueu a taça da vitória. Vitória da vida vivida intensamente.

MARCIA CAXETA

Fundação Carlos Chagas

ANTES DE COMEÇAR, QUERO DIZER QUE TUDO QUE EU FALAR SOBRE A Fúlvia é redundante, por ser, na maioria das vezes, familiar para todos vocês. Se estamos todos aqui, muitos ainda chocados e inconformados, com a forma abrupta como faleceu, é porque sabemos da sua importância. E, com certeza, todas e todos, aqui, têm alguma marca da convivência singular com a pessoa, professora, orientadora, supervisora, chefe, leitora, avaliadora, escritora, militante, representante, coordenadora, pós-doutora, mulher, mãe, avó, amiga – Fúlvia Maria de Barros Mott Rosemberg.

Quando ingressamos na pós-graduação, desde a primeira aula, a professora Fúlvia deixava fortemente demarcada a sua opinião e posição sobre a formação acadêmica. Ela reforçava com veemência que a pós é uma nova formação, uma nova capacitação e campo de trabalho, agora como pesquisadores.

A professora Fúlvia explicava para todas e todos as suas condições de trabalho, nas disciplinas que ministrava.

A orientadora Fúlvia deixava clara sua principal posição – não importavam as nossas condições de origem, mas, sim, qual era o nosso compromisso e dedicação daqui para frente. A orientadora Fúlvia, para destacar sua posição, muitas vezes afirmava frases do tipo:

“vai ou não vai”; “preciso saber qual a sua decisão”,

“ou entra de cabeça ou vai vender sanduíche na praia;

“aqui é espaço de produção de conhecimento, o restante deixe em suspenso”;

“você precisa ser honesto e definir prioridades”.

A orientadora Fúlvia não gostava de estabelecer relações acadêmicas ou profissionais com muitas reservas, ressalvas, ou condicionantes – ela só queria uma coisa: o mesmo compromisso e envolvimento que ela oferecia – e, a partir daí, se possível, sempre mais, nunca menos.

A sua postura era coerente com a sua história acadêmica. Atendendo à sugestão da professora Bader, fiz um rápido balanço de sua produção em seu currículo Lattes. Verifiquei que, desde 1973, quando inicia sua produção acadêmica, entre trabalhos publicados em anais de eventos, resumos, artigos completos, livros e capítulos, apresentações, trabalhos técnicos, ela soma um total de 625 referências. Isso pode ser traduzido em uma média de 15 indicadores de produção por ano, mais de um por mês, nos últimos 40 anos.

Em paralelo, desde 1987, começaram as suas orientações e participações em bancas de qualificação e defesa de teses e doutorados. Elas somam 167 contribuições. Uma média de seis por ano. Uma a cada dois meses, nos últimos 27 anos.

A orientadora Fúlvia teve sob sua responsabilidade 16 doutorados e 42 mestrados.

Da perspectiva qualitativa destaco alguns nomes que passaram por sua orientação. Citarei só alguns, dos quais estive próximo, que

hoje são referências na academia e nos movimentos sociais: Luiz Alberto de Oliveira, Leila Nazareth, Antônio Honório, Celia Escanfella, Marcelo Andrade, Paulo Vinicius Silva, Rosângela Freitas, Thereza Montenegro, Edith Piza, Flavio Urra, Edmar da Rocha, Dayse Bernardi, Gabriela Calazans, Margareth Arilha, Silvia Rosenbaum, Jorge Lyra, Marli de Oliveira, Elizabete Franco Cruz, Cida Bento.

Ao citar aqui alguns nomes de mestres e doutores formados pela professora Fúlvia, deixo assinalados não só números, mas a marca da qualidade e do compromisso social e acadêmico que ela imprimiu na maioria das/os suas/seus orientandas/os.

O espaço do Negri – Núcleo de Estudos de Gênero, Raça e Idade – foi um lugar de estudos, pesquisa, militância, descobertas, encontros, amizades e paixões. Ela colocava todos em situação de interação, de discussão, de troca. Com toda tensão e prazer que as condições implicavam. Parafraseando Caetano Veloso, eu diria que “cada um sabe a dor e a delícia de ter passado” pelo Negri.

Fúlvia cobrava compromisso, apontava o tempo todo o quanto estava envolvida com os nossos projetos – um dos recursos era nunca deixar passar em branco o quanto ela tinha disponibilizado do seu tempo lendo e dando sugestões aos nossos textos – fiquei seis horas do meu sábado ou domingo. Ela esperava o mesmo envolvimento de todas e todos os orientandos. Sendo assim, ela não tinha nenhum constrangimento em ligar logo cedo ou tarde da noite, final de semana, férias, feriados, para passar orientações ou cobrar alguma coisa. E terminar com um “vamos trabalhar”. Sempre no plural. Trabalho que era uma fonte contínua de mudanças, considerações, correções e revisões de rota. A cada orientação sempre tínhamos uma surpresa – um novo artigo para ler, uma nova ponderação, nova organização, revisões e revisões que só tinham fim às vésperas da defesa. Acho que quase todos seus orientandos têm uma versão final da dissertação ou da tese, utilizada na defesa, ainda com dezenas de sugestões e revisões feitas pela Fúlvia.

Ficava muito irritada e chateada quando alguém dizia que ela era autoritária. Ela de pronto explicava que não era autoritária, mas, sim, que tinha autoridade sobre o que afirmava. Ela era assertiva, contundente, propositiva. Em decorrência das suas firmes posições, ocorreram alguns mal-entendidos que geraram desafetos. Sempre que possível, ela, humildemente, procurava conversar sobre essas situações e fazer considerações para contextualizar sua posição.

É possível listar dezenas de adjetivos e atributos para a professora e orientadora Fúlvia durante as aulas e no Negri – vou listar algumas: exigente, firme, assertiva, intensa, segura, focada, atenta, ágil, inconformada, insatisfeita, perfeccionista, disposta, incansável...

Essa pedagógica postura imprimia em todos nós um constante sentimento de desconforto, de instabilidade que ela esperava que

resultasse em curiosidade, interesse, profundidade, ética, humildade e rigor acadêmico. Com certeza, com a maioria dos seus orientandos, funcionou.

Gostaria, por fim, de fazer uma ponderação mais pessoal. Convivi quase que cotidianamente com a Fúlvia por 16 anos. Desde a minha entrada na pós-graduação e depois, na Fundação Carlos Chagas, no programa de ação afirmativa como subgerente do projeto. Convivi com ela como professora, orientadora, chefe, leitora, avaliadora, escritora, militante, representante, coordenadora, e compartilhei alguns momentos como mãe e avó. Fora do meu núcleo familiar (mãe, irmã e filha) foi a mulher com quem mais convivi. Com todo esse tempo e frequência, é difícil dimensionar o quanto a nossa opção de convivência constituiu a minha subjetividade. De tudo que passamos, eu só tenho uma coisa a afirmar – não sei me pensar sem ela e sem suas contribuições para a minha vida.

Para descontraír, gostaria de terminar imaginando que, se existe alguma possibilidade de a Fúlvia estar me ouvindo neste momento, pode ser que ela esteja contente com o que eu disse, mas, com certeza, ela deve estar muito p., por não ter tido a chance de revisar o meu texto.

LEANDRO FEITOSA ANDRADE

Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC – e das Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU

FÚLVIA: PROFESSORA CUIDADOSA, PESQUISADORA SOFISTICADA E MULHER CORAJOSA

Quando cheguei à Fundação Carlos Chagas, em 1979, Fúlvia Rosenberg já era um nome bem conhecido. Formada em psicologia pela Universidade de São Paulo, tinha realizado seu doutorado em Psicologia da Infância na Universidade de Paris e já lecionava no programa de pós-graduação em psicologia social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Naquele tempo, a impressão que ela dava a nós, aspirantes a pesquisadores, era a de uma pessoa extremamente inquieta, intensamente conectada com o mundo e interessada em muitas de suas facetas, dentre as quais se destacavam três: os estereótipos sexuais por meio dos quais os livros infantis apresentavam seus personagens às crianças; os poucos e precários serviços que a educação infantil oferecia às crianças pequenas e a necessidade de se contar com mais e melhores locais onde as mães trabalhadoras pudessem deixar seus filhos com tranquilidade e sem culpa, seguras de que estariam sendo bem cuidados em um ambiente estimulante, no qual poderiam crescer e se desenvolver.

Preocupava-se, também, com as discrepâncias no tratamento dispensado a homens e mulheres em muitas e diversas esferas da vida

social, mostrando com ardor – e humor – as vantagens indevidas que o sexo masculino levava sobre o feminino. O jornal *Mulherio*, do qual me lembro com especial fascínio, atestou bem esse seu espírito que mesclava seriedade e leveza: Fúlvia foi uma das fundadoras da publicação que divulgava, sistemática e amplamente, informações e dados sobre as dificuldades que as mulheres brasileiras enfrentavam. Depois, eu a vi preocupada com os preconceitos e discriminações que marcam nossa sociedade e que vão além dos de classe social. Fúlvia lutou contra o racismo, notadamente o que prejudica (ou impede) a plena escolarização de negros, pardos e indígenas. Propôs e obteve financiamento da Fundação Ford para o Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação que, sob sua liderança, preparou um número expressivo de pessoas para a entrada e permanência bem-sucedida nesse nível de ensino, por meio de ações articuladas e meticulosamente acompanhadas. Mais recentemente, seu envolvimento com o programa Equidade na Pós-Graduação permitia-lhe compartilhar com as universidades brasileiras sua experiência em ações afirmativas, assegurando-se de que elas mesmas atuassem no sentido de abrir espaço para aqueles que, de outra forma, não poderiam completar estudos pós-graduados.

Um pouco mais tarde, no meio dos anos 80, compartilhei mais um espaço de trabalho com Fúlvia, a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, local onde eu passara também a lecionar. Lá, sua fama de colega competente aliava-se à de orientadora exigente. Era bem conhecida, também, sua intolerância com a falta de ética e, famoso, seu compromisso com o conhecimento: ela ensinou a muitos de nós, seus colegas e orientandos, que, se o problema de pesquisa é sempre político, a coleta exige exatidão e a análise de dados, o abandono de ideias prévias, para que o compromisso com a transformação social seja sempre preservado. Ainda na PUC-SP, fundou e coordenou o Núcleo de Estudos de Gênero, Raça e Idade – Negri, no qual se aglutinavam estudantes que buscavam sua ajuda para se constituírem em pesquisadores da mesma estirpe que ela.

A militância de Fúlvia em prol dos direitos sociais foi orientada pela mesma seriedade com que encarava a vida acadêmica e a pesquisa. Em 1992, com o assassinato de quase 90 mulheres todos os dias no país, Fúlvia foi a Brasília, participar da CPI da Violência contra a Mulher, instaurada pelo senador Nelson Carneiro, denunciando uma noção de justiça que, no Brasil, se manifestava com base na classe social, no sexo e na cor. Em 2010, ela defendeu, no Senado Nacional, representante que era da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd – e do Movimento Inter fóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB –, o projeto de lei que alterava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (PLS 414 e PLC 6755), afirmando a importância de rever seus aspectos no que dizia respeito à educação

infantil em creches e em pré-escolas. Afinal, argumentava ela, a Emenda Constitucional 59/09 (EC 59/09) já tinha declarado que a educação básica passara a ser obrigatória para a faixa etária de 4 a 17 anos de idade.

A sociedade brasileira perdeu, com sua morte, uma professora cuidadosa, uma pesquisadora sofisticada e, mais do que isso, uma pessoa que combatia incessantemente as desigualdades de gênero e de raça e, mais recentemente, reivindicava, mais uma vez com ineditismo, o pronto reconhecimento da cidadania dos bebês. Vamos sentir muita falta de Fúlvia em nosso dia a dia: ela era determinada e corajosa, tinha um olhar forte e perspicaz, riso alto e sonoro. Ocupava todo o espaço, contagiava-o com sua alegria ou com sua braveza, exigia sempre mais e mais de todos a sua volta. Mas, diferentemente de tantos, prestava atenção no impacto que suas posições tinham sobre os outros e, como poucos hoje o fazem, oferecia-se para uma conversa franca, reconhecia prontamente eventuais erros e, se preciso fosse, desculpava-se. Generosamente, distribuía pequenas delicadezas aos que estavam em sua volta. Sou muito grata à vida por ter-me permitido conviver com Fúlvia Rosenberg por tantos anos.

CLAUDIA DAVIS
Fundação Carlos Chagas

FÚLVIA ROSEMBERG, PRESENTE!

Conheci Fúlvia Rosenberg, primeiro, por seus textos. Fazia mestrado e pesquisava a construção da agenda de gênero no sistema educacional brasileiro. Encontrar-me com suas reflexões quando tentava organizar e aprofundar as minhas foi, como sempre é nesses casos, sair da solidão para começar a entabular ricos e animados diálogos – ainda que apenas dentro da minha cabeça naquele então.

Eu lia as ideias de Fúlvia e espelhava nelas as minhas próprias – arredondava, aprofundava, aparava, arrematava. Não é sempre que temos a sorte de encontrar essa qualidade de interlocução em um processo de pesquisa e reflexão acadêmica. Eu tive.

Foi Fúlvia quem me explicou por onde caminhava – e por onde não caminhava – o debate feminista acerca da educação formal no Brasil. Foi ela quem me conduziu o olhar para além dos dados de acesso, sem, no entanto, se afastar do universo das políticas educacionais. Foi com Fúlvia, também, que percorri os caminhos traçados pelos acordos e convenções internacionais do campo da educação, avaliando as coincidências e as distâncias em relação às referências internacionais do campo feminista.

Apesar de tão próxima para mim em todo o percurso do mestrado, foi apenas alguns anos depois de terminada a dissertação que

a conheci um pouco além de seus textos. Escrevemos juntas, para júbilo meu, sem dúvida, o capítulo sobre a educação e as mulheres do *Progresso das Mulheres no Brasil*, lançado pela Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação – Cepia – e ONU Mulheres, em 2012.

Nosso último encontro aconteceu em 7 de julho deste 2014, em Brasília. Fúlvia integrou a banca examinadora da minha tese de doutorado e fez uma arguição rigorosa, atenta, impecável. E que me deixou completamente tonta. Passei as duas semanas seguintes à defesa dialogando mentalmente com ela, na tentativa de responder às questões que ela levantara.

Acima de qualquer questionamento específico, acima de todas as exigências por rigor acadêmico, o interrogante que permaneceu ecoando em mim foi o de como aprofundar nosso diálogo e nosso enfrentamento com nossas próprias verdades no exercício da construção de conhecimento – questão de central importância para quem produz conhecimento de mãos dadas com algum nível de ativismo político.

A partida de Fúlvia precipitou-se, deixando, para mim, um enorme vazio e a suspensão de muitas conversas. A todas e todos nós que tivemos a sorte de cruzar caminho com ela, resta crer na volatilidade do pensamento, que nos habita e nos transborda, evapora de nós pra chover ideia em outras inquietas mentes. Que viva sempre ideia, Fúlvia Rosemberg. Presente!

NINA MADSEN

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília e integrante do Colegiado de Gestão do Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA

FÚLVIA ROSEMBERG: HONRAR A VIDA E REAFIRMAR A LUTA!

A academia brasileira perde uma das suas mais brilhantes mentes. A luta pela democratização do acesso à universidade pública perde uma lutadora incansável e nós, do Programa Bolsa, perdemos nossa maior aliada política. O mundo fica mais pobre sem Fúlvia Rosemberg e não há homenagem à altura da sua história. Queria escrever um texto diferente, homenageando Fúlvia em vida. Ela iria reclamar da minha homenagem, mas essa história de escrever texto *post-mortem* “enche o saco” ainda mais, estou certo que diria. O diabo é que, apesar da morte estar escrita em edital, como diria Guimarães Rosa, ela é uma tragédia quando a vida é arrancada de nossas mãos. Fúlvia tinha muitos planos de inclusão das gentes negras e indígenas no ensino superior. Daí porque sua morte repentina deixa um vazio ainda maior. Meu relato pessoal é uma tentativa desesperada de fazer sentido da sua ausência.

A última vez que enchi sua paciência foi em 2012, quando o Ministério da Educação e Cultura – MEC – estava desenhando uma

proposta de ações afirmativas para o mestrado. A Fúlvia ofereceu sua experiência intermediando um diálogo com a gente da militância e a assessoria do ministro da Educação para nascer uma experiência que imita o Programa Equidades, da FCC/Fundação Ford.

Fúlvia não apenas acreditava na diversidade como um imperativo ético-moral, para além das pesquisas acadêmicas. Ela também acreditava na mudança de paradigmas produzida por nossa presença nos espaços tradicionalmente brancos de produção de conhecimento. Nesse sentido, ela era incansável em chamar a atenção para que fôssemos “ousados” e aproveitássemos o que o programa tem a oferecer. No último encontro dos/das bolsistas em São Paulo do qual participei, Fúlvia demonstrou preocupação com certa inércia em defender o programa, investigar seus impactos, produzir conhecimento sobre a experiência singular do maior programa de ações afirmativas no Brasil. Ela dizia, por exemplo, que apesar de um banco de dados extraordinário, poucos bolsistas haviam feito análises sobre o programa.

Minha dor maior é não poder mais contar com a generosidade acadêmica e a crítica honesta da Fúlvia, artigos de luxo em um mundo acadêmico marcado pela competitividade doentia e a insegurança predatória. Fúlvia não hesitava em compartilhar ideias, em discutir detalhes, em pedir prudência com publicações imaturas. “Ser ousados e ter senso da realidade”, dizia. Deveríamos nos lançar ao mar, mas ter consciência de que os olhos do mundo estavam sobre nós e sobre o programa. Minha experiência pessoal: briguei com a Fúlvia por não ter um artigo aprovado para a coletânea do Programa Bolsa. Esperneei, disse que tinha posto muito trabalho ali, disse os-do-fim. Fúlvia brigou, retrucou e depois me assegurou: Jaime, nesse momento em que os olhos da elite conservadora estão sobre o Programa Bolsa, é preciso ser mais criterioso, revisar, revisar e revisar. Ela estava certa e oxalá tivesse seguido seus conselhos um pouco antes. Ah, Fúlvia!

Mas a Fúlvia também estava lá quando a coisa ficava feia. No auge dos ataques do Primeiro Comando da Capital – PCC –, em 2006, desde os Estados Unidos eu escrevi um texto jornalístico argumentando que os ataques eram uma violência legítima de uma população carcerária massacrada pelo Estado penal. Houve quem, do alto de sua posição de professor acadêmico de uma certa antropologia carioca, ligasse para a Fúlvia e para o escritório da Ford em Nova York para reclamar do meu incitamento à violência. Fúlvia apagou o incêndio e salvou minha bolsa.

Devemos a Fúlvia Rosenberg uma homenagem por sua investigação pioneira sobre a escola como *locus* de produção das desigualdades raciais e de gênero, por sua agenda feminista, por seu papel fundamental na luta pela igualdade de direitos e de oportunidades na pós-graduação brasileira, por aceitar os ossos do ofício em um programa sob permanente ataque do lado de cá e do lado de lá. Honrar a vida da Fúlvia

é aceitar a generosidade acadêmica como princípio político e não perder de vista a nossa responsabilidade com quem vem por aí. Reconhecendo a sua aposta política em um programa de intervenção estratégica com impacto ainda por ser mensurado, eu me permito estar doído e zangado com a Fúlvia. Sim, a morte está escrita em edital, mas não era esse o *script* nem era o tempo. Fúlvia Rosenberg, presente!

JAIME A. ALVES

Bolsista do International Fellowships Program – IFPs/ Programa Bolsa da Ford-Fundação Carlos Chagas e Africana Research Center/ Penn State University

SAUDADE DA FÚLVIA

Desde o congresso Fazendo Gênero de 2013, na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC –, Floripa, estive mais intensamente em contato com a Fúlvia.

Nossa amizade vem com a militância por creche e o feminismo desde os anos finais da ditadura militar, com a luta pela volta do estado de direito e o direito das crianças de 0-6 anos à educação em creches e pré-escolas. Nos encontramos no Conselho da Criança, criado no governo Franco Montoro (1982-1985), e na Secretaria do Menor, criada no governo estadual de Orestes Quércia (1986-1990). Antes disso, em 1981, participei do 2º Encontro de Creches do Estado de São Paulo, realizado pela Fundação Carlos Chagas, em Piracicaba, onde eu era membro da equipe pedagógica que criava um programa na Secretaria Municipal de Educação (Centro Polivalente de Educação e Cultura de Piracicaba – CEPEC) a partir da creche para crianças de 0-3 anos. E aí continuamos... Saudade!

Pesquisando, dando aulas, escrevendo artigos, orientando teses, fazendo formação em redes municipais de educação infantil, me apoio em alguns conceitos e ideias fundantes construídas pela Fúlvia: adultocentrismo, expansão só com qualidade, qual psicologia?, como a comunidade pode ser responsável pela política de creche?, subordinação de raça, gênero e idade; sísifo e a política para a educação infantil, entre outras.

No meio do ano passado, eu e Daniela Finco a convidamos para participar do simpósio Creche e Feminismo, que propúnhamos para a 10ª edição do Fazendo Gênero – FG. Ela topou. Mas, em setembro, quando da realização do evento, Fúlvia foi ver o neto em Paris, onde ele tinha se acidentado rodopiando, chamado pela Fúlvia de “barato de nenê”. Assim, não podendo estar presente nem para abrir o nosso simpósio nem para comentar cada pesquisa que seria apresentada, nos enviou por escrito suas análises e comentários das pesquisas selecionadas para serem discutidas .

Combinamos que esse seu texto seria publicado no livro *Creche e feminismo*, que estava sendo organizado por mim e Daniela Finco (e depois também vem Marcia Gobbi), com uma outra seleção daquelas pesquisas apresentadas no simpósio. Fúlvia deveria ler, então, os textos completos elaborados com vistas à publicação do livro e assim finalizar o seu próprio texto, fechando o livro.

Já hospitalizada quando os textos completos chegaram, nos pedi um tempo depois que iniciasse a quimioterapia para definir a data em que nos entregaria seu texto. Como não passou bem depois da primeira química, nos propôs a troca desse seu texto que estava em elaboração por um outro seu texto produto de fala no México em junho passado sobre a cidadania dos bebês. Concordamos, lógico.

Ela disse que nos enviaria em seguida mas... não deu tempo.

Bernardete Gatti e Júlia Rosemberg já nos encaminharam o belíssimo texto que comporá o livro.

Saudades, Fúlvia!

ANA LÚCIA GOULART DE FARIA

Professora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp

IRMÃ AUSENTE NA VISITA A CASA PATERNA

Volta à Carlos Chagas após longos anos.

Pedaço de mim, pedaço de vida, grandes momentos revisitados.

Revido meu nascimento profissional: colegas, amigas – na verdade, irmãs.

Também meu desabrochar na cidadania: companheiras.

Várias ausências. Onde está Fúlvia?

O choque: não está bem.

O olhar angustiado de quem conta revela o eufemismo:

Não, é um mal passageiro.

No outro lado do celular, a voz tranquila de sempre:

Estou internada, fazendo testes de câncer

Não queria saber o resultado dos testes do cérebro

mas eles foram bons.

Se declara um tanto cansada com as drogas tomadas para os testes,

Mas é a mulher de sempre,

Firme e forte,

tendo clareza sobre o que quer e controle sobre o que faz.

Agora, deixa um buraco no mundo. Imenso.

Mas também deixa uma rica herança.

Seu exemplo e as inúmeras pessoas

Cujas vidas ela tocou.

Campeã das creches como justiça social e liberação feminina
Alma do *Mulherio*, abrindo novas fronteiras, fazendo ouvir novas vozes
Ousada pesquisadora das injustiças raciais
Dinâmica impulsionadora de oportunidades para os injustiçados
Professora e mentora por excelência.

Muitos e muitas não a esquecerão,
Muitas e muitos mudaram suas vidas por sua causa.
Guardarei comigo recordações preciosas.

O primeiro dia em que nos encontramos.
A jovem que voltava de Paris com um vivo interesse nos estereótipos
sexuais nos livros infantis.
Nossa afinidade imediata com uma causa comum.
A seriedade ao considerar nosso convite para se juntar à Carlos Chagas.

O trabalho da bibliografia anotada.
O senso de humor ao lidar com os egos,
O rigor na metodologia,
A disciplina na execução.

A ida a Brasília para inaugurar a CPI da mulher,
O deslumbramento de encontrar Nelson Carneiro nos esperando no
aeroporto,
O quarto compartilhado no Hotel Nacional, onde dividimos ansiedades e
esperanças.
A enorme responsabilidade enfrentada com competência e segurança.

Nossos caminhos se separaram,
mas nos encontramos várias vezes
Em diversos pedaços do mundo,
Onde compartilhamos interesses comuns:
Paixão pela mudança social, é claro,
Mas também: boa comida,
Boa literatura, boa vida.

Sofro sua ausência,
Mas prezo muito
A presença da sua memória.

CARMEN BARROSO

Diretora da International Planned Parenthood Federation [Federação
Internacional de Planejamento Familiar] – IPPF, Nova Iorque

INSTRUÇÕES A AUTORES

Cadernos de Pesquisa, periódico científico trimestral, tem como objetivo divulgar a produção acadêmica direta ou indiretamente relacionada com a educação, publicando trabalhos inovadores, relativos a pesquisas, ensaios e outras modalidades de textos. A revista trata da educação de forma ampla, agregando à temática escolar estudos que abordam, de forma interdisciplinar, questões relacionadas a gênero, relações raciais, infância, juventude, escola, trabalho, família, políticas sociais. Os enfoques também são abrangentes e envolvem as diferentes áreas de conhecimento das ciências humanas, em perspectivas teóricas e metodológicas diversas, propiciando a troca de informações e o debate sobre as principais questões nesses campos.

Sua prioridade é a publicação de pesquisas de caráter empírico, histórico e/ou documental, sobretudo as realizadas no país, abrindo espaço, também, às provenientes do exterior. Acolhe, ainda, ensaios relativos a contribuições teórico-metodológicas e torna acessíveis ao leitor brasileiro textos de autores internacionais reconhecidos, que possam referenciar estudos na área, traduzidos para o português, ou em língua espanhola.

Publica textos em português e espanhol e disponibiliza versões em inglês ou, no caso de tradução, na língua original do artigo, nesta plataforma, no *site* do SciELO e do Educ@, de artigos selecionados pela Comissão Editorial, em cada número.

As matérias devem ser inéditas e submetidas exclusivamente a **Cadernos de Pesquisa**. Os trabalhos aceitos não deverão ser publicados sob qualquer outra forma antes de decorridos seis meses de sua publicação neste periódico. Para permissão de reprodução do texto em outro veículo, consultar cadpesq@fcc.org.br.

Para submeter um artigo a **Cadernos de Pesquisa**, é necessário:

Estar cadastrado no sistema – o login e a senha serão a chave para o acesso. Se não estiver, acesse para fazer o cadastro clicando [aqui](#).

Dar anuência de que o texto é original e inédito e não foi encaminhado para publicação em outra revista.

Encaminhar duas versões do artigo: uma para avaliação, em versão PDF, sem informações que permitam identificar a autoria; e outra, em Microsoft Word, com todas as informações.

Caso o artigo seja em coautoria, o ideal é que todos os autores estejam cadastrados no sistema. Porém é possível o envio do texto apenas com o cadastro de um dos autores. Em ambos os casos, a pessoa que envia o arquivo precisa incluir os coautores no Passo 3. Metadados da Submissão → Incluir Autor.

Para acompanhar o *status* da submissão, deve-se acessar o sistema → menu → acesso → login e senha.

Os autores de textos publicados receberão até três exemplares do número em que suas matérias forem veiculadas.

As ideias e opiniões constantes das matérias publicadas são de responsabilidade exclusiva dos autores. Os direitos autorais das matérias publicadas pertencem à revista **Cadernos de Pesquisa**, sob uma licença Creative Commons.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

1. TEOR

Matéria para publicação em **Cadernos de Pesquisa** deve ser, além de inédita e adequada à linha editorial da revista, passível de se enquadrar em um dos seis tipos de seções da revista:

Tema em Destaque: publica dossiês sobre questões relevantes e/ou emergentes.

Outros Temas: apresenta artigos selecionados sobre síntese de pesquisa inovadora, resultado de elaboração teórica, revisão crítica de bibliografia temática específica.

Temas em Debate: traz matérias 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 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.

Espaço Plural: espaço destinado a acolher outros tipos de texto, tais como entrevistas; relatos de experiência (descrição de experiência individual ou coletiva, de proposta de intervenção pontual realizada, que faça, em princípio, o contraponto teoria/prática e indique com precisão as condições de realização da experiência relatada); documentos de valor acadêmico e histórico; e informes (declarações públicas de entidades).

Resenhas: relativas a publicações recentes, nacionais ou estrangeiras.

Destaque Editorial: nota chamando a atenção para determinada obra publicada, com breve indicação de seu conteúdo e/ou relevância.

2. TÍTULOS DOS ARTIGOS, EXTENSÃO, RESUMO E DESCRITORES

Títulos dos artigos não podem exceder 11 palavras (incluindo artigos, preposições, conjunções etc.). O nome do(s) autor(es) deve constar conforme o autor deseja que seja publicado.

As matérias devem ser enviadas em Word. O artigo não pode exceder 25 páginas, ou 63.300 caracteres com espaço, incluindo tabelas, gráficos, quadros ou figuras. Formato da página: numerada, com 3 cm de margem superior, 3 cm de margem inferior, 3 cm de margem esquerda e 2 cm de margem direita; parágrafo 1,25; espaço entre linhas 1,5; fonte em Times New Roman, corpo 12. A extensão máxima da Resenha é de 6 páginas, ou 14.550 caracteres com espaço; a do Destaque Editorial, de 2 páginas, ou 4.250 caracteres com espaço.

Toda matéria, à exceção de resenhas e destaques editoriais, deve vir obrigatoriamente acompanhada de um resumo, de até 800 caracteres com espaço. Ao final dos resumos devem ser indicadas, no máximo, quatro palavras-chave (descritores) do conteúdo do texto, que devem ser buscadas no *Thesaurus* Brasileiro de Educação e/ou no *Thesaurus da Unesco*.

3. CITAÇÕES, REMISSÕES E NOTAS (CF. ABNT NBR 10520)

As citações literais curtas são integradas ao texto, entre aspas, seguidas de parênteses com sobrenome do AUTOR e ano da publicação. Citações de três ou mais linhas devem ser destacadas no texto com recuo de 1,25, em corpo 10, com a indicação: (AUTOR, ano, p.). As remissões sem citação literal são incorporadas ao texto. Ex.: Segundo Fonseca (1986).

As notas de rodapé devem ser evitadas e utilizadas apenas quando for estritamente necessário, preferencialmente sem ultrapassar três linhas. Será usada numeração consecutiva das notas dentro do texto.

As siglas devem ser desdobradas quando mencionadas à primeira vez no artigo.

4. TABELAS, GRÁFICOS, QUADROS, FIGURAS

São apresentados em tons de cinza e em cores, preferencialmente em Excel, em arquivos separados, numerados com algarismos arábicos e em tamanho que permita clareza na leitura, com títulos e cabeçalhos padronizados quanto ao formato e termos utilizados. As imagens devem ter resolução de, no mínimo, 300 DPIs. A indicação da fonte é obrigatória e deve constar das referências. No corpo do texto deve vir indicada a posição aproximada para a inserção da tabela, quadro etc.

5. REFERÊNCIAS

As referências, restritas apenas às obras citadas no texto, devem vir ao final deste e se pautarem pelas normas da ABNT (NBR 6023, 2002). Obedecem à ordem alfabética do sobrenome do primeiro autor e, quando possível, fazer constar por extenso o prenome dos autores. Nas referências de até três autores, todos são citados, separados por ponto e vírgula. Quando ultrapassar três

autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão et al. (sem itálico). Apresentamos modelos de casos mais comuns:

Livro com um autor

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

Livros com dois ou três autores

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris: Minit, 1970.

Capítulo de livro - mesmo autor

SILVA, Marco. O que é interatividade. In: _____. *Sala de aula interativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Quated, 2006. cap. 2, p. 81-147.

Capítulo de livro - autor diferente

ROMANO, Giovanni. Imagens da juventude na era moderna. In: LEVI, G.; SCHIMIDT, J. (Org.). *História dos jovens*, 2. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 7-16.

Periódico

CADERNOS DE PESQUISA. São Paulo: FCC; Campinas: Autores Associados, v. 40, n. 139, jan./abr. 2010.

Artigo de periódico

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Vocações de criar: anotações sobre a cultura e as culturas populares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 138, p. 715-746, set./dez. 2009.

Textos on-line

Incluir as informações disponíveis e acrescentar endereço de consulta e data de acesso:

VEIGA-NETO, Alfredo José da. *Michel Foucault e as perspectivas críticas da sociologia da educação*, 1994. Disponível em: <www.ufrgs.br/faced>. Acesso em: jun. 2002.

Artigo de jornal

assinado:

AQUINO, Yara; PEDUZZI, Pedro. Estudantes cobram mais dinheiro de Dilma do pré-sal para a educação. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 mar. 2011. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/ultnot/2011/03/24/estudantes-cobram-de-dilma-mais-dinheiro-do-pre-sal-para-a-educacao.jhtm>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

Não assinado:

EM fim de governo, ressurge o cartão SUS. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 set. 2010. cad. Poder, p. A10.

Evento

REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 18., 1995, Caxambu. *Educação: resumos*. São Paulo: ANPED, 1996.

Trabalho apresentado em evento

OLIVEIRA, Edna Castro de. Educação de pessoas jovens e adultas. In: REUNIÃO DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. *Anais...* São Paulo: USP, 2011. p. 16-29.

Autor institucional e legislação

BRASIL. Medida provisória n. 1569-9, de 11 de dezembro de 1997. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 dez. 1997. Seção 1, p. 29514.

BRASIL. *Lei n. 9394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

FUNDAÇÃO IBGE. *Censo demográfico 1980*. Rio de Janeiro, 1982.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. *Diretrizes para a política ambiental do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1993.

Teses e dissertações

BERNARDES, Nara M. G. *Crianças oprimidas: autonomia e submissão*. 1989. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1989.

Documento de acesso exclusivo em meio eletrônico

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Biblioteca central. Normas.doc. Curitiba, 1988. 5 CDs. Word for Windows 7.0.

(Quando disponíveis acrescentam-se elementos para melhor identificar o documento.)

Local

Quando houver homônimos de cidades, acrescenta-se o nome do estado, do país etc. Ex.: Viçosa, MG; Santa Cruz, MX.

DIREITO DE RESPOSTA

Cadernos de Pesquisa acolhe 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.

Em caso de dúvidas, entrar em contato com a Coordenação de Edições (aferreira@fcc.org.br).



História da Educação e da Infância

A página tem por objetivo divulgar documentos históricos e resultados de pesquisas sobre a infância e sua educação. Atualmente, encontram-se fontes relacionadas aos seguintes temas e instituições:

- » Creche
- » Parque Infantil
- » Associação Feminina Beneficente e Instrutiva – AFBI
- » Santa Casa de Misericórdia de São Paulo
- » Legislação sobre Infância no Império do Brasil
- » Educação Especial
- » Jardim de Infância
- » Escola Primária

Em breve, haverá inserção de mais documentação.

Visite e cadastre-se para acesso aos arquivos!

<http://www.fcc.org.br/pesquisa/jsp/educacaoInfancia/index.jsp>

publicações

Cadernos de Pesquisa
Estudos em Avaliação Educacional
Coleção Textos FCC



Fundação Carlos Chagas

www.fcc.org.br

Educa@

publicações online de educação

metodologia SciELO

**Revelando
indicadores
para produzir
conhecimento.**

**<http://educa.fcc.org.br>
educ@fcc.org.br**

*Incentivo
a quem
ensina a
ensinar*



Prêmio Professor Rubens Murillo Marques

Iniciativa da Fundação Carlos Chagas, o prêmio tem por objetivo valorizar e divulgar experiências educativas inovadoras e propostas realizadas por professores de cursos de Licenciatura, formadores de professores para o ensino básico.

Conheça o regulamento visitando nosso site www.fcc.org.br

 **Fundação Carlos Chagas**

Uma revista aberta às questões de avaliação

Veja o conteúdo dos números 57 e 58

JAN/ABR – 2014 – N. 57 – Olhar acadêmico sobre a educação básica

Apresentação: Contribuições das pesquisas educacionais à educação brasileira. *Maria Isabel de Almeida, Carmen Lucia Brancaglioni Passos* • Formação inicial de professores para a educação básica: pesquisas e políticas educacionais. *Bernardete A. Gatti* • A didática de professores referenciais e suas contribuições para a formação docente. *Giseli Barreto da Cruz, Jules Marcel* • Redação no vestibular: perspectivas de reorientação da prática escolar. *Márcia Martins Castaldo, Sílvia M. Gasparian Colello* • Os efeitos da inserção escolar para alunos pouco convencionais. *Mônica Maria Farid Rahme, Leny Magalhães Mrech* • Incongruências no discurso sobre qualidade da educação brasileira. *Katia Cristina Silva Forli Bautheney* • Avaliação de professores: uma questão de escolhas. *Nathalia Cassettari* • Indicadores e avaliação educacional: percepções e reações a políticas de responsabilização. *Diana Gomes da Silva Cerdeira, Andrea Baptista de Almeida, Marcio da Costa* • Rankings na educação superior: as melhores faculdades do Brasil (1982-2000). *Adolfo Ignacio Calderón, Raone Cezar Matias, Henrique da Silva Lourenço* • Fatores associados ao desempenho dos concluintes de Engenharia no Enade 2011. *Gabriela Miranda Moriconi, Paulo Augusto Meyer Mattos Nascimento* • Aplicação da Teoria da Resposta ao Item uni e multidimensional. *Pedro A. Barbetta, Lígia M. V. Trevisan, Heliton Tavares, Tânia C. Arantes de Macedo Azevedo* • Avaliação de aulas por crianças: reflexões sobre suas aprendizagens. *Juliana de Melo Lima, Telma Ferraz Leal*

MAIO/AGO – 2014 – N. 58 – Contribuições para avaliação e monitoramento da educação infantil

Apresentação: Reflexões sobre avaliação e monitoramento da educação infantil. *Eliana Bhering, Beatriz de Oliveira Abuchaim* • Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. *Paulo de Martino Jannuzzi* • Políticas públicas e monitoramento na educação infantil. *Fabiana Silva Fernandes* • Monitoramento da educação infantil pública: possibilidades e conteúdos. *Eliana Bhering, Beatriz de Oliveira Abuchaim* • Produção acadêmica brasileira sobre avaliação em educação infantil: primeiras aproximações. *Catarina Moro, Gizele de Souza* • Avaliação da qualidade da educação infantil na Austrália. *Collette Tayler* • Fundamentos da educação experiencial: bem-estar e envolvimento na educação infantil. *Ferre Laevers* • Avaliação, índices e bonificação: controvérsias por dados da rede estadual paulista. *Sandra Zákia Sousa, Marcia Maria Vieira da Maia, Celia Maria Haas* • Cotidiano escolar e Saresp. *Bruna Lammoglia, Maria Aparecida Viggiani Bicudo* • Segregação escolar na cidade do Rio de Janeiro: análise da movimentação de estudantes. *Tiago Lisboa Bartholo* • A prova formativa na educação superior: possibilidade de regulação e autorregulação. *Dirce Aparecida Foletto de Moraes*

