



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

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.

A partir do n. 175, a publicação passa a ser apenas digital.

ISSN 0100-1574

e-ISSN 1980-5314

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

### BASE DE DADOS

*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 - Universidad de La Rioja* (Espanha)  
<https://dialnet.unirioja.es/>

*Edubase - Faculdade de Educação/Unicamp* (Brasil)  
<http://143.106.58.49/fae/default.htm>

*Educ@ - Publicações Online de Educação* (Brasil)  
<http://educa.fcc.org.br/scielo.php>

*Google Scholar*  
<http://scholar.google.com.br/>

*HCERES - 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-SHS-de-l-AERES>

*Iresie - 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/>

*OEI - Organización de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura*  
<http://www.oei.es/br7.htm>

*Psicodoc - Base de Datos Bibliográfica de Psicología* (Espanha)  
<http://www.psicodoc.org>

*REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico* (Espanha)  
[https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai\\_revista1740](https://www.redib.org/recursos/Serials/Record/oai_revista1740)

*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>

*UlrichsWeb Global Serial Directory*  
<http://ulrichsweb.serialssolutions.com>

### 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 - Bibliografia Brasileira de Educação* (Brasil)  
<http://portal.inep.gov.br/pesquisa-cibec-ocibec>  
[http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/index.php?resolution2=1024\\_1](http://pergamum.inep.gov.br/pergamum/biblioteca/index.php?resolution2=1024_1)

### BUSCADORES DE LITERATURA CIENTÍFICA OPEN ACCESS

*Diadorim - Diretório de Políticas de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras* (Brasil)  
<http://diadorim.ibict.br/handle/1/1047>

*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* (Universitat Regensburg - Alemanha)  
<http://rzblx1.uni-regensburg.de/ezeit/index.phtml?bibid=AAAAA&colors=7&lang=en>

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

### EDIÇÃO E PRODUÇÃO | FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

Av. Prof. Francisco Morato, 1.565  
CEP: 05513-900 - São Paulo - SP - Brasil  
(11) 3723-3000 [cadpesq@fcc.org.br](mailto:cadpesq@fcc.org.br)  
<http://www.fcc.org.br>

### SUBMISSÕES ON-LINE

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

### PROJETO GRÁFICO

Gustavo Piqueira e Samia Jacintho / Casa Rex

### DIAGRAMAÇÃO

Núcleo de Design / Fundação Carlos Chagas

## 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 semresponsabiliza 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-CHEFE

Moysés Kuhlmann Júnior

### EDITORAS EXECUTIVAS

Albertina de Oliveira Costa

Amélia Artes

Claudia Davis

Gisela Lobo B. P. Tartuce

### NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO E DIFUSÃO CIENTÍFICA (NDDC)

### EQUIPE DE EDIÇÃO

Adélia Maria Mariano da S. Ferreira - coordenação

Camila Maria C. de Oliveira - assistente editorial

Gabriella Fernandes Rampinelli - assistente administrativo

Lucas dos Santos Medrado - auxiliar de edição

Marcia Caxeta - assistente editorial

---

## COMISSÃO EDITORIAL

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

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

Dermeval Saviani  
(Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil)

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

Líliã Katri Moritz Schwarcz  
(Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil)

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

Lucíola Licínio de Castro Paixão Santos  
(Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG,  
Brasil)

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

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

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

Nora Krawczyk  
(Universidade Estadual de Campinas, Campinas,  
SP, Brasil)

---

## CONSELHO EDITORIAL

Almerindo Janela Afonso  
(Universidade do Minho, Braga, Portugal)

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

Cristián Cox Donoso  
(Universidad Diego Portales,  
Santiago, Chile)

Eric Plaisance  
(Université Paris Descartes, Paris, França)

Guillermina Tiramonti  
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,  
Buenos Aires, Argentina)

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

Jacques Velloso  
(Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil)

José Antonio Castorina  
(Universidad de Buenos Aires,  
Buenos Aires, Argentina)

José Machado Pais  
(Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal)

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

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

Maria do Céu Roldão  
(Universidade do Minho, Braga, Portugal)

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

Nikos Kalampalikis  
(Université Lumière Lyon 2, Lyon, França)

Richard Wittorski  
(École Supérieure du Professorat et de l'Éducation  
de l'Académie de Rouen, Université de Rouen,  
Mont-Saint-Aignan, França)

Verena Stolcke  
(Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Espanha)

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

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

# SUMÁRIO

# TABLE OF CONTENTS

# TABLE DE MATIÈRES

# TABLA DE CONTENIDO

**TEMA EM DESTAQUE - DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA**

**APRESENTAÇÃO - DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA 636**

ALICE MIRIAM HAPP BOTLER, VANDA MENDES RIBEIRO

**HOSPITALIDADE E INTEGRAÇÃO NA ARQUITETURA DO COMUM NAS SOCIABILIDADES ESCOLARES 641**

Hospitality and integration in the making of the common in school sociability  
Hospitalidad e integración en la arquitectura de lo común en las sociabilidades escolares  
Hospitalité et intégration dans l'architecture du commun des sociabilites scolaires

JOSÉ MANUEL RESENDE, LUÍS GOUVEIA, DAVID BEIRANTE

**AUTOAVALIAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL NA AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS EM PORTUGAL 660**

Self-evaluation and social justice on Portugal's school's evaluation  
Autoevaluación y justicia social en la evaluación de las escuelas en Portugal  
Auto-évaluation et justice sociale dans l'évaluation des écoles au Portugal

CARLINDA LEITE, MARTA SAMPAIO

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO HORIZONTE DA PROTEÇÃO INTEGRAL INFANTO-ADOLESCENTE 679**

The quality of education in the horizon of integral protection for children and adolescents  
La cualidad de la educación en el horizonte de la protección integral del niño y adolescente  
La qualité de l'éducation dans une perspective de protection infanto-juvénile

JOSÉ ALMIR DO NASCIMENTO, CARLOS ROBERTO JAMIL CURY

## **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E EQUIDADE: REGULAÇÃO E MEDIAÇÃO 698**

Implementation of educational policies and equity: regulation and mediation  
Implementación de políticas educacionales y equidad: regulación y mediación  
La mise en oeuvre de politiques éducatives et équité: régulation et médiation

VANDA MENDES RIBEIRO, ALICIA BONAMINO, SERGIO MARTINIC

## **EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM DIFERENTES CONTEXTOS SUBNACIONAIS 718**

The effects of judicialization of early childhood education in different subnational contexts  
Efectos de la judicialización de la educación infantil en distintos contextos subnacionales  
Effets de la judiciarisation de l'éducation de la petite enfance dans des contextes sous-nationaux différents

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA, SALOMÃO BARROS XIMENES, VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA, SILVIA HELENA VIEIRA CRUZ, NADJA BORTOLLOTTI

## **IDEOLOGÍAS CURRICULARES Y CONCEPCIONES SOBRE DIVERSIDAD Y JUSTICIA SOCIAL 738**

Curriculum ideologies and conceptions of diversity and social justice  
Ideologias curriculares e concepções sobre diversidade e justiça social  
Idéologies curriculaires et conceptions de la diversité et de la justice sociale

CÉSAR PEÑA-SANDOVAL, TATIANA LÓPEZ JIMÉNEZ

## **ARTIGOS ARTICLES ARTICLES ARTÍCULOS**

### **EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: DO RISCO DE DESARTICULAÇÃO A UMA RECOMPOSIÇÃO CRÍTICA 759**

Education and democracy: from the risk of disarticulation to a critical recomposition  
Educación y democracia: del riesgo de desarticulación a una recomposición crítica  
Éducation et démocratie: du risque de désarticulation à une recomposition critique

MANUEL GONÇALVES BARBOSA

### **CREANDO PAZ: CONTENIDOS FORMATIVOS CON IMAGINACIÓN PEDAGÓGICA 774**

Creating peace: training contents with pedagogical imagination  
Criando paz: conteúdos formativos com imaginação pedagógica  
Créer la paix : contenus de formation et imagination pédagogique

JUAN CARLOS ECHEVERRI-ÁLVAREZ, MARÍA ELENA GIRALDO-RAMÍREZ, KAROL RESTREPO-MESA

### **RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES PAULISTAS (1995-2018) 790**

Working relations and conditions of paulista teachers (1995-2018)  
Relaciones y condiciones de trabajo de los profesores paulistas (1995-2018)  
Relations et conditions de travail des enseignants de São Paulo (1995-2018)

ANDREZA BARBOSA, MÁRCIA APARECIDA JACOMINI, MARIA JOSÉ DA SILVA FERNANDES, JOÃO BATISTA SILVA DOS SANTOS, ANA PAULA SANTIAGO DO NASCIMENTO

## **SINTOMAS DE ANSIEDADE E ESTRESSE EM PROFESSORES DE EDUCAÇÃO BÁSICA 813**

Symptoms of anxiety and stress in elementary school teachers  
Síntomas de ansiedad y estrés en profesores de educación básica  
Symptômes d'anxiété et de stress chez des professeurs de l'enseignement

MAIKO DEFFAVERI, CRISTINA PILLA DELLA MÉA, VINÍCIUS RENATO THOMÉ FERREIRA

## **COMUNIDADES PROFESIONALES DE APRENDIZAJE EN EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE 828**

Professional learning communities in early childhood in Chile  
Comunidades profissionais de aprendizagem em educação pré-escolar no Chile  
Communautés d'apprentissage professionnel en education préscolaire au Chili

PAULA GUERRA, MERY RODRIGUEZ, CAROLA ZAÑARTU

## **BACKGROUND FAMILIAR, RETORNOS da EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL 845**

Family background, returns to education and racial inequality in Brazil  
Background familiar, retornos de la educación y desigualdad racial en Brasil  
Contexte familial, taux de rendement de l'éducation et inégalité raciale au Brésil

DANIELA VERZOLA VAZ

## **COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL PARA ACESSO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS 865**

Racial heteroidentification committees for admission to federal universities  
Comisiones de heteroidentificación racial para acceso a universidades federales  
Commissions d'hétéro-identification raciale pour l'admission aux universités fédérales

NEUSA CHAVES BATISTA, HODO APOLINÁRIO COUTINHO DE FIGUEIREDO

## **POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA NA PÓS-GRADUAÇÃO: O CASO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS 882**

Affirmative action policy in graduate studies: the case of public universities  
Política de acción afirmativa en el postgrado: el caso de las universidades públicas  
Politique d'action positive dans les deuxième et troisième cycles: le cas des universités publiques

ANNA CAROLINA VENTURINI, JOÃO FERES JÚNIOR

## **RESENHAS [REVIEWS](#) COMPTE RENDU [RESEÑAS](#)**

## **FORTES E A LEGITIMAÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS A PARTIR DA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS 911**

ALEXANDRE ZAWAKI PAZETTO, NEI ANTONIO NUNES

## **DIRETRIZES AOS AUTORES [GUIDELINES FOR AUTHORS](#)**

## **LIGNES DIRECTRICES POUR LES AUTEURS [DIRECTRICES A LOS AUTORES](#) 915**

TEMA EM DESTAQUE

ISSUE IN FOCUS

THÈME SÉLECTIONNÉ


TEMA DESTACADO


DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA

<https://doi.org/10.1590/198053147827>

## APRESENTAÇÃO

# DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA

 Alice Miriam Happ Botler<sup>I</sup>

 Vanda Mendes Ribeiro<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife (PE), Brasil; [alicebotler@gmail.com](mailto:alicebotler@gmail.com)

<sup>II</sup> Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo (SP), Brasil; [vandaribeiro2@gmail.com](mailto:vandaribeiro2@gmail.com)

**D**ISSCUSSÕES SOBRE QUAIS SÃO OS BENS SOCIAIS VALORIZADOS QUE PRECISAM DE CRITÉRIOS consensuados para sua distribuição, para que haja justiça social, datam de milênios, segundo Fleischacker (2006). Para Fraser (2007, 2014), o grande debate da justiça social hoje centra-se na tensão entre compreendê-la como decorrente da distribuição de bens sociais econômicos e materiais ou concebê-la como fruto do reconhecimento, do enfrentamento à subordinação de grupos sociais, construída no terreno cultural e da “pessoalidade”. Infere-se dos estudos dessa autora que há duas relevantes noções de princípios de justiça que governam as políticas públicas no mundo contemporâneo: uma que diz respeito à visão redistributiva de bens e outra que se reporta à necessidade de valorizar grupos sociais que foram historicamente hierarquizados como inferiores, situação que também contribui para estruturar a distribuição dos bens materiais.

Essas noções de justiça têm certamente impacto sobre a educação escolar. A perspectiva de inserção de todos no sistema escolar, segundo Dubet (2009), se realiza sob tensões, pois a inclusão traz para dentro dos muros escolares os conflitos sociais e as diferenças de acesso aos distintos bens que a sociedade produz e valoriza. Para o autor, esse processo influencia sobremaneira as percepções a respeito de como constituir uma *escola justa*, gerando discussões tanto sobre o que pode ser considerada uma diretriz governamental justa, quanto no que concerne ao que seria justo em termos de práticas educacionais concretizadas nas ações escolares e nas relações que se estabelecem entre os sujeitos que compõem esses espaços institucionais.

Desde os anos 1960, encontra-se evidenciada a existência de interconexões entre bens sociais das dimensões econômica, social, política e da educação escolar. Acessar a educação básica ou não, aprender ou não e ser reconhecido e valorizado no âmbito da escola são bens por vezes intangíveis, que incidem nas possibilidades de inserção social das pessoas, na sua formação como sujeitos autônomos e partícipes dos processos sociais, fazendo sentido em diferentes contextos. No Brasil, a Constituição



de 1988, juntamente com a Emenda Constitucional n. 59, apresenta a definição do ensino de educação básica, de 4 a 17 anos, como sendo direito público obrigatório e subjetivo (BRASIL, 1988, 2009). Para Cury (2008, p. 294), o conceito de educação básica da Constituição de 1988 é “inovador” no país, tendo em vista a história brasileira de negação aos seus cidadãos do “direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar”. Coerente com essa legislação, houve forte expansão de vagas, com concentração de escassez na etapa de 0 a 3 anos, o que tem instigado a luta pela garantia desse direito. Em 2005, o Supremo Tribunal Federal (STF) qualificou o direito à creche e à pré-escola como exigível coletiva e individualmente.

O legislador trouxe para a cena das políticas educacionais um novo desafio: a inclusão, pelo Estado e pela família, de todas as crianças de 4 a 17 anos no sistema escolar, sob a égide de um padrão de qualidade. Além disso, legitimou a busca pelo direito à educação na etapa de 0 a 3 anos, dentre outros, por meio da judicialização. Afirma-se, assim, que a educação básica, na etapa de 4 a 17 anos, é tão fundamental para a sociedade que a ela estão obrigados o Estado, na oferta, e o indivíduo, no acesso, e que a creche é direito fundamental de toda criança, fazendo com que sua oferta deva ser considerada obrigatória pelo Estado, diante de demanda. Outras legislações, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, seguiram-se à Constituição de 88 e especificaram obrigações e deveres do Estado e do cidadão ante o novo direito à educação básica.

O presente Tema em Destaque de *Cadernos de Pesquisa* procura discorrer, por meio de reflexões teóricas e análises de dados de pesquisas empíricas, sobre consequências, tensões e avanços do direito à educação básica, discutindo políticas e práticas educacionais e elucidando suas consequências em termos de justiça social, bem como os princípios de justiça que lhes dão sustentação. O conjunto de artigos que o compõem enfoca, portanto, a interface entre o direito à educação, políticas educacionais e princípios de justiça, no Brasil e em outros contextos, ora a partir de abordagens das concepções presentes em legislações e na política educacional, ora a partir de análises das reverberações das políticas educacionais no microcampo escolar, em que as interações e o debate entre os sujeitos escolares na relação com distintas concepções de justiça ganham relevo.

Na primeira parte, encontram-se dois artigos que investigam a relação entre princípios de justiça e políticas educacionais, diretrizes ou legislações específicas que incidem sobre o campo da educação. José Almir do Nascimento e Carlos Roberto Jamil Cury procuram explicitar os conceitos e princípios que regem o Estatuto da Criança e do Adolescente enquanto instrumento legal que detalha elementos importantes da garantia do direito à educação, jogando luzes sobre aspectos como as concepções de qualidade da educação e de proteção integral. Os autores chamam a atenção para a imprecisão do conceito de qualidade do ensino presente na Constituição Federal de 1988 e para a presença, no debate público, de variadas orientações para a definição de um padrão de qualidade nas políticas educacionais. Essa condição conceitual, na presença de prescrição para uma ação que garanta tal padrão, expõe sobremaneira os conflitos em torno dos princípios de justiça que regem a implementação das políticas educacionais. Para os autores, o Estatuto da Criança e do Adolescente é uma legislação que contribui para delimitar o padrão de qualidade do ensino no país, amparado numa agenda de humanização, de consolidação da cidadania e de proteção integral das crianças e adolescentes.

Adriana Aparecida Dragone Silveira, Salomão Barros Ximenes, Vanessa Elias de Oliveira, Silvia Helena Vieira Cruz e Nadja Bortolotti analisam os efeitos diretos e indiretos da judicialização da educação infantil realizada com medidas judiciais e extrajudiciais em nove municípios, distribuídos em quatro estados. Os autores se depararam com distintos critérios para a distribuição desse direito nas negociações entre legislativo, executivo e judiciário, indicando a presença de conflitos. Com essa situação, pode-se depreender que a educação infantil (0 a 3 anos) é um bem social para o qual a sociedade brasileira precisa construir mais consensos, sobretudo quanto aos critérios para a efetivação de sua dis-

tribuição. Considerando que um dos efeitos sociais da judicialização é a ampliação de vagas, os autores chamam a atenção para a necessidade de reflexões sobre os princípios de justiça que regem o alcance do direito à educação na etapa de 0 a 3 anos por meio da judicialização: não necessariamente é um princípio justo que preza pela igualdade entre quem busca a justiça e quem não a busca. Entretanto, essa prática tem gerado efeitos, dentre eles, o fortalecimento da capacidade de ação do Estado.

A segunda parte desta seção traz quatro artigos que focalizam as práticas nos sistemas educacionais e nas escolas e sua relação com distintos princípios de justiça, bem como suas implicações sobre o direito à educação. Os dois primeiros centram-se em políticas educacionais e na possibilidade de se gerar uma escola mais justa. Vanda Mendes Ribeiro, Alicia Bonamino e Sergio Martinic analisam, com base em discussões sobre princípios de justiça considerados adequados à educação básica obrigatória e subjetiva, as formas de regulação e as estratégias de implementação de políticas educacionais para o ensino fundamental 1 (EF1), implementadas por gestões do estado do Ceará desde 2007 e do município de Marília, no estado de São Paulo, do início dos anos 2000 até aproximadamente 2010. Essas políticas educacionais conseguiram, num período de tempo, alcançar equidade educacional em termos de uma distribuição mais justa do conhecimento no EF1, adotando um modelo de governança que institui padrões, instrumentos capazes de colocar agentes implementadores em torno de objetivos comuns e um sistema de vigilância sobre as ações, com negociação, correções e reenquadramento das interações desses agentes. A avaliação externa é medida educativa central nessas experiências, por meio dela, todos os agentes implementadores têm acesso a um mesmo instrumento condutor de suas ações: uma medida que indica o conhecimento que cada aluno deve ter em determinada etapa do ensino. O estudo aponta que os agentes implementadores de nível micro reconhecem a relevância da avaliação externa e da medida de conhecimento estabelecida por essa avaliação como meio de acompanhar a aprendizagem de cada aluno e, assim, tomar decisões que orientam o ensino de todos. Explicitam, porém, as tensões de seu uso no cotidiano escolar: cobrança, avaliação da capacidade de trabalho e simplificação da forma de verificar a aprendizagem dos alunos.

Carlinda Leite e Marta Sampaio, com base no caso de Portugal, tratarão das tensões decorrentes do uso da avaliação externa como política educacional. Para essas autoras, a avaliação externa pode favorecer a implementação de processos de autoavaliação rumo a práticas mais justas nas escolas no que concerne à garantia da aprendizagem e à organização do ensino, corroborando os achados do texto acima mencionado. Contudo, chamam a atenção para os problemas que a avaliação externa pode gerar quando está muito focada nos resultados em termos de *performance* dos alunos, dentre eles a sensação de que da avaliação decorrerão punições.

Os dois últimos textos dedicam-se à discussão sobre os distintos princípios de justiça enquanto norteadores de posicionamentos de indivíduos realizadores da prática educativa: o primeiro, pesquisando posicionamento de alunos; o segundo, de futuros professores. José Manuel Resende, Luís Gouveia e David Beirante investigam o cotidiano escolar, identificando a pluralidade de princípios de justiça que podem ser mobilizados entre alunos do ensino médio para a formulação de julgamentos de situações que compõem esse cotidiano. Afirmam que é no encontro desses julgamentos, no âmbito dos quais se manifesta a pluralidade de princípios, que, na escola, é construído o comum. Para esses autores, o princípio da igualdade de tratamento aparece como elemento de sustentação dos julgamentos dos alunos; porém é o princípio do reconhecimento que fala mais alto no momento de distinguir entre o aceitável e o não aceitável.

César Peña-Sandoval e Tatiana López Jimenez identificam ideologias curriculares entre futuros professores, estudantes de uma universidade chilena, relacionando-as a seus princípios de justiça. Em termos de ideologias curriculares, os autores afirmam o predomínio da ideologia centrada na aprendizagem, indicando priorização, pelos futuros professores, do sujeito que aprende. Apesar dessa centralidade do sujeito que aprende, observa-se, segundo os autores, predominância de uma visão tradicional que privilegia o conteúdo em detrimento da didática, que é a facilitadora da

aprendizagem. Quanto aos princípios de justiça, os futuros professores parecem inclinados à noção de igualdade de tratamento sem avançar muito na discussão sobre a noção de equidade educacional, compreendida como capacidade de gerar, por meio do ensino, aprendizagem entre todas e todos. Considerando a crescente diversidade cultural e a segregação escolar chilena, os autores deixam recomendações sobre a importância de os programas curriculares de formação de professores centrarem mais esforços na construção de uma formação para a equidade e para a justiça social, condição para a consolidação do direito à educação.

As conclusões desses dois últimos artigos permitem reflexões sobre os programas de formação de professores, inicial e continuada. Sabe-se que, influenciados pelo contexto, processos de construção de suas identidades, questões de legitimidade e por sua experiência, esses profissionais fazem uso de suas crenças e conhecimentos para agir. Uma formação de professores que tenha como objetivo a discussão sobre os princípios de justiça que sustentam as práticas escolares poderia contribuir para que professores consigam ter maior consciência sobre as repercussões dos princípios de justiça que adotam nas suas práticas, tanto no que concerne a atitudes que implicam reconhecimento, quanto no que se refere à justiça proveniente do ensino e aprendizagem dos conteúdos disciplinares previstos nos currículos.

Há ainda uma resenha elaborada por Alexandre Zawaki Pazetto e Nei Antonio Nunes sobre o livro *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*, de Renivaldo O. Fortes (2019). O texto apresenta as principais ideias dessa obra que tem, segundo os autores, o objetivo de sustentar a tese das ações afirmativas por meio dos argumentos de John Rawls, concentrando-se mais precisamente em seu princípio de justiça como equidade. Trata-se de importante contribuição, considerando o forte debate que essa temática tem gerado no país, o qual normalmente inclui a noção de que se trata de políticas que incidem negativamente sobre o princípio da meritocracia. O princípio de justiça como equidade de Rawls oferece argumentos para que, sem que a meritocracia seja deixada de lado como princípio fundamental organizador das sociedades democráticas capitalistas, se possa recorrer a um princípio de correção das desigualdades constantemente produzidas nessas sociedades.

As pesquisas apresentadas neste Tema em Destaque indicam a relevância de se refletir sobre que concepções de justiça sustentam (ou devem sustentar) as políticas e práticas educacionais. Concepções distintas de justiça são concomitantes a resultados educacionais mais ou menos justos, estão presentes na construção, nas escolas, de noções do comum, são subjacentes a ideologias curriculares mais ou menos associadas a noções de justiça social coerentes com práticas democráticas. O estudo sobre princípios de justiça que sustentam políticas e práticas educacionais contribui para explicitar conflitos sociais em torno do fortalecimento da democratização do ensino e da aprendizagem e também das relações sociais. Observa-se que faz sentido tanto investigar os princípios de justiça presentes nas políticas e práticas educacionais do ponto de vista da relação entre o normativo e o que é concreto, quanto verificar as concepções de justiça nativas, vinculadas à moral dos sujeitos, relevantes para a consolidação da vida cotidiana nas instituições escolares. Determinados princípios de justiça podem ser mais ou menos coerentes com a noção de direito de todos e todas à educação básica.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União. Brasília, 05 out. 1988.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 59 de 2009*. Diário Oficial da União. Seção 1. Página 8. Brasília, 12 de nov. 2009.
- CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.
- DUBET, F. Les dilemmes de la justice. In: DEROUET, J. C.; DEROUET-BESSON, M. C. *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation*. Lyon: Peter Lang, 2009. p. 29-46.

FLEISCHACKER, S. *Uma breve história da justiça distributiva*. Tradução Á. Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FORTES, Renivaldo Oliveira. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: Fi, 2019.

FRASER, Nancy. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 291-308, ago. 2007.


FRASER, Nancy. Sobre justiça: lições de Platão, Rawls e Ishiguro. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, Brasília, n. 15, p. 265-277, dez. 2014.



Este é um texto de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053146808>

## HOSPITALIDADE E INTEGRAÇÃO NA ARQUITETURA DO COMUM NAS SOCIABILIDADES ESCOLARES

 José Manuel Resende<sup>I</sup>

 Luís Gouveia<sup>II</sup>

 David Beirante<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Universidade de Évora, Évora, Portugal; josemenator@gmail.com

<sup>II</sup> Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal; lcgouveia86@gmail.com

<sup>III</sup> Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal; dbeirante@gmail.com

### Resumo

*O presente artigo parte de dados recolhidos de uma pesquisa centrada nas sociabilidades escolares, pretendendo-se, na esteira de uma sociologia dos envolvimento e comunalidades, trazer à luz outros ângulos da justiça escolar e do fazer o comum na escola. É, concretamente, mobilizada uma técnica designada por questionário por cenários, em que, a partir de uma narrativa de carácter dilemático, pretende-se aceder aos sentidos morais evidenciados por alunos inquiridos. Analisamos em particular as inquietações em torno do respeito, reconhecimento, hospitalidade e decência trazidas à colação por esses atores nas interações e nos juízos críticos produzidos – juízos esses que transcendem leituras meramente feitas a partir dos dispositivos formais reguladores das condutas no espaço escolar.*

**SOCIABILIDADE • JUSTIÇA • ESCOLAS • ALUNOS**

## HOSPITALITY AND INTEGRATION IN THE MAKING OF THE COMMON IN SCHOOL SOCIABILITY

### Abstract

*This article is based on data collected from a research project centred on school sociability, aiming, through a sociology of engagements and commonalities, to shed light on other angles of school justice and the making of the common in the school territory. Specifically, a technique termed scenario survey is mobilized, in which, based on a dilemmatic narrative, the intention is to access the moral meanings evidenced by the inquired students. We analysed particularly their inquietude around respect, recognition, hospitality and decency brought up by these actors in their interactions and critical judgments – judgments that transcend interpretations merely based on the formal governing devices of actor's conduct in the school space.*

**SOCIABILITY • JUSTICE • SCHOOLS • STUDENTS**

## HOSPITALIDAD E INTEGRACIÓN EN LA ARQUITECTURA DE LO COMÚN EN LAS SOCIABILIDADES ESCOLARES

### Resumen

*El presente artículo parte de los datos recogidos de una pesquisa centrada en las sociabilidades escolares, pretendiéndose, en la huella de una sociología de las participaciones y comunidades, traer a la luz otros ángulos de la justicia escolar y del quehacer habitual en la escuela. Es, concretamente, movilizada una técnica designada por cuestionario por situaciones, en que, a partir de una narrativa de carácter dilemático, se pretende acceder a los sentidos morales evidenciados por alumnos inquiridos. Analizamos en particular las preocupaciones en torno del respeto, reconocimiento, hospitalidad y decencia planteadas por esos actores en las interacciones y en los juicios críticos producidos – juicios esos que trascienden lecturas meramente hechas a partir de los dispositivos formales reguladores de las conductas en el espacio escolar.*

**SOCIABILIDAD • JUSTICIA • ESCUELAS • ALUMNOS**

## HOSPITALITÉ ET INTÉGRATION DANS L'ARCHITECTURE DU COMMUN DES SOCIABILITES SCOLAIRES

### Résumé

*Cet article part des données d'une recherche axée sur les sociabilités scolaires. Dans le sillage d'une sociologie des engagements et des communalités, il s'agit de mettre en lumière d'autres aspects de la justice scolaire et du faire commun en milieu scolaire. Concrètement, à l'aide d'une technique dénommée questionnaire par scénarios, à partir d'un récit à caractère dilemmatique, on vise à accéder aux significations morales mises en évidence par les étudiants interrogés. Nous analysons en particulier les préoccupations relatives au respect, à la reconnaissance, à l'hospitalité et à la décence soulevées par ces acteurs dans leurs interactions et leurs jugements critiques, jugements transcendant les lectures qui sont faites uniquement à partir des dispositifs formels régissant les conduites dans l'espace scolaire.*

**SOCIABILITÉ • JUSTICE • ÉCOLES • ÉLÈVES**

## SOBRE AS SOCIABILIDADES ESCOLARES À LUPA DAS OPERAÇÕES CRÍTICAS DO ESTUDANTADO

Adentrar em um qualquer estabelecimento de ensino público tem sido uma elevada colheita de experiências múltiplas. O ato de adentramento nos territórios escolares teve o seu início em 2004, no quadro de um projeto de pesquisa construído para discutir sociologicamente como a *educação para a cidadania* fez a sua entrada na escola no quadro das políticas e ações públicas que visam a orientar os processos de escolarização.

Na verdade, nos idos anos 90 do século passado, os dirigentes políticos do Ministério da Educação de Portugal manifestaram-se preocupados pelo desinteresse dos adolescentes e jovens sobre as questões políticas.<sup>1</sup> O conhecimento das medidas desse desapego foi-lhes dado pelos resultados de inúmeros inquéritos por questionários construídos no país ou por instâncias da União Europeia por essa altura que visavam a ter uma noção a mais próxima possível da realidade do tipo de vinculação ou desvinculação dos adolescentes e jovens ao fenómeno político. A maior preocupação dos responsáveis por essas técnicas de observação e pela sua aplicação é de, através dos seus resultados, aferir o grau da qualidade da democracia. E, por aqueles resultados, esse grau não é muito positivo. Uma ampla franja dos jovens e adolescentes são abstencionistas porque não participam, votando, nos atos eleitorais; entre os que na altura já trabalhavam, uma elevada percentagem não estava sindicalizada; muitos estavam alheados das causas públicas, etc. Isto é, o envolvimento político das gerações mais novas dá nota de uma ausência de compromisso destes com a atividade política em ação e frequente.

Diante dessa inquietação geral, desde 2004, o nosso intuito tem sido o de procurar descobrir a gramática de razões desse desinteresse transformado em *problema público*. De acordo com dados trazidos pela sociologia política à época, mostra-se “evidência empírica suficiente sobre a relação dos jovens com a política” (RESENDE; DIONÍSIO, 2005, p. 673).<sup>2</sup> No entanto, o afastamento formal dos adolescentes e jovens das questões políticas é contrabalançado por outros engajamentos não convencionados, isto é, não formatados de acordo com os cânones da participação democrática oficial. Ora, este outro lado do envolvimento político tem sido o nosso achado nos sucessivos mergulhos nos espaços escolares ao longo dos últimos 15 anos.

O filão investigativo atrás referido, ressignificado em uma mudança dos sentidos da forma de engajamento político dos adolescentes e jovens, tem-nos obrigado a alargar o espaço da ação pública desses seres. Já não somente se encontram acantonados a uma definição institucional de implicação democrática, como, por exemplo, os graus de abstencionismo eleitoral, ou a militância política em partidos ou em outras organizações constituídas para o efeito, para tomarmos também a sua vinculação na ação pública em movimentos inorgânicos, por vezes mais episódicos, ou os seus envolvimento em causas públicas mais recentes, como a defesa dos animais, do ambiente, em favor da vida ou da despenalização do aborto, pelo ou contra o casamento homossexual, a favor ou em oposição à adoção por casais do mesmo género, etc.

Tem sido por essa entrada que se tem estado a olhar as *sociabilidades escolares*. No sentido de ensaiar, desde o início das pesquisas, qual o melhor *insight*, isto é, qual o melhor discernimento sociológico para captar as modalidades atuantes dos adolescentes e jovens na escola em tudo aquilo que diga respeito às suas vinculações nas discussões de questões de carácter público, a pegada mais adequada, porque mais promissora, tem sido a análise de como são feitas as *sociabilidades escolares*, quer entre pares, quer entre as figuras estatutariamente categorizadas como alunos, quer entre estes e os seus professores. É

1 Cf. os documentos que em certa medida apoiaram a aplicação desta ação pública do Ministério da Educação e que são foram por nós consultados na altura, entre 2004 e 2007: Eurydice (2005); Decretos-leis n. 6/2001 e n. 209/2002; Pureza *et al.* (2001).

2 Nesta relação dá-se conta, nomeadamente, de um “absentismo eleitoral particularmente marcante nas camadas juvenis, menor identificação com os partidos políticos (Freire e Magalhães, 2002, p. 139) –, [mas] não menos certo é o facto de que é nos perfis mais juvenis que as formas não convencionadas de participação (Viegas e Faria, 2004, p. 245) adquirem um crescimento bem expressivo” (RESENDE; DIONÍSIO, 2005, p. 673).

através delas que se tem interrogado como a *socialização política* tem sido operada nos estabelecimentos de ensino onde ocorre a escolarização do Ensino Secundário público (Ensino Médio, no Brasil).

Fazer luz das operações críticas é dar voz aos alunos, mas nas suas figuras de adolescentes e jovens. Essa tem sido outra novidade dos nossos estudos. Ao trazer para o centro das indagações sociológicas quais têm sido os seus juízos sobre questões ligadas a situações, momentos, ocorrências que os alunos consideram como injustas, isto é, assuntos que estes dão a conhecer, de modo visível ou de uma maneira delatária (o chibatar escolar produzido pelo chibo – o delator que está invisibilizado), os arranjos das *sociabilidades* têm-se constituído como a melhor maneira para compreender os sentidos das operações críticas desses seres, que na transição do Ensino Básico – Fundamental – para o Ensino Secundário – Médio – estão a percorrer o arco temporal que vai do fim da adolescência ao início da idade juvenil.

É justamente nessa transição etária que se faz a passagem para o último ciclo das aprendizagens em uma escolarização que o Estado determina como obrigatória. É por isso que essa mudança – etária e de ciclo da escolarização – tem sido um momento interessante para perscrutar quais os sentidos das suas faculdades críticas a propósito de problemas que os alunos nos anunciam, quer nas conversas exploratórias tidas com eles, quer nas entrevistas semidiretivas que nos têm dado. Nas nossas convivências comuns, que ultrapassam os simples tempos das trocas de palavras formais ou informais, as nossas observações capturam modalidades de ação individuais ou coletivas que são suportadas por um conjunto de equipamentos que eles manipulam constantemente na escola: os telemóveis – celulares –, os computadores portáteis – *laptops* – e outros objetos similares que são, em certo sentido, artefactos que medeiam, ou mesmo interferem com as sociabilidades entre pares, e outras com os adultos, os seus professores ou os técnicos auxiliares de educação, ou ainda os psicólogos, animadores socioeducativos ou outros mediadores culturais que trabalham com eles na escola. Ora, é por esses manufactos que são utilizados com destreza pelos alunos que os docentes têm estado a assinalar a entrada das indústrias culturais nos estabelecimentos de ensino, e manifestam que a sua chegada produz tensões agudas entre as aprendizagens curriculares e os saberes apropriados a partir das plataformas da internet. E tem sido através dos seus usos sociais que temos verificado a sua importância nos seus envolvimento sociáveis, por vezes tensos, se não mesmo conflituosos, tanto com os colegas e aqueles que qualificam como amigos, quer com os seres mais velhos e que se apresentam com outros estatutos entre muros.

Daquilo que esses seres, nessa transição etária e de ciclo de aprendizagem, têm sido capazes de fazer, a comunalidade escolar em múltiplas vozes tem sido a nossa bússola nas sucessivas pesquisas realizadas. E, se num primeiro tempo o propósito é apreender como a *socialização política* é operada através da ação pública de devolver à escola tempos letivos dedicados a trabalhar a *educação para a cidadania*, em momentos subsequentes, os objetos de pesquisa vão assentando em outras âncoras deixadas entreabertas por essa primeira incursão nos territórios escolares. Na verdade, no primeiro itinerário da pesquisa, a agulha norteadora do nosso questionamento fica encerrado sobretudo no *trabalho qualificador* que é demandado pela *socialização política* concebida pelo discernimento dos professores com quem trabalhamos a temática da entrada da *educação para a cidadania* na escola secundária no dealbar do novo milénio (dos finais dos anos 1990 aos primeiros anos do novo milénio). O curioso é que, ao examinar com os docentes como eles operam, através do ensino, mas também através da convivencialidade com os discentes, o problema da *educação para a cidadania* na escola, estes levantam outros problemas que são por eles problematizados com o apoio em outros eixos que densificam a análise sobre o que traz o questionamento sobre a formulação de uma *educação cidadã* ao longo de uma escolarização obrigatória cada vez mais prolongada no tempo.

Os axes que os docentes levantam nas suas indagações sobre as dificuldades e desafios em mobilizar os alunos para discutirem problemas que estes consideram como públicos fazem-nos deslocar a nossa atenção para outros dilemas e disputas que os discentes levantam, como, por exemplo, as desigualdades escolares e de tratamento, as questões da humilhação e os seus juízos sobre outras



injustiças cometidas durante a sua passagem pela escolarização obrigatória. Ora, esse alargamento de questões densifica em muito a análise sobre as artes de fazer o comum no plural nos estabelecimentos de ensino público em Portugal.

### O COMUM NO PLURAL NAS SOCIABILIDADES ESCOLARES ENTRE PARES E ÍMPARES<sup>3</sup>

A instituição escolar constitui ao longo das décadas um objeto central na análise sociológica. Entre a produção (profusa) desenvolvida, e enformada por diferentes programas teórico-metodológicos, surgem como enfoque privilegiado as questões relacionadas com o funcionamento dessa instância, centrando-se nomeadamente nas desigualdades escolares produzidas no seu interior – e nas consequências do ponto de vista das desigualdades sociais (THÉVENOT, 2011). No conjunto de questionamentos que norteiam estes estudos em torno da adequação das políticas de acesso à escolarização, de combate às desigualdades escolares e de cumprimento do projeto de uma escola democrática, pode ser identificado como elemento transversal a todos estes empreendimentos científicos a análise do funcionamento dos sistemas educativos sob o ângulo da *meritocracia escolar* e *igualdade de oportunidades* enquanto princípios de justiça centrais para o cumprimento do desiderato de uma *escola justa* (DUBET, 2004; SCHILLING; ANGELUCCI, 2016).

Contudo, um olhar sobre os juízos críticos produzidos pelos atores no espaço escolar permite-nos dar conta de percepções de injustiça distintas que assumem relevo nas operações críticas que os atores produzem relativamente ao funcionamento do sistema educativo e ao projeto de construção de uma escola democrática. Nomeadamente, um mergulho etnográfico, com enfoque no vocabulário moral subjacente a essas operações de crítica, permite trazer à luz diferentes princípios de justiça evocados a partir de problemas e questionamentos suscitados por experiências que resultam das sociabilidades escolares e que espoletam sentimentos de injustiça (RESENDE, 2010; RESENDE; GOUVEIA, 2013; BOTLER, 2016). As operações de crítica produzidas pelo alunado evidenciam a existência nas escolas de zonas problemáticas e que são originadas por ocorrências que agitam o quotidiano ou situações a partir de ações perpetradas pelos pares e/ou pelos professores.

Com efeito, os juízos que os alunos (mas também os professores) produzem em torno do quotidiano escolar transcendem as questões relacionadas com a *igualdade* e *mérito* enquanto princípios de justiça – neste caso, mobilizados nas inquirições relacionadas com os resultados escolares obtidos (na justa distribuição das classificações) ou referentes aos processos de aprendizagem na relação pedagógica com os professores (DUBET, 2009). É, desde logo, a questão do *respeito* (PHARO, 2001; RAYOU, 1998; RESENDE; GOUVEIA, 2013), enquanto princípio de justiça mobilizado pelos alunos, constrangedor da liberdade de ação dos atores de forma a não infringir o valor imanente reconhecido a cada indivíduo e desligado de contingências de hierarquização entre os diferentes seres.

Essa polarização na ideia de *respeito* nos juízos produzidos deve ser enquadrada, por sua vez, numa problemática mais abrangente. Com efeito, no contexto das relações dos atores nas instituições contemporâneas, assiste-se a uma *moralização* da crítica social (ZACCAÏ-REYNERS, 2008; STAVO-DEBAUGE; DELEIXHE; CARLIER, 2018), em que o apelo à semântica do *respeito* surge em paralelo com a emergência de questões como a da *hospitalidade* (STAVO-DEBAUGE, 2017), do *reconhecimento* (HONNETH, 2011) ou da *decência* (MARGALIT, 1996) quando os atores se pronunciam criticamente sobre o funcionamento das instituições e sobre as formas de fazer o comum.

<sup>3</sup> O presente artigo baseia-se em dados empíricos retirados do projeto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), intitulado “Género, Desigualdade e Humilhação: sentimentos de injustiça nas escolas”, aprovado em 2008 com a referência PIHM/GC/0085/2008. A pesquisa decorreu entre 2009 e 2012.

Efetivamente, o acesso aos juízos morais que os alunos constroem, quer na relação entre pares, quer na relação entre ímpares (RAYOU, 1998; RESENDE; GOUVEIA, 2013), permite compreender de que forma tecem as suas sociabilidades no espaço escolar, nas diferentes gramáticas que suportam as suas ações e atuações para fazer o comum na escola – aceder aos conceitos de justiça e lógicas atuantes que orientam a ação dos jovens (RAYOU, 1998; RESENDE; GOUVEIA, 2013), penetrando nos diferentes reportórios de carácter moral e político através das quais os alunos regulam a vida em comum com o conjunto dos atores que povoam o espaço escolar.

Uma técnica pode ser particularmente frutífera para aceder aos quadros morais orientadores da conduta dos alunos no território escolar. Essa técnica de observação é o *questionário por cenários* (DANIC; DELALANDE; RAYOU, 2006). Numa descrição sucinta dos pressupostos fundamentais dessa técnica, aos inquiridos é apresentada uma narrativa hipotética, de natureza dilemática, suscitando diferentes possíveis juízos morais e políticos estruturados a partir de distintos *regimes de envolvimento e gramáticas de comunalidade* (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006; THÉVENOT, 2006).

A narrativa é acompanhada de um conjunto de proposições ou hipóteses de saída em face do dilema apresentado tendo em vista a resolução ou remediação da injustiça cometida, sendo os inquiridos convidados a ordenar – da *mais injusta* à *mais justa* – as diferentes avaliações que essas proposições encerram. Por fim, é ainda solicitado aos respondentes que concretizem a avaliação que fazem do cenário apresentado através da redação de uma justificação para a escolha da opção de resposta que consideram ser a *mais injusta* (e objeto de posterior categorização por parte do investigador), fazendo referência direta às referências morais e normativas que estão subjacentes à sua posição.

O cenário em concreto apresentado<sup>4</sup> centra-se num aluno portador de uma limitação física, cerceadora da sua capacidade de locomoção. Residindo nessa vulnerabilidade a causa, o aluno chega a uma aula depois do toque de entrada, encontrando os restantes colegas já sentados nos respetivos lugares. O seu atraso (reiterado) para chegar atempadamente à sala de aula – retardando, como consequência, o início da lição –, suscita a intervenção da docente. A admoestação tem lugar perante o resto da turma, e é justamente neste *reparo* que reside o foco da discórdia protagonizada pelas duas personagens.

*Uma professora abre a porta da sala de aula para os seus alunos entrarem. Já com todos os alunos sentados, a professora dirige-se à porta para a fechar, mas repara num aluno seu ainda a encaminhar-se para a sala de aula – o Ricardo, um rapaz que é coxo de uma perna. A professora, então, diz em voz alta: “Caramba, Ricardo! Tu, mais do que ninguém, devias ter o cuidado de ir logo para a sala ainda antes do toque de entrada. Já viste que deixas constantemente toda a turma à tua espera?”.*

*Ricardo, perante o reparo da professora, responde: “Eu vou para a aula quando vão os outros; não vejo porque é que tenho que ser diferente.”.*

*De imediato, a professora respondeu: “Veja lá como fala! Não sabe que tem de ser pontual?”.*

*Das soluções expostas em baixo, ordena por ordem crescente, da mais injusta (nº1) à mais justa (nº5), colocando apenas uma letra em cada um dos casos.*

4 O cenário integra um questionário que é trabalhado no projeto de investigação mencionado na nota de rodapé anterior. Aplicado a alunos a frequentar o 12º ano, foram ao todo validados 716 questionários. Numa descrição sucinta da amostragem, o inquérito foi aplicado em seis estabelecimentos de ensino com públicos escolares social e geograficamente contrastantes. A escola A, localizada no centro-norte de Portugal, caracteriza-se pela combinação de alunos oriundos das classes populares ligadas à agricultura e a pequenas empresas, bem como pelas baixas qualificações escolares dos progenitores. Com um perfil de alunos predominantemente oriundos das classes populares, surgem a escola B – situada numa área histórica de Lisboa –, a escola E – num município contíguo à capital do país – e a escola F – situada na sede de um distrito do Interior de Portugal. Com os perfis socialmente mais favorecidos, surgem, por fim, as escolas C e D. A primeira, situada na *Central Business District* de Lisboa, alberga alunos predominantemente de classe média e média-alta e pais com elevadas qualificações escolares. No caso da escola D, situada num município contíguo à capital, é frequentada por alunos maioritariamente de classe média.

A. *Perante a situação experimentada em aula a professora não devia ter feito qualquer comentário.*

B. *A professora teve razão em fazer o comentário tal como o fez.*

C. *O comentário da professora devia ter sido feito após a aula, dirigindo-se diretamente ao aluno.*

D. *O Ricardo devia ter aceitado o comentário sem responder à professora.*

E. *O comentário da professora foi incorreto e o Ricardo fez bem em responder.*

A situação descrita pode ser entendida como constituindo um momento de tensão entre diferentes critérios de justiça, e o diferendo que ela encerra suscita questionamentos do ponto de vista da composição do comum. A narrativa coloca, nomeadamente, os inquiridos perante a dualidade entre, por um lado, o acomodamento da docente na aplicação do regulamento do estabelecimento de ensino, tendo em conta a condição do aluno em questão (neste caso, relativamente ao tempo de entrada na sala de aula); ou, por outro, a perspetiva de igualdade de todos os alunos, cabendo antes ao aluno *handicapado* a sua acomodação às normas codificadas que regulam a conduta dos atores no espaço escolar – o que implica, como a professora preconiza, deslocar-se mais cedo do que os colegas para a sala de aula. Por outro lado, na avaliação feita da situação surge também a questão da abordagem da parte da professora. A publicitação da *vulnerabilidade* do aluno que a sua atuação acarreta é igualmente passível de apreciação crítica por parte dos respondentes.

Uma análise das categorias de justificação em torno daquilo que os inquiridos consideram ser *mais injusto* – sendo a negação de justiça o ponto de partida para aceder aos referenciais morais e normativos em torno das conceções de uma *escola justa* (BOTLER, 2016) – permite-nos identificar a pluralidade de gramáticas em confronto na forma como o conjunto dos respondentes ajuíza a situação em mãos. As justificações estruturam-se, nomeadamente, em três grandes polos.<sup>5</sup>

Em primeiro lugar, surgem as justificações que se enquadram na categoria *Igualdade de tratamento do aluno/Não atitude discriminatória*, correspondendo a 36,2% dos alunos que integram a amostra. Numa perspetiva convergente, 21,1% preconizam um *Tratamento desigual de aluno/Professora deve ser solidária com aluno*.

Com enfoque nas questões de justiça relacional, 22,6% dos alunos mostram-se críticos relativamente à conduta da professora em função do ato de publicitação que ela acarreta (*Não publicitação da diferença*). De forma convergente, 4,3% dos alunos da amostra preconizam que a *Professora deve falar de outra forma*.

Numa perspetiva distinta, 7,6% coloca-se numa perspetiva *cívica* de preservação da igualdade dos alunos, alheia a quaisquer particularismos na avaliação da situação (*Igualdade de cumprimento das regras por parte do aluno*). Por fim, destaque ainda para 4% dos inquiridos que, numa perspetiva compósita, não deixando de assumir o mesmo posicionamento de igualdade perante as normas codificadas que regulam a conduta dos atores no espaço do estabelecimento de ensino, preconizam também uma abordagem por parte da docente que salvaguarde igualmente uma exposição do aluno perante os seus pares (*Não publicitação da diferença do aluno pela professora + Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno*).

5 Em virtude dos constrangimentos de espaço, por um lado, e da menor representatividade do ponto de vista da proporção de alunos que nelas se enquadram, por outro, cinco categorias são deixadas de fora na exposição feita, remetendo apenas à sua utilização para a análise fatorial apresentada adiante) do presente artigo. São essas categorias: *O aluno deve responder* (1,3%), *A professora devia ter falado de outra forma + Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno* (1,3%), *Igualdade no tratamento do aluno pela professora + Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno* (1%), *A professora devia ter falado de outra forma + O aluno deve responder (devia ter falado de outra forma)* (0,3%), *Aceitação que a professora trate de forma desigual o aluno + Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno* (0,3%).

De forma a analisar em maior profundidade a diversidade de perspetivas em confronto e os contrastes e afinidades que elas encerram entre si, expõe-se de seguida algumas das justificações que integram as categorias mais representativas.

### ENTRE A IGUALDADE CÍVICA E A HOSPITALIDADE NO ATENDIMENTO À VULNERABILIDADE

No caso da categoria *Igualdade de tratamento do aluno/Não atitude discriminatória*, os juízos que nela se enquadram assentam-se fundamentalmente na contestação daquilo que, à luz da ordem de grandeza *cívica*, os alunos inquiridos qualificam como um comportamento *discriminatório* da parte da professora. Os excertos que se seguem ilustram esse ponto de vista.

*B. Se estamos numa sociedade onde querem que não haja injustiça e diferenciação entre as pessoas e principalmente numa escola, a professora nunca devia ter dito o que disse.*

*O Ricardo lá, por ser coxo de uma perna, não iria mais cedo, pois tem direito a “brincar” com os amigos o mesmo tempo, a professora devia ter compreendido o problema dele.* (Q96: Género feminino; Escola A; Curso Profissional)

*Porque é estúpido o facto do Ricardo ter problema na perna que vai ser tratado menos que os outros. Então! Somos todos iguais, temos todos os mesmos direitos.* (Q284: Género feminino; Escola E; Curso Profissional)

*Penso que a opção mais injusta foi a B, pois a professora deveria ter consciência que para a aluna, a situação em que se encontra não deverá ser algo fácil de lidar, principalmente vendo todos os seus colegas “normais”. Existe no comentário da lecionadora um determinado tom discriminatório perante o aluno. Estas foram as principais razões que me levaram a escolher esta opção.* (Q261: Género feminino; Escola B; Curso de Ciências e Tecnologias)

Transversal ao conjunto de justificações está a distinção entre alunos como elemento de *injustiça* na posição assumida pela docente. A “diferenciação” decorrente de uma interpretação *cega* do regulamento escolar é enquadrada e problematizada pelos inquiridos como uma *injustiça intolerável* (BREVIGLIERI, 2009), sendo a *igualdade* que surge como referência moral e horizonte central nos juízos construídos. Na sua classificação sobre o que é *justo*, a gramática *cívica* (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006) norteia os juízos desses atores, fundamentando a sensibilidade moral manifestada de forma patente pelos inquiridos de que diferenças de *capacidades* não legitimam distinções de tratamento ou de direitos.

De resto, na argumentação da crítica relativamente ao que é qualificado como uma ação *discriminante* – de não reconhecimento do aluno como participante pleno na escola enquanto comunidade – é patente a operação de *dessingularização* (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006) por parte dos inquiridos, na medida em que o problema é enquadrado como reivindicação de direitos para o coletivo, uma causa comum, distanciada de interesses particulares. É, nomeadamente, a perspetiva de uma *sociedade de iguais*, sem *diferenciação* e com os “mesmos direitos” que surge evidenciada enquanto sensibilidade legal e moral cristalizada entre esses atores no decurso da sua socialização (HONNETH, 2011; MOTA, 2009; SCHILLING; ANGELUCCI, 2016) – e do qual o espaço escolar não está apartado.

Ora, a mesma gramática *cívica* pode surgir mobilizada de forma distinta no caso dos juízos que se inserem na categoria *A professora deve tratar de forma desigual o aluno/deve ser solidária*. Neste caso, a perspetiva de *igualdade cívica* surge articulada com a gramática da *hospitalidade* (STAVO-DEBAUGE, 2017) nos entendimentos expressos em torno do funcionamento da instituição escolar. É o caso das perspetivas desenvolvidas por outros inquiridos.

*A professora sabendo que o Ricardo era coxo devia ser mais tolerante com a situação dele e se achava que lhe devia dizer alguma coisa dizia em privado para o Ricardo não se sentir humilhado. (Q154: Género feminino; Escola D; Curso de Línguas e Humanidades)*

*Pois pelo aluno ser deficiente a professora deveria ter mais paciência e esperar pelo aluno. (Q162: Género feminino; Escola D; Curso de Artes Visuais)*

*A professora devia ter falado com o aluno com maior compreensão e respeito, pois, o pobre aluno não tem culpa de ser coxo (ou se calhar até tem, mas de qualquer maneira é coxo) e a professora deve-lhe, obviamente, dar um desconto maior que aos outros alunos dada a sua deficiência. (Q172: Género masculino; Escola D; Curso de Artes Visuais)*

Ressalta desse conjunto de juízos a mobilização da *paciência*, a *tolerância* e a *compreensão* como categorias morais na abordagem à situação e nas denúncias da *inospitalidade* – sendo evocada a *indulgência* por parte da docente enquanto competência de acolhimento (STAVO-DEBAUGE, 2014) e conseqüente suspensão da expressão da crítica a partir de julgamentos gerais. Se a questão da hospitalidade nasce da assimetria nas formas de apropriação de espaços, é, nomeadamente, no reconhecimento da diferença e vulnerabilidade – nesse caso, materializado na “deficiência” que o discente em questão evidencia – que é fundamentada a reivindicação de um “desconto maior” a ser concedido pela docente ao aluno, enquanto *arranjo hospitaleiro* que salvaguarda o “respeito” pela *alteridade* (em vez de uma integração que exija uma submissão às regras). Tal modalidade permite apaziguar a tensão e, desse modo, a vivência em comum (STAVO-DEBAUGE, 2014).

No quadro de um arranjo entre aquilo que é o *interesse do coletivo*, a partir do mundo *cívico*, e o atendimento à diferença – neste caso, decorrente da vulnerabilidade do aluno – outros respondentes não deixam de explicitar a forma como a *hospitalidade* deve ser operacionalizada pela professora. É o caso do próximo conjunto de justificações.

*Eu escolhi a resposta B, pois o Ricardo devia receber apoio principalmente dos professores, pois já a escola por vezes tende a ser elitista em relação aos colegas. Assim, a professora tem de ter uma atitude de solidariedade e apoio perante o Ricardo, daí na minha opinião, a professora não devia ter feito qualquer tipo de comentário. (Q9: Género masculino; Escola A; Curso de Ciências e Tecnologias)*

*Na minha opinião, uma professora minimamente bem educada e com princípios nem se atrevia a dizer o que, devia era olhar para ele com um sorriso, o problema é que há muitas destas pelas escolas do país. (Q502: Género masculino; Escola C; Curso de Ciências Socioeconómicas)*

*Na minha opinião perante as pessoas que tem deficiências físicas, não devemos tratar da maneira como a tal professora falou, desrespeitou-o e insultou-o. Se eu fosse professora apenas dizia “Bom dia, Ricardo, hoje está bem disposto?” (Q420: Género masculino; Escola E; Curso de Ciências e Tecnologias)*

Novamente, o que surge aludido é a atitude de “solidariedade”, de “apoio” para com o aluno enquanto forma de envolvimento da professora que deve imperar na situação em questão. O seu comentário, pelo carácter *inóspito* que apresenta, deve sim dar lugar ao “sorriso” como gesto *hospitaleiro* e ao cumprimento *acolhedor* do aluno (“Bom dia, Ricardo”), cabendo à docente *fechar os olhos*, no sentido de uma *desatenção civil* – um retraimento da crítica (BREVIGLIERI; STAVO-DEBAUGE, 2007), a partir de critérios de julgamento gerais – em relação às *falhas*, aos atrasos protagonizadas pelo discente. É nesta dinâmica de atitudes que envolve *gestos* e *palavras*, mas também *silêncios* (“não devia ter feito qualquer comentário”), que o acolhimento se materializa (STAVO-DEBAUGE, 2017).

De resto, o primeiro inquirido releva a sua perspetiva crítica relativamente ao que entende ser uma escola cujo funcionamento enquanto instituição se revela “elitista”, distanciada dos atores que a integram enquanto comunidade. É também em articulação com o imperativo *cívico* de uma *escola para todos* que exige da parte da docente um envolvimento distinto com o aluno e com a interpretação do regulamento escolar.

Por outro lado, a última inquirida alude igualmente ao efeito que o comentário da professora, no conteúdo e modo como é feito, tem sobre o aluno (“desrespeitou-o e insultou-o”). A conduta, na publicitação que ela acarreta, é percebida como um *insulto moral* (SIMIÃO, 2006), atentatória da estima de si. Ora, é justamente a gramática do *respeito* e negação do *reconhecimento*, associada à experiência de humilhação (PHARO, 2001; HONNETH, 2011), que adquire particular predominância nos juízos morais e denúncias de injustiça em avaliações feitas por outros alunos na relação entre os seres que povoam o espaço escolar.

### O IMPERATIVO DO RESPEITO E A GRAMÁTICA LIBERAL COMO DISPOSITIVO DE HOSPITALIDADE

O enfoque na questão do *reconhecimento* e do *respeito* enquanto categorias morais surge de forma vincada nos juízos construídos pelos respondentes que integram a categoria *Não publicitação da diferença*. Efetivamente, é sobre a dimensão moral da ofensa perpetrada pela professora que a avaliação do cenário incide primordialmente, como ilustra o próximo grupo de justificações:

*Na minha opinião o comentário da professora foi desapropriado e devia tê-lo feito depois da aula só com Ricardo. Ricardo é coxo, e já tem complexos suficientes por ser assim e não acho correto da parte da professora uma humilhação perante a turma. (Q302: Género masculino; Escola E; Curso Tecnológico)*

*A professora não devia ter feito qualquer tipo de comentário porque o rapaz pode sentir-se inferiorizado. (Q152: Género feminino; Escola D; Curso de Línguas e Humanidades)*

*Apesar de considerar que a professora tem razão em querer que o aluno chegue a horas e que por isso deve vir mais cedo, a forma como as coisas são ditas tem muita importância. O ideal seria que falasse com o aluno com compreensão e respeito. A professora acaba por perder a razão agindo como agiu. (Q50: Género feminino; Escola A; Curso de Ciências e Tecnologias)*

Na estruturação de ambos os juízos, é patente que o que surge contestado não é a posição da docente relativamente à observação do regulamento, convergindo mesmo de forma expressa alguns dos inquiridos com aquilo que é o juízo da professora. Mas o que é colocado em primeiro plano na avaliação qualificadora que é feita da situação é a ação da docente. A publicitação da vulnerabilidade do aluno que ela acarreta produz um efeito *humilhante*, afetando o autoentendimento de si próprio (OLIVEIRA, 2008), fazendo-o “sentir-se inferiorizado” no seu valor. É, pois, o “respeito” que surge evocado como gramática orientadora das interações dos atores (PHARO, 2001) enquanto posição prática limitadora da liberdade de ação – um constrangimento de civilidade de forma a não infringir o valor reconhecido a um indivíduo.

Esse princípio constitui um elemento particularmente estruturador dos juízos e das operações críticas dos alunos relativamente aos seres de diferentes grandezas (RAYOU, 1998) – uma polarização evidenciada nos juízos em torno da construção da vida em comum no espaço escolar (RESENDE; GOUVEIA, 2013). De resto, a frase em particular da aluna da escola A – “a forma como as coisas são ditas tem muita importância” – constitui em certa medida a expressão sintetizadora desta *regra gramatical* que deve ser seguida de modo a que o ator seja reconhecido competente na sua ação (LEMIEUX, 2009). Ilustrativo da centralidade do *respeito* enquanto princípio que vincula os seres

independentemente dos diferentes estados de grandeza, a *incompetência gramatical* evidenciada pela docente tem como consequência que esta, no seu entender, “acaba por perder a razão”. Para além do conjunto de direitos e deveres codificados que integram os regulamentos do estabelecimento de ensino, é igualmente o princípio da *decência* (MARGALIT, 1996) que deve estruturar as regras de convivência entre os membros do espaço escolar, moldando as interações de forma a evitar situações de humilhação e proteger aqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade.

Outros alunos, na denúncia do comportamento *desrespeitoso* da docente, não deixam igualmente de preconizar de que forma a composição do comum pode ser feita atendendo à vulnerabilidade do aluno. É o que ilustra o próximo conjunto de justificações:

*A professora humilhou o rapaz em frente da sua turma, não o devia ter feito, pois o rapaz já deve ter problemas de autoestima e estes comentários só vão piorar o estado mental do rapaz. E ele tem todo o direito de chegar atrasado, cada um sabe de si. A professora podia ter deixado a porta aberta e ter ido dar a aula. Assim, quando ele entrasse na sala não incomodava tanto.* (Q264: Género feminino; Escola B; Curso de Ciências e Tecnologias)

*A professora não teve razão em fazer o comentário tal como fez, pois envergonhou o Ricardo diante de toda a turma. Para além disso, o Ricardo está a prejudicar-se apenas a ele, uma vez que a professora pode começar a aula sem a sua presença.* (Q40: Género feminino; Escola A; Curso de Ciências e Tecnologias)

Num primeiro nível de análise, o que surge relevado e objeto de censura é a “vergonha” e a afetação da *autoestima* na apreciação positiva de si mesmo (SIMIÃO, 2006; OLIVEIRA, 2008) que a ação da professora acaba por suscitar no aluno – o efeito *humilhante* decorrente da publicitação da vulnerabilidade. A *dor moral* suscitada pela conduta da docente é reconhecida pelos inquiridos enquanto observadores da situação (SIMIÃO, 2006; OLIVEIRA, 2008).

Por outro lado, a particularidade da avaliação que é feita reside no facto de a gramática do *reconhecimento* (HONNETH, 2011) surgir igualmente articulada por ambas as inquiridas com a *gramática liberal* enquanto modalidade de fazer o comum: a regra generalizada a todos os alunos, codificada no regulamento, de chegar atempadamente à sala de aula é reduzida, na argumentação, a uma questão de *preferência* ou *escolha individual* (ERANTI, 2018; STAVO-DEBAUGE, 2014). Sob a máxima de que cada “cada um sabe de si”, atendendo àquilo que são os seus interesses, cabe a cada discente fazer as suas opções individuais – arcando (em exclusivo) com as respetivas consequências.

Como a inquirida da escola B preconiza, o deixar a “porta aberta” da sala de aula por parte da professora possibilita a operacionalização dessa perspetiva *liberal*, permitindo que o aluno não perturbe o funcionamento da aula aquando da sua chegada e, dessa forma, aquilo que é também o *interesse geral* (o regular funcionamento das aulas na turma) acaba igualmente salvaguardado. Não podendo a *forma escolar* prestar-se a todas as deformações do ponto de vista daquilo que são as regras que pautam o seu funcionamento, é mediante essa lógica *liberal* que é possível, na ótica das duas alunas, *encaixar* (STAVO-DEBAUGE, 2014) a diferença do aluno, dando o estabelecimento de ensino provas de plasticidade, capacidade de abertura – e, desse modo, solucionando o diferendo em questão. A gramática *liberal* constitui ela própria, assim, um dispositivo de hospitalidade e de fabricação do comum.

Ora, numa perspetiva estruturada a partir da gramática de reconhecimento estão igualmente os alunos que entendem que *A professora deve falar de outra forma*. Neste caso, as justificações demarcam-se por enfatizar as exigências morais que recaem sobre os docentes na relação com os alunos. É o caso do próximo conjunto de justificações:

*Devido à posição de respeito e conhecimento da professora deveria partir dela o exemplo.*

*Ao agir de tal maneira, ela permite que os alunos tratem o colega de uma forma diferente. (Q248: Género feminino; Escola B; Curso Profissional)*

*Devemos ter cuidado com o que dizemos. Medir as palavras e ter respeito uns pelos outros. (Q159: Género feminino; Escola D; Curso de Línguas e Humanidades)*

*É claro que o seu comentário foi incorreto. Apenas denigre a sua imagem. Há várias formas de dizer o mesmo. (Q445: Género feminino; Escola C; Curso de Ciências e Tecnologias)*

No conjunto das respostas, é a grandeza *doméstica* da docente, derivada da sua “posição” estatutária no quadro da cadeia de relações entre as diferentes figuras tipificadas que povoam o espaço escolar, que é trazida à colação na avaliação feita por esses respondentes – mas também, agregadamente, a condição de *adulto* e o “conhecimento” acrescido que decorre dessa condição. Se à docente cabe ser um modelo de conduta para os seres de menor grandeza (os alunos) na ótica das relações interpessoais (devendo “partir dela o exemplo”), é, nessa justa medida, a “imagem” da professora que sai *denegrada* pela sua conduta – sendo essa *inabilidade* na sua relação interpessoal com o discente em causa que surge como desqualificadora aos olhos dos respondentes (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006). O *respeito*, enquanto princípio moral que deve pautar reciprocamente a relação, não apenas entre *pares*, mas também entre *ímpares* no espaço escolar, surge evidenciado como *prova* comum aos diferentes seres, independentemente das posições hierárquicas (RESENDE; GOUVEIA, 2013).

### O ACOLHIMENTO INTEGRADOR E A AUTORIDADE DO PROFESSOR

Se as perspetivas anteriores colocam (com diferentes tonalidades) o enfoque na acomodação do funcionamento do estabelecimento de ensino enquanto comunidade à vulnerabilidade do aluno, outros respondentes não deixam de afirmar uma perspetiva inversa. É o caso dos inquiridos que se inserem na categoria *Igualdade de cumprimento das regras por parte do aluno*. Numa perspetiva distinta a partir da ordem de grandeza *cívica*, é a igualdade dos alunos perante o regulamento enquanto dispositivo que regula a conduta dos atores no espaço escolar (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006) que surge particularmente vincada. As seguintes justificações ilustram esta perspetiva.

*Estar perante uma deficiência física deste tipo não é razão para que haja discriminação positiva, no que toca a chegar atrasado a uma aula. O que o Ricardo deve fazer é ir antes para a sala, pois se os outros alunos se atrasam devido a outros problemas não serão desculpados. (Q440: Género feminino; Escola C; Curso de Ciências e Tecnologias)*

*O Ricardo não devia responder à professora, pois ela tem razão, se ele tem maior dificuldade em andar deve chegar mais cedo. Ele não tem culpa de ser assim mas ele tem de ser tratado como os outros, pois se a professora não o repreender será injusto para os outros também. (Q325: Género feminino; Escola E; Curso de Artes Visuais)*

Se em perspetivas anteriores a gramática *cívica* é evocada para sustentar as denúncias de comportamento *discriminatório* da docente, no caso destes inquiridos, a mesma gramática surge evocada em sentido distinto. Nomeadamente, é a igualdade *cívica* de todos os alunos perante o regulamento do estabelecimento de ensino que surge relevada, estando os *particularismos* colocados de parte e quaisquer formas de “discriminação positiva” são tidas como improcedentes (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006). O não acatamento daquela que é a *vontade do coletivo* é entendido como favore-



cedor de divisões e suscetível de gerar arbitrariedade na aplicação dos regulamentos (“será injusto para os outros”). Nessa renúncia ao particular enquanto imperativo moral preconizado, cabe, pois, ao aluno em questão acomodar a sua conduta – dirigindo-se mais cedo para a sala de aula, assegurando, dessa forma, o cumprimento do regulamento do estabelecimento de ensino enquanto dispositivo de equivalência entre todos os alunos. Esse *acolhimento integrador*, na imposição dos constrangimentos de pertença à escola enquanto comunidade que pressupõe, opõe-se, assim, a lógicas *hospitaleiras* (STAVO-DEBAUGE, 2017).

Por fim, a questão autoridade surge igualmente entre os alunos cuja perspectiva se enquadra na categoria *Não publicitação da diferença do aluno pela professora + Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno*. Estes juízos caracterizam-se por um entendimento *compósito*, na medida em que, não deixando de assumir uma perspectiva de acatamento do aluno daquilo que são as regras de funcionamento do espaço escolar, o carácter *desrespeitoso* no modo como a questão é abordada não deixa de ser integrado na avaliação moral que é feita. É o caso das próximas justificações:

*Apesar de a professora ter tido uma atitude na minha perspectiva um pouco indelicada, a verdade é que esta é uma figura de autoridade e como tal o Ricardo não devia ter respondido daquela maneira tendo razão ou não.*  
(Q489: Género feminino; Escola C; Curso de Ciências Socioeconómicas)

*Visto que o aluno tem um problema de mobilidade, penso que a professora deveria ter feito um comentário mais cauteloso de maneira a não “ofender” o seu aluno à frente dos outros colegas, mas por outro lado o aluno não deveria ter respondido, pois os alunos nunca devem responder às professoras.*  
(Q522: Género feminino; Escola C; Curso de Artes Visuais)

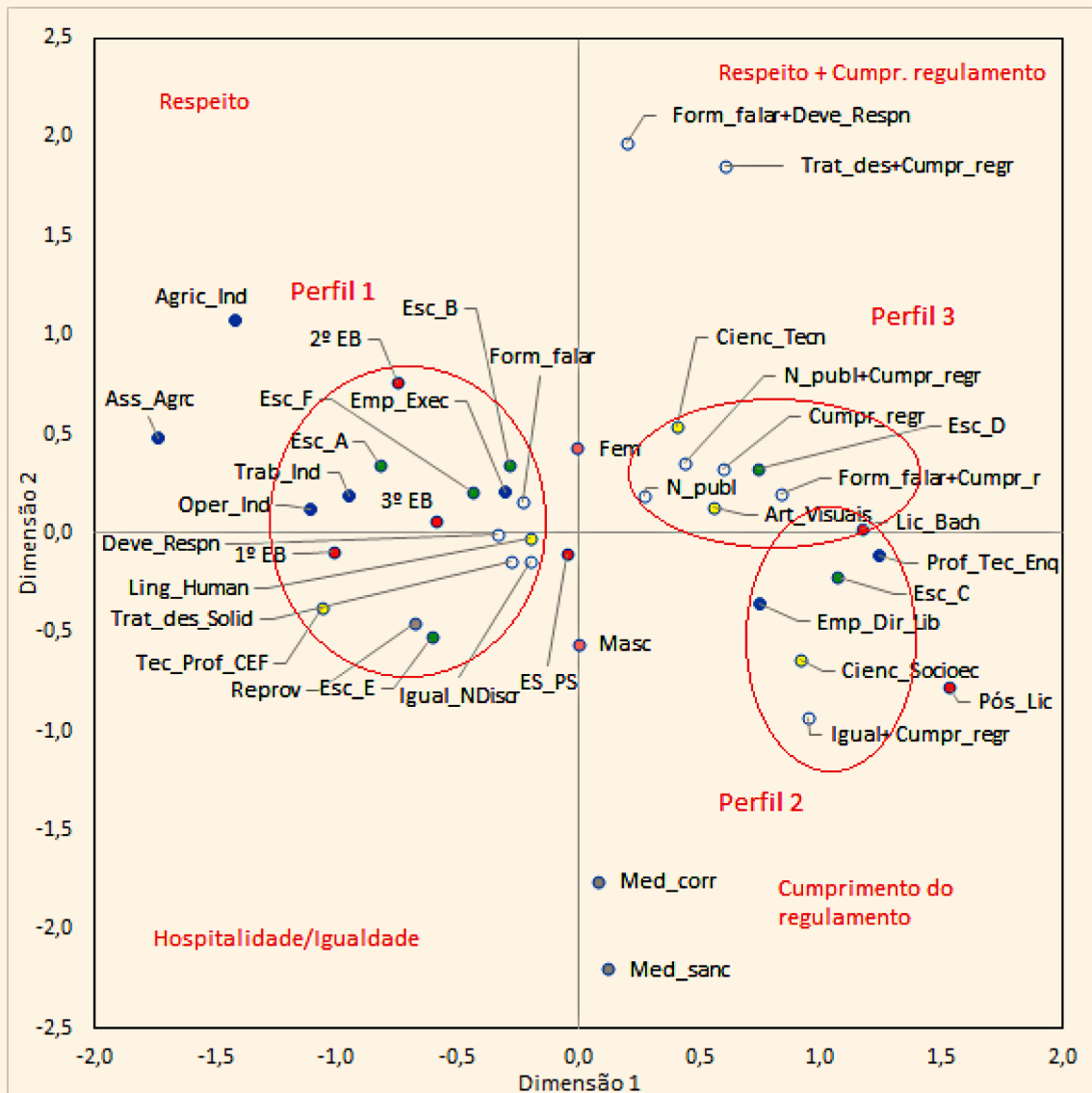
Desses juízos ressalta desde logo a forma como, na articulação de gramáticas, a questão do *respeito* surge referida de forma menos vincada comparativamente com juízos antecedentes. Isso transparece na própria formulação (*eufemística*) do problema relativo à publicitação – caracterizando a conduta da docente como “um pouco indelicada” ou preconizando um tratamento “mais cauteloso” do problema, de forma a não “ofender” o aluno. Nesse sentido, se a questão da *ofensa* como categoria moral associada a formas interpessoais de desrespeito não deixa de ser mobilizada na forma como é ajuizada a conduta da docente e os princípios morais que devem pautar a sua atuação (reconhecendo, assim, a dimensão moral da ocorrência), ela surge, no entanto, em segundo plano.

Por seu turno, é a questão da “autoridade” da professora que, na composição de gramáticas, predomina, devendo a figura aluno, enquanto elemento subalterno nesta cadeia de relações, mostrar-se *obediente* (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006). Se, em juízos anteriores, é a grandeza da docente que é desqualificada pela *humilhação* do aluno perpetrada enquanto consequência da sua conduta, neste caso, é já o ato de *responder* – interpretado como *desafio à autoridade* – que é objeto da crítica desqualificadora do aluno em causa em ambos os juízos. De resto, a lógica vincadamente *doméstica* adquire particular expressão no postulado comum a ambas as justificações: o de que “os alunos nunca devem responder às professoras”, “tendo razão ou não”.

## MAPEAMENTO DA PLURALIDADE DE POSICIONAMENTOS MORAIS

De modo a compreender como o mosaico de princípios de justiça em jogo se compõe, mas também a relação desses juízos morais com um conjunto de variáveis de caracterização da população estudantil,<sup>6</sup> procede-se, por fim, a uma *análise por correspondências múltiplas*. O plano fatorial obtido permite evidenciar nos diferentes quadrantes a pluralidade de quadros de juízos produzidos pelos alunos (e relações de proximidade e oposição entre si), desenhando-se igualmente diferentes *perfis* a partir dos dados de caracterização social (Figura 1).

**FIGURA 1**  
**PLANO FATORIAL**



Fonte: Questionário aplicado no âmbito do projeto “Género, Desigualdade e Humilhação: sentimentos de injustiça nas escolas”, 2010-12 (N=716).

<sup>6</sup> O plano fatorial é construído com um conjunto de variáveis. Enquanto *variáveis ativas*, são inseridas todas as 11 categorias de justificação. Em segundo, enquanto *variáveis complementares*, são selecionadas cinco: “Categoria socioprofissional da mãe”, “Habilitações escolares da mãe”, “Curso frequentado” (tanto os de carácter científico-humanístico como os de carácter técnico ou profissional).

No caso do primeiro perfil descortinável (*perfil 1*), ele é composto pelos juízos que se centram, por um lado, nas questões da justiça relacional (evidenciando o *respeito* enquanto vocabulário moral), mas também, por outro, no plano da *hospitalidade* e na crítica a lógicas qualificadas, a partir do mundo *cívico*, como *discriminatórias*.<sup>7</sup>

As variáveis de caracterização permitem dar conta do perfil socioeconómico dos discentes cuja avaliação se enquadra nessas categorias. Em primeiro lugar, os inquiridos frequentam os estabelecimentos de ensino da amostra que albergam os públicos escolares menos favorecidos – nomeadamente, as escolas “A”, “B”, “E” e “F”, onde predominam alunos oriundos das classes populares, embora com localizações geográficas contrastantes entre si (ver nota de rodapé 4).

Relativamente às categorias socioprofissionais da mãe, elas surgem associadas aos patamares mais baixos do setor económico secundário – *Operários industriais*, *Trabalhadores independentes* e *Empregados executantes*. O baixo estrato socioprofissional é reforçado pelos níveis de habilitação da mãe, marcados por uma escolaridade completa limitada ao Ensino Básico (Ensino Fundamental). Do ponto de vista do perfil enquanto estudantes, são alunos de Línguas e Humanidades e alunos matriculados nos cursos Técnicos, Profissionais e dos Cursos de Educação e Formação (CEF), vias de ensino que acolhem predominantemente alunos de contextos sociais mais desfavorecidos. De resto, esse perfil caracteriza-se igualmente por alunos que contam, pelo menos, uma reprovação ao longo da sua trajetória escolar.

Esse primeiro grupo surge, no plano fatorial, numa relação de oposição com o *perfil 2*, que se caracteriza, por sua vez, por uma avaliação do cenário em que é colocado o enfoque no cumprimento das regras de funcionamento, numa perspetiva de igualdade dos atores perante as orientações normativas inscritas no regulamento escolar enquanto dispositivo *cívico* de regulação das condutas alheado de particularismos.<sup>8</sup>

Neste caso, os variáveis de caracterização revelam já um contexto social de origem distinto. É composto por alunos da escola C, situada no centro de Lisboa e frequentada por alunos de classe média. Relativas às categorias socioprofissionais das mães, integram este grupo as duas categorias mais elevadas. São nomeadamente filhos de *Empresários*, *Dirigentes* e *Profissionais liberais*, bem como de *Profissionais técnicos e de enquadramento*. Esse panorama socialmente favorecido é igualmente reforçado pelas categorias relativas à variável habilitações académicas da mãe, surgindo a categoria *Pós-licenciatura* (isto é, detentora de Mestrado ou Doutoramento). Do ponto de vista do curso frequentado, são alunos da via *Científico-humanística*, nomeadamente no curso de *Ciências Socioeconómicas*.

Já no caso do *perfil 3*, é correspondente ao grupo de inquiridos em que a crítica ao carácter *inóspito* da conduta da professora decorrente da publicitação da vulnerabilidade do aluno é articulada com a perspetiva de igualdade *cívica* de todos os alunos perante o conjunto de regras codificadas que compõem o regulamento, invalidando dessa forma diferenciações.<sup>9</sup> Constituindo-se igualmente em oposição ao perfil que avalia a situação preconizando um tratamento diferenciado por parte da docente, integram este perfil os alunos cuja mãe é detentora do grau de Licenciatura/Bacharelato e que frequentam os cursos de *Artes Visuais*, bem como de *Ciências e Tecnologias* – sendo esta uma via de ensino que alberga predominantemente contingentes de alunos oriundos de contextos socialmente mais favorecidos.

7 Inserem-se neste grupo, nomeadamente, os alunos cujas justificações integram as categorias: *A professora deve falar de outra forma e que o Aluno deve responder*; *Igualdade no tratamento do aluno/Não atitude discriminatória* + *Tratamento desigual aluno/Professora solidária aluno*.

8 Trata-se da categoria *Igualdade no tratamento do aluno pela professora* + *Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno*.

9 Nomeadamente, os alunos cujas justificações se inserem nas categorias: *Não publicitação da diferença do aluno pela professora* + *Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno*; *A professora devia ter falado de outra forma* + *Igualdade no cumprimento das regras pelo aluno*; *Não publicitação da diferença*; e *Igualdade de cumprimento das regras pelo aluno*.

Por fim, nota ainda para a variável *género*. É pertinente relevar que se os alunos do género masculino localizam-se nos quadrantes inferiores do plano fatorial – onde estão os entendimentos relativos à relação perante as regras (*discriminação positiva* ou *igualdade* perante as regras) –, no caso das alunas, estas situam-se já nos dois quadrantes superiores, onde predominam as questões de justiça relacional, em que a problemática do *respeito* e *publicitação* na conduta da docente surgem mais vincadas nos juízos morais e avaliações qualificadoras feitas.

## FAZER O COMUM NO PLURAL: O LUGAR AO RECONHECIMENTO NO RESPEITO PELAS DIFERENÇAS

Chegados ao fim deste percurso analítico, convém destacar algumas linhas interpretativas a partir do cenário apresentado aos alunos finalistas de seis escolas públicas com Ensino Secundário. No mapeamento que temos produzido a partir dos dados da pesquisa, em outros artigos (RESENDE; GOUVEIA, 2013) tem sido possível mostrar que os alunos de distintas escolas secundárias distribuídas por diferentes regiões do país se vinculam ao comum no plural quando são confrontados com dilemas de uma natureza semelhante àquele que aparece na intriga narrada no cenário. Enredos instigantes como esse, cabe sublinhar, não surgem do acaso. São constitutivos das experiências quotidianas escolares e são constantemente revelados por alunos e docentes quando no decorrer de uma conversa sobre as ambiências escolares nós perguntamos que acontecimentos ali ocorridos os impelem a pensar sobre a sua comunalidade. Na revelação de cenários onde os desiguais são desigualmente tratados, a exposição de ocorrências sobre as diferenças não só não são esquecidas, como se revelam experiências que os afetam com intensidade. E levámos a sério as informações que nos foram trazidas pelos nossos informantes iniciais sobre essas vulnerabilidades físicas e suas consequências.

E, se dúvidas houvesse, o tratamento das informações retiradas das respostas fornecidas pelos inquiridos indicam que a intriga ali exposta, de um lado, não deixou qualquer respondente indiferente, e, do outro lado, o modo como a história os afeta faz mobilizar distintos princípios de justiça elevados na sua generalidade, muitas vezes conjugados com outros regimes de envolvimento da ação de maior proximidade e de familiaridade (THÉVENOT, 2006). E é, em função das modalidades criativas de como compõem as suas tomadas de posição justificativas em face da situação perturbadora, que verificamos que o comum é construído nas escolas, não de modo unilateral, homogêneo, mas de modo plurivocal, isto é, em múltiplas vozes.

O significado sociológico das composições habilmente traçadas pelos respondentes apresenta sentidos profundos, uma vez que as suas experiências decorrentes das sociabilidades escolares combinam uma relativa estabilidade com detonações frequentes, muitas vezes imprevisíveis e outras surpreendentes. E se no *bate-boca* entre os alunos estão presentes as desigualdades no tratamento derivado do conhecimento dos resultados escolares, isto é, das notas tidas nas provas e trabalhos escolares, a igualdade nos procedimentos de como se devem tratar uns e outros ganha uma notoriedade cada vez mais expansiva, mesmo quando alguns não os expressam de viva voz, por temor ou por carapaças que dificultam a sua exposição corporal para o efeito (BREVIGLIERI, 2007).

Mesmo quando a jocosidade, a piada ou o humor entram fina ou abruptamente nas conversas sobre os problemas que afetam as maneiras de tratamento usadas entre pares, ou como aparece na história, a maneira como um professor trata um determinado colega, amigo ou não, o trato é parte integrante da ementa não planeada do fazer o comum no plural nas escolas portuguesas. Isso significa que essa questão é um problema sensível quer no plano relacional entre os alunos que estudam numa mesma turma e convivem com outros num mesmo recreio, em intervalos que são comuns a todas as turmas, quer entre a categoria discente nas figuras dos adolescentes e dos jovens quando estes se confrontam com professores que, por exemplo, não respondem ao seu cumprimento – “bom dia, *stor*” ou “boa tarde, *stor*”.

E só uma minoria dos respondentes aparece preso à formalidade do uso das regras gerais de tratamento incluídas nos regulamentos escolares. E, entre essa reduzida percentagem, há uma proporção deles que não põem debaixo do pano a questão do tratamento, uma vez que se opõem à maneira como a docente reage quando, ao fechar a porta da sala, dá-se conta que Ricardo ainda não tinha entrado. Se as suas normatividades são baseadas na crença da igualdade formal de tratamento que está inscrita nos regulamentos entendidos como convenções cujas regras devem ser aplicadas de igual modo a todos, sem atender a qualquer particularismo, são sensíveis às maneiras destruidoras das estimas de si causadas pelas críticas públicas endereçadas pelos adultos ou por colegas, em muitas situações que compõem o dia a dia de uma escola, a pessoas, nomeadamente às figuras de grandeza pequena (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006), que nas escolas exibem vulnerabilidades, como é o caso do protagonista dessa história.

Na pluralidade das crenças em que se baseiam as suas moralidades, a questão do respeito mútuo entre uns e outros é algo que os confronta permanentemente consigo próprios e nas relações contínuas que mantêm com os colegas, amigos, mas também com os seres de grandeza grande (BOLTANSKI; THÉVENOT, 2006), como é o caso dos professores. É por essa via que entra em força nas escolas o questionamento sobre o reconhecimento perante tudo aquilo que os diferencia como seres humanos, como é o caso do colega que apresenta notoriamente, isto é, na sua corporalidade, uma deficiência motora. Se a maioria dos respondentes assinala que a professora tem de atender a esse pormenor, permitindo que o colega chegue um pouco mais tarde à aula porque, apesar de coxear, tem o direito igual a usufruir do mesmo tempo nos intervalos entre os tempos letivos, é ainda problema maior a exposição pública de que o colega padece da referida deficiência feita às claras pela professora.

O reparo da professora feito em público de que a aula não começa de imediato em virtude do seu atraso permanente, e que a sua demora em entrar na aula é resultante da sua dificuldade em andar depressa, é tido como inaceitável em geral, e em algumas das justificações é considerado como intolerável, isto é, como manifestação pública difícil de suportar. As operações críticas dos alunos em relação à forma de ação da docente na tentativa de se adequar à tensão originada pelo atraso do colega Ricardo demonstram que o lado comum dos discentes (mesmo na sua pluralidade) é muito sensível às consequências das controvérsias que expõem em público a dignidade da humanidade que cada um transporta na sua corporalidade.

Patentear em público, mesmo que por uma maneira não intencionalmente acintosa, a vulnerabilidade de um colega, no caso presente um corpo que exhibe uma deficiência motora, é um modo reprovável de estar com todos numa escola, nomeadamente, nas salas de aula, os espaços escolarmente prediletos para aprender a fazer a convivência adequada e ajustada entre uns e outros. Na ligação entre cada um e todos com o seu ambiente, na sala de aula ou fora da sala de aula, o desconforto manifesto que é conferido pelas atribulações norteadas pela publicitação das declarações da parte da docente transforma estes territórios em espaços inabitáveis.

Esta tem sido outra descoberta que vem acontecendo com esses mergulhos sucessivos nos estabelecimentos de ensino ao longo desses últimos 15 anos destinados a examinar como os discentes têm estado ao longo do tempo a confeccionar as artes de fazer o comum no plural. Na verdade, os enigmas de como se faz a habitabilidade do espaço escolar têm nos levado a considerar a importância das maneiras como gerações diferentes (em termos etários, mas também em termos da sua antiguidade num dado estabelecimento de ensino) hospedam os seres que ali se matriculam todos os anos.

É por esse arguto sentido que a problemática do respeito mútuo – respeitar é preciso – não pode ser pensada, não é possível ser concebida como problema sociológico, no âmbito das sociabilidades escolares, se não houver uma atenção acrescida em a ligar a outras modalidades do agir criativo que resultam da concretização das consequências dos processos e procedimentos associados ao acolher, ao habitar e ao dotar os espaços escolares como espaços de boa hospedagem, isto é, enquanto espaços onde se investem formas qualitativas de hospitalidade do novo que chega, com as suas

diferenças manifestamente trazidas pela corporalidade de cada um. São essas ainda as esfinges que nos animam a continuar nesta senda de procurar outros trilhos que estão presentes nos exercícios de governança escolar que têm em vista a construção de uma escola inclusiva. Ora, isto pressupõe que a qualificada boa governança escolar atenda a todos, uma vez que a escola inclusiva não pode derivar para uma escolarização excludente.

É preciso não esquecer que não há escola sem escolarização. Sendo verdadeiro o inverso, dar à escolarização o centro da análise é uma aposta decisiva para nós, uma vez que as sociabilidades escolares não deixam de estabelecer pontes com os formatos tecidos pelas aprendizagens. Importa notar que aqueles formatos dão forma e conteúdo aos atos de escolarizar, concebidos como instrumentos que equipam os alunos dos seus saberes e dos seus conhecimentos, os quais se inscrevem nas suas múltiplas experiências e que os envolvem em muitos dos acontecimentos que povoam a escola.

## REFERÊNCIAS

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. *On justification: economies of worth*. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

BREVIGLIERI, Marc. L'arc expérientiel de l'adolescence: esquivé, combine, embrouille, carapace et étincelle... *Éducation et Sociétés*, v. 1, n. 19, p. 99-113, 2007.

BREVIGLIERI, Marc. L'insupportable. L'excès de proximité, l'atteinte à l'autonomie et le sentiment de violation du privé. In: BREVIGLIERI, Marc; LEFAYE, Claudette; TROM, Danny (org.). *Compétences critiques et sens de la justice*. Paris: Economica, 2009. p. 125-149.

BREVIGLIERI, Marc; STAVO-DEBAUGE, Joan. L'hypertrophie de l'œil: pour une anthropologie du passant singulier qui s'aventure à découvrir. In: CEFAÏ, Daniel; SATURNO, Carole (org.). *Itinéraires d'un pragmatiste: Autour d'Isaac Joseph*. Paris: Economica, 2007. p. 79-98.

BOTLER, Alice Miriam Happ. Injustiça, conflito e violência: um estudo de caso em escola pública de Recife. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 6, n. 161, p. 716-732, jul./set. 2016.

DANIC, Isabelle; DELALANDE, Julie; RAYOU, Patrick. *Enquêtes auprès d'enfants et de jeunes: objets, méthodes et terrains de recherche en sciences sociales*. Rennes: PU Rennes, 2006.

DUBET, François. *L'école des chances: qu'est-ce qu'une école juste?* Paris: Le Seuil, 2004.

DUBET, François. Conflits de justice à l'école et au-delà. In: DURU-BELLAT, Marie; MEURET, Denis (org.). *Les sentiments de justice à et sur l'école*. Bruxelles: De Boeck, 2009. p. 43-55.

ERANTI, Veikko. Engagements, grammars, and the public: from the liberal grammar to individual interests. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, v. 5, n. 1-2, p. 42-65, mar. 2018. doi: 10.1080/23254823.2018.1442733

EURYDICE. *A educação para a cidadania nas escolas da Europa*. Lisboa: Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo do Ministério da Educação de Portugal, 2005. Disponível em: <http://www.oei.es/valores2/cidpt1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

HONNETH, Axel. *Luta pelo reconhecimento: para uma gramática moral dos conflitos sociais*. Lisboa: Edições 70, 2011.

LEMIEUX, Cyril. *Le devoir et la grâce*. Paris: Economica, 2009.

MARGALIT, Avishai. *The decent society*. London: Harvard University Press, 1996.

MOTA, Fábio Reis. Manda quem pode e obedece quem tem juízo? Uma reflexão antropológica sobre disputas e conflitos nos espaços públicos brasileiro e francês. *Revista Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 107-126, 2009.

OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. Existe violência sem agressão moral? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, p. 135-146, 2008.

PHARO, Patrick. *La logique du respect*. Paris: Les Éditions du CERF, 2001.

PORTUGAL. Decreto-Lei n. 6, de 18 de janeiro de 2001. Aprova a reorganização curricular do ensino básico. *Diário da República*, Lisboa, Portugal, n. 15, 18 jan. 2001. Série I-A.

PORTUGAL. Decreto-Lei n. 209, de 17 de outubro de 2002. Altera o artigo 13º e os anexos I, II e III do Decreto-Lei n. 6, de 18 de janeiro de 2001, que estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico, bem como da avaliação das aprendizagens e do processo de desenvolvimento do currículo nacional. *Diário da República*, Lisboa, Portugal, n. 240, 17 out. 2002. Série I-A.

PUREZA, José Manuel; HENRIQUES, António Mendo; FIGUEIREDO, Carla Cibele; PRAIA, Maria. Educação para a cidadania: cursos gerais e cursos tecnológicos 2. Lisboa: Ministério da Educação, 2001.

RAYOU, Patrick. *La cité des lycéens*. Paris: L'Harmattan, 1998.

RESENDE, José Manuel. *A sociedade contra a escola? A socialização política escola num contexto de incerteza*. Lisboa: Instituto Piaget, 2010.

RESENDE, José Manuel; DIONÍSIO, Bruno. A escola pública como “arena” política: contexto e ambivalências da socialização política escolar. *Análise Social*, Lisboa, v. 176, p. 661-680, out. 2005.

RESENDE, José Manuel; GOUVEIA, Luís. As artes de fazer o comum nos estabelecimentos de ensino: outras aberturas sociológicas sobre os mundos escolares. *Forum Sociológico*, Lisboa, v. 23, p. 97-106, 2013.

SCHILLING, Flávia; ANGELUCCI, Carla Biancha. Conflitos, violências, injustiças na escola? Caminhos possíveis para uma escola justa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 161, p. 694-715, jul./set. 2016.

SIMIÃO, Daniel Schroeter. Representando o corpo e violência: a invenção da “violência doméstica” em Timor-Leste. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 133-45, 2006.

STAVO-DEBAUGE, Joan. L'idéal participatif ébranlé par l'accueil de l'étranger: l'hospitalité et l'appartenance en tension dans une communauté militante. *Participations*, v. 9, n. 2, p. 37-70, 2014.

STAVO-DEBAUGE, Joan. *Qu'est-ce que l'hospitalité? Recevoir l'étranger à la communauté*. Montréal: Liber, 2017.

STAVO-DEBAUGE, Joan; DELEIXHE, Martin; CARLIER, Louise. HospitalitéS: l'urgence politique et l'appauvrissement des concepts. *SociologieS*, 13 mar. 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/sociologies/6785>. Acesso em: 10 ago. 2018.

THÉVENOT, Laurent. *L'action au pluriel: sociologie des régimes d'engagement*. Paris: La Découverte, 2006.

THÉVENOT, Laurent. Conventions for measuring and questioning policies: the case of 50 years of policy evaluations through a statistical survey. *Historical Social Research*, v. 36, n. 4, p. 192-217, Jan. 2011.

ZACCAÏ-REYNERS, Nathalie. *Questions de respect: enquête sur les figures contemporaines du respect*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.

#### NOTA SOBRE AUTORIA

Conceção e coordenação do projeto de pesquisa – José Manuel Resende; Seleção e análise dos dados empíricos recolhidos – Luís Gouveia e David Beirante; Redação das reflexões introdutórias e conclusivas – José Manuel Resende; Revisão e edição final – José Manuel Resende, Luís Gouveia e David Beirante.

#### COMO CITAR ESTE ARTIGO

RESENDE, José Manuel; GOUVEIA, Luís; BEIRANTE, David. Hospitalidade e integração na arquitetura do comum nas sociabilidades escolares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 641-659, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146808>

Recebido em: 04 SETEMBRO 2019 | Aprovado para publicação em: 09 ABRIL 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053146835>

## AUTOAVALIAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL NA AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS EM PORTUGAL

 Carlinda Leite<sup>I</sup>

 Marta Sampaio<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade do Porto, Porto, Portugal; carlinda@fpce.up.pt

<sup>II</sup> Universidade do Porto, Porto, Portugal; msampaio@fpce.up.pt

### Resumo

*Partindo da crença de que o envolvimento das escolas em processos de autoavaliação pode contribuir para que melhor se conheçam e, em função desse conhecimento, tomem decisões que contribuam para a concretização da justiça social, foi desenvolvido um estudo que analisou duas políticas de educação em Portugal justificadas por essa intenção e que exigem o recurso à autoavaliação. Os dados, recolhidos por entrevistas semi-directivas a diretores(as) de escolas, professores(as) de equipas de autoavaliação e ex-ministro da educação responsável pela lei de avaliação, permitem concluir que a autoavaliação, pelo conhecimento que fornece das situações vividas, pode apoiar práticas de justiça curricular promotoras de justiça social. No entanto, para isso, a autoavaliação não pode se esgotar na atenção a resultados obtidos em exames e em lógicas de performatividade.*

**ESCOLAS • AVALIAÇÃO • AUTOAVALIAÇÃO • JUSTIÇA**

## SELF-EVALUATION AND SOCIAL JUSTICE ON PORTUGAL'S SCHOOL'S EVALUATION

### Abstract

*Based on the belief that the involvement of schools in self-assessment processes allow them to better know each other and, based on this knowledge, make decisions that contribute to social justice, a study was developed focused on two education policies in Portugal, both justified in this intention and which require the use of self-evaluation. The data collected from semi-directive interviews with school principals, teachers, self-evaluation team coordinators and the ex-minister of education responsible for the evaluation law allows concluding that self-evaluation, due to the knowledge it provides from situations experienced and the effects generated, can support curricular justice practices that promote social justice. However, to do so, it must not be limited to the results obtained in national exams and on performative logic.*

**SCHOOLS • EVALUATION • SELF-EVALUATION • JUSTICE**



## AUTOEVALUACIÓN Y JUSTICIA SOCIAL EN LA EVALUACIÓN DE LAS ESCUELAS EN PORTUGAL

### Resumen

*Partiendo de la creencia de que la involucración de las escuelas en procesos de autoevaluación puede contribuir para que estas se conozcan mejor y, en función de este conocimiento, tomen decisiones que contribuyan para la concreción de la justicia social, fue elaborado un estudio que analizó dos políticas de educación en Portugal justificadas en esta intención y que exigen el recurso de la autoevaluación. Los datos, recolectados mediante entrevistas semidirigidas con directores/as de escuelas, profesores/as de equipos de autoevaluación y un ex Ministro de Educación responsable por la ley de evaluación, permiten concluir que la autoevaluación, por los conocimientos que suministra de las situaciones vividas, puede apoyar a prácticas de justicia, en los planes de estudios, promotoras de la justicia social. Aun considerando esto, la finalidad propuesta no se debe agotar en la atención a resultados obtenidos en exámenes ni en lógicas de desempeño.*

**ESCUELAS • EVALUACIÓN • AUTOEVALUACIÓN • JUSTICIA**

## AUTO-ÉVALUATION ET JUSTICE SOCIALE DANS L'ÉVALUATION DES ÉCOLES AU PORTUGAL

### Résumé

*En partant de la conviction que l'implication des écoles dans les processus d'auto-évaluation peut les aider à mieux se connaître pour, prendre des décisions d'après ces constats qui contribuent à réaliser la justice sociale, une étude menée au Portugal a analysé deux politiques éducatives fondées sur ces conceptions qui ont recours à l'auto-évaluation. Les données récoltées à travers des entretiens semi-directifs auprès de directeurs d'école, de professeures des équipes d'auto-évaluation et de l'ancien ministre de l'Éducation chargé de la loi d'évaluation nous permettent de conclure que l'auto-évaluation, grâce aux connaissances qu'elle fournit sur les situations vécues, peut promouvoir les pratiques de justice en milieu scolaire favorisant la justice sociale. Néanmoins, pour cela, notre attention ne doit pas se limiter aux résultats obtenus dans les examens et aux logiques de performativité.*

**ÉCOLES • ÉVALUATION • AUTO-ÉVALUATION • JUSTICE**



## ESTUDO A QUE SE REPORTA ESTE ARTIGO PARTE DA IDEIA DE QUE A FORMA COMO É CONDUZIDA

a avaliação das escolas públicas e a monitorização dos projetos educativos pode promover processos de organização e desenvolvimento do currículo mais justos se forem consideradas as características da população escolar. Esta atenção favorecerá uma justiça curricular que concretize princípios de justiça social (SANTOMÉ, 2013; CONNELL, 1995, 1997, 1999, 2012).

Tendo essa ideia por referência, é realizado um estudo que analisou percepções de professores, e outros agentes com responsabilidades na educação, sobre efeitos da política de Avaliação Externa das Escolas (AEE). Esta política é justificada na intenção de contribuir para uma educação de sucesso para todos e com todos e implica que as escolas recorram a processos de autoavaliação (AA) dos projetos e do trabalho pedagógico e curricular que desenvolvem.

Para enquadrar o estudo, foi feita uma clarificação dos conceitos de justiça, social e curricular, mobilizados na análise dos dados e caracterizada a política de AEE na relação que comporta com processos de AA. Depois desse referencial de partida, são apresentados o procedimento metodológico seguido, os dados recolhidos e a sua discussão, em função dos quais se responde à pergunta de investigação: em que medida a política relativa à Avaliação Externa das Escolas está a promover processos de autoavaliação que contribuam para uma justiça curricular promotora de justiça social?

## A JUSTIÇA SOCIAL COMO REFERENTE DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

Pensar a justiça social no quadro da educação implica com ela relacionar a justiça curricular. Uma educação orientada por princípios de igualdade de oportunidades de sucesso para todos tem de criar condições para que todos participem como pares, como bem sustentou Fraser (2009). Por isso, um currículo escolar inspirado pela justiça curricular tem de romper com o privilégio dos resultados obtidos em exames nacionais ou em avaliações internacionais. Como lembrou Arroyo (2011), tem de infringir a tradição que empurra os professores para o “treinamento e no domínio de competências e nas avaliações e classificações de alunos e mestres por domínios de resultados” (ARROYO, 2011, p. 25). Essa ruptura contribuirá para que a educação concretize princípios de justiça social (CONNELL, 1995, 1997, 1999, 2012).

Nessa posição, é reconhecida a importância das escolas e dos professores assumirem funções de decisores curriculares (LEITE; FERNANDES, 2010, 2012, 2014) que favoreçam processos de gestão que contemplem as situações reais e os contextos onde o currículo se concretiza. Tendo essa ideia por referência, assim como a das escolas como instituições curricularmente inteligentes (LEITE; FERNANDES; FIGUEIREDO, 2018), somos transportadas para a tese que reconhece o direito de todos ao sucesso escolar. Não ignoramos o alerta de Bourdieu e Passeron (1970), quando se referem ao poder da educação escolar como gerador e legitimador de fenômenos de reprodução, nem de Rohling e Valle (2016, p. 393) quando defendem “a fragilidade da escola quanto à diminuição das assimetrias sociais”. Segundo esses autores, “os critérios de avaliação, no interior da escola, antes de integrar, acirram as desigualdades, posto que são calcadas em bases culturais com as quais os estudantes mais abastados já são familiarizados” (ROHLING; VALLE, 2016, p. 393). Com estes autores, reconhecemos que, se a escola e os professores não tiverem disso consciência e se não agirem por forma a contrariar esta situação, a escola legitimará as desigualdades que existem na sociedade. É contra essa lógica que consideramos ser importante as escolas e os professores desenvolverem uma cultura de AA orientada para o diagnóstico das situações com que convivem

e para que, em função desse conhecimento, concebam estratégias assentes numa justiça curricular (SANTOMÉ, 2013). Nesta crença, somos apoiadas por Crahay (2000) quando sustenta ser possível encontrar formas de ação que incidam sobre a desigualdade escolar, a despeito da desigualdade social, sem negar esta última ideia. Para este autor, ao se reconhecer que existem fatores de discriminação positiva ou negativa, é importante detetar os fatores que discriminam negativamente, evitando-os, e implementar os de discriminação positiva, assim operacionalizando a justiça nas escolas.

Clarificando o que incluímos na referência à justiça na educação, recorreremos uma vez mais a Crahay (2000) para quem, ao longo da história, as políticas educacionais em diversos países do Ocidente foram sendo influenciadas por três diferentes ideologias pedagógicas, a saber, a igualdade de oportunidades, a igualdade de tratamento e a igualdade de conhecimentos adquiridos. Cada uma dessas ideologias congrega uma concepção própria de justiça, sendo sob a égide da igualdade de conhecimentos adquiridos que é possível alcançar a equidade. Para isso, é preciso oferecer a todos os alunos situações educativas de qualidade que considerem os seus distintos capitais culturais e os seus diferentes ritmos e estilos de aprendizagem e a partir das quais aprofundarão os seus saberes.

Corroborando Crahay (2000), reconhecemos que as práticas e dispositivos educacionais podem carregar consigo princípios de justiça, tendo o Estado o dever de garantir que todos tenham acesso a um conjunto de conhecimentos de acordo com o que é considerado, por essa instituição e pela comunidade em que se situa, relevante e capaz de contribuir para a concretização da justiça social (CONNELL, 1995, 1997, 1999). Essa é, de certa forma, também a posição de Smith (2005) quando afirma que “o conhecimento válido para muitas crianças é o conhecimento que está diretamente relacionado com a sua própria realidade social, conhecimento que lhes permite envolver-se em atividades que são por eles valorizadas” (SMITH, 2005, p. 7).

A justiça social, como lembra McArthur (2019), requer não ficarmos indiferentes a distorções que impedem o pleno desenvolvimento que as experiências de avaliação devem oferecer aos alunos, tal como propõe a orientação crítica, na concretização dos processos curriculares. É neste sentido que, na procura por uma justiça curricular promotora da justiça social, sustentamos a importância da atenção que é dada aos processos e não tanto ou apenas aos resultados. Como reconhecem Ponce e De Oliveira Neri (2015) quando analisam condições que promovam a justiça curricular, é importante o conhecimento para se compreender o mundo, mas isso tem de ocorrer a par da criação de condições para que todos se desenvolvam vivendo situações democráticas proporcionadas pelos ambientes escolares.

Voltando à crença de partida, reafirmamos que a existência de uma cultura de AA pode favorecer, nas escolas, práticas alinhadas à justiça curricular, por ter em consideração que “tudo aquilo que é decidido e feito em sala de aula respeita e atende às necessidades e urgências de todos os grupos sociais” (SANTOMÉ, 2013, p. 9). Este procedimento, que associamos a práticas de AA, favorece a organização e o desenvolvimento de processos pedagógico-didáticos mais justos e democráticos. Nesta linha, consideramos importante existir um “sistema de pilotagem” (CRAHAY, 2000) que permita um acompanhamento rigoroso e contínuo dos efeitos que vão sendo gerados de todas essas práticas, não para medir a concretização ou afastamentos ao previsto, mas sim para, em função desses dados, delinear gradativamente processos adequados aos alunos com quem se está a trabalhar.

Em consonância com Afonso (2008, 2014), interrogamos as consequências, no currículo e nas escolas, de políticas que colocam a centralidade nos resultados académicos obtidos pelos alunos em testes standardizados, ignorando as especificidades dos distintos contextos. Nesta interrogação seguimos também Young (2010) e seu alerta para os efeitos gerados quando as instituições educativas são forçadas a modelar o seu funcionamento assente em “modelos de entrega de produtos” (YOUNG, 2010, p. 195), de cariz meramente administrativo: a especificidade da educação, a base epistemológica da boa pesquisa e do trabalho profissional de qualidade e as possibilidades de progressão dos alunos sairão enfraquecidas. Já quando a finalidade é a justiça como equidade, não pode ser desconsiderado o respeito aos direitos de todos e não podem ser

aceites exclusões; o olhar sobre os resultados deve contribuir para descortinar as desigualdades escolares e as suas causas, apoiando os processos que visam incidir positivamente sobre elas, de modo que todos os alunos sejam favorecidos, sobretudo os mais vulneráveis a nível económico e social.

É no quadro dessa ideia que consideramos que a AEE, pelo incentivo que gera no desenvolvimento de processos de AA, pode constituir um dos pilares da consecução da justiça na escola, sobretudo quando possibilita uma intervenção educacional que reafirma os necessários vínculos entre o currículo, o ensino e a aprendizagem.

## AUTOAVALIAÇÃO E AVALIAÇÃO EXTERNA DE ESCOLAS: RAZÕES E PROCEDIMENTOS

Em Portugal, desde a primeira Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada em 1986 (Lei n. 46/86, de 14 de outubro), com as alterações introduzidas pelas leis n. 115-A/97 de 19 de setembro e n. 49/2005 de 30 de agosto), define-se como responsabilidade do sistema político o “direito a uma justa e efetiva igualdade de oportunidades no acesso e sucesso escolares”. De acordo com esta lei, compete às escolas, no desenvolvimento da sua autonomia e no âmbito do respetivo projeto educativo, conceber, propor e gerir medidas específicas de diversificação de oferta curricular, devidamente enquadradas por diplomas próprios. Por sua vez, a Lei n. 31/2002, de 20 de dezembro, que aprovou o sistema de avaliação da educação e do ensino não superior, define que o controlo de qualidade nas escolas se deve aplicar a todo o sistema educativo com vista à: (1) promoção da melhoria, da eficiência e da eficácia; (2) responsabilização e prestação de contas; (3) participação e exigência de uma (4) informação qualificada de apoio à tomada de decisão.

Nos termos deste discurso legal, a Avaliação Externa das Escolas (AEE) convive com processos de AA, a realizar em cada escola não agrupada ou agrupamento de escolas.<sup>1</sup> Esta AEE dos ensinos básico e secundário, em Portugal, a partir de 2006 foi atribuída à responsabilidade da Inspeção Geral da Educação (IGE),<sup>2</sup> e justificada com o objetivo de “promover a melhoria da qualidade do serviço educativo e do funcionamento das escolas”. Não corresponde, portanto, a um ato inspetivo, mas sim formativo.

As equipas que realizam essa AEE são constituídas por dois inspetores e um elemento externo, normalmente um(a) académico(a). O primeiro ciclo de avaliação deste processo decorreu de 2006 a 2011, seguindo-se um segundo ciclo, concluído em 2017.<sup>3</sup> Em cada um destes ciclos de avaliação, as equipas apoiaram-se num referencial<sup>4</sup> que estrutura o processo de recolha de dados e apoia os relatórios de avaliação e classificação elaborados que, depois de devolvidos às escolas, são colocados na plataforma da Inspeção Geral da Educação e Ciência (IGEC) para conhecimento público. O referencial usado nessa AEE teve por base “*How good is our school*”<sup>5</sup> (CLARK, 2000), e os parâmetros definidos na Lei n. 31/2002 focam aspetos relacionados com os resultados dos alunos, a prestação do serviço

1 Em Portugal, grande parte das escolas públicas constituem agrupamentos de escolas, isto é, são formadas por um conjunto de estabelecimentos de educação pré-escolar e dos primeiros anos de escolaridade e por uma escola dos anos finais do ensino fundamental e uma do ensino médio, que tenham proximidade geográfica e um Projeto Educativo comum. A razão desta organização administrativa é justificada para permitir continuidade de percursos escolares e articulação de objetivos de formação (Decreto n. 137, de 02 de julho de 2012 (PORTUGAL, 2012a)).

2 Pelo Decreto-Lei n. 125/2011, de 29 de dezembro (Lei Orgânica do Ministério da Educação e Ciência) (PORTUGAL, 2011b), a IGE, a partir de 2011, passou a ser designada por Inspeção Geral da Educação e da Ciência (IGEC). Disponível em: <https://dre.pt/pdf1sdip/2011/12/24900/0549805508.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

3 Em 2019 foi construído um novo referencial para o terceiro ciclo de avaliação externa das escolas, a começar em 2020, que contempla os seguintes quatro domínios: autoavaliação; liderança e gestão; prestação do serviço educativo; resultados. Essa alteração de domínio reforça a importância que é desejada para processos de autoavaliação como ponto de partida para estratégias de melhoria da qualidade educacional.

4 O quadro de referência para a Avaliação Externa das Escolas está disponível em: [http://www.ige.min-edu.pt/upload/AEE2\\_2011/AEE\\_11\\_12\\_\(1\)\\_Quadro\\_referencia.pdf](http://www.ige.min-edu.pt/upload/AEE2_2011/AEE_11_12_(1)_Quadro_referencia.pdf). Acesso em: 10 maio 2018.

5 A iniciativa escocesa “Qualidade nas Escolas” foi formalmente lançada em junho de 1997 como uma parceria entre as escolas, as autoridades educativas e a Scottish Office. Tem como intenção elevar os padrões e oferecer excelência através da melhoria da qualidade da oferta educativa em escolas escocesas <http://www.oei.es/calidad2/paper.PDF>.

educativo, questões da organização, gestão e liderança escolares e dinâmicas de AA. No primeiro ciclo de AEE esse referencial estruturou-se em torno de cinco domínios e, no segundo ciclo, sofreu pequenos reajustes, passando a focar: (1) resultados; (2) prestação do serviço educativo; e (3) liderança e gestão.

Em “resultados”, segundo o que é enunciado no referencial, são contemplados: os de ordem académica, que incluem, entre outros, a qualidade do sucesso, o abandono e a desistência; os resultados sociais de participação na vida da escola e o cumprimento das regras e disciplina; e o reconhecimento da comunidade e o contributo da escola para o seu desenvolvimento. Na “prestação do serviço educativo” deve ser tida em atenção, entre outros, a contextualização do currículo e a abertura ao meio, a adequação das atividades educativas e do ensino às capacidades e aos ritmos de aprendizagem das crianças e dos alunos e, nestes, aos com necessidades educativas especiais, o acompanhamento e supervisão da prática letiva, a monitorização e avaliação do ensino e das aprendizagens, a diversificação das formas de avaliação e a monitorização interna do desenvolvimento do currículo. Na “liderança e gestão”, o referencial a usar na AEE contempla a visão estratégica existente para a escola, a valorização das lideranças intermédias, os critérios e práticas de organização e afetação dos recursos, a eficácia dos circuitos de informação e comunicação interna e externa, a AA na sua relação com a melhoria, a utilização dos resultados da avaliação externa na elaboração dos planos de melhoria, o envolvimento e participação da comunidade educativa na AA, o impacto da AA no planeamento, na organização e nas práticas profissionais. Uma análise do discurso enunciado neste referencial de AEE permite identificar questões relacionadas com princípios de justiça curricular (SANTOMÉ, 2013) de que são exemplo, a adequação do ensino às capacidades e aos ritmos de aprendizagem dos(as) estudantes e os apoios aos que deles necessitem, as medidas e estratégias adotadas para a prevenção da desistência e do abandono escolar e envolvimento coletivo em processos de AA que constituam pontos de partida para planos de melhoria.

O sentido de melhoria, tanto dos processos de ensino e de aprendizagem, como do sistema educativo no seu todo, está presente em todos os documentos legais que justificam a avaliação de escolas – Lei n. 31 (PORTUGAL, 2002); Despacho Conjunto n. 370 (PORTUGAL, 2006); Decreto-Lei n. 276 (PORTUGAL, 2007b); Decreto Regulamentar n. 81-B (PORTUGAL, 2007a); CNE Parecer n. 1 (PORTUGAL, 2011a); Decreto Regulamentar n. 15 (PORTUGAL, 2012b); Despacho n. 10.434 (PORTUGAL, 2013b); CNE Parecer n. 4 (PORTUGAL, 2013a). Refira-se, no entanto, que, apesar de existir desde 2002 legislação (Lei n. 31/2002) que aponta a necessidade de as escolas desenvolverem processos de AA, ela só começou a ser mais consistente devido à pressão da AEE para a sua concretização. Não pode também ser ignorado que, no balanço dos dois ciclos de AEE, tenha-se concluído sobre a importância da AA e lhe tenha sido atribuído ainda maior destaque no referencial a usar a partir de 2020.

É um fato que a avaliação das escolas tem constituído objeto de interesse das políticas educativas em Portugal, mas também em vários países da Europa (FAUBERT, 2009), justificadas como um processo central da credibilidade social dos sistemas educativos e um aliado ao serviço da melhoria das institucionais escolares e dos projetos que desenvolvem. Neste sentido, tem vindo a ser reconhecida a dimensão social da educação e a responsabilidade de cada instituição melhorar o seu desempenho (PASCHOALINO; FIDALGO, 2011) e promover o sucesso escolar (Lei n. 31, artigo 6, alínea d) (PORTUGAL, 2002). No entanto, uma análise dos percursos da AEE, em Portugal, permite reconhecer que ela tem seguido processos oscilantes entre uma orientação para a melhoria e uma prestação de contas em função de *standards* estabelecidos liderados pela agenda da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), na linha do que acontece em vários países (TUNER; YOLCU, 2014). É para essas duas modalidades que aponta também a legislação portuguesa quando atribui à AEE um carácter de obrigatoriedade e a justifica na intenção de assegurar a qualidade do serviço educativo prestado, alcançando os *standards* educativos internacionais. Em síntese, a par do objetivo de melhoria global das escolas e das aprendizagens dos alunos, a avaliação externa de instituições

escolares tem sido também associada a medidas de *accountability* (AFONSO, 2009; FULLAN; RINCON-GALLARDO; HARGREAVES, 2015), isto é, a práticas de prestação de contas que convivem com processos de corresponsabilização.

Clarificando a posição que estamos a expressar, na função mais estrita da prestação de contas, a avaliação permite, entre outros aspetos, aferir o estado do trabalho desenvolvido nas escolas, sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino e sobre os resultados alcançados (DÍAZ, 2003; SCHEERENS, 2003). Porém, apesar de esta função de controlo/prestação de contas estar contemplada nos processos avaliativos, eles não esgotam todo o seu potencial neste único aspeto, isto é, a prestação de contas pode assumir-se não somente como uma forma de controlo mas, igualmente, como um meio de promoção de melhoria e desenvolvimento, na medida em que permite identificar aspetos positivos, aspetos negativos e oportunidades que podem servir como pontos de partida para o estabelecimento de ações que positivamente intervenham nos problemas identificados (MARCHESI, 2002; SAMPAIO; LEITE, 2015).

Nesta posição, consideramos que a avaliação de escolas pode ser fundamental para a melhoria e para a inovação, desde que assegure informação que, adequadamente usada, possa promover a qualidade do serviço educativo oferecido (CAMPBELL; LEVIN, 2009; COE, 2009), tanto ao nível dos resultados dos alunos, como da ação dos professores e dos processos de gestão educacional. Dito de outro modo, nesta dualidade de funções que atravessam a AEE reconhecemos que uma cultura de AA por ela induzida pode contribuir para empoderar as escolas e os professores para tomarem decisões curriculares promotoras de justiça social. É neste sentido que consideramos que a AA se pode constituir num fator determinante de desenvolvimento e de melhoria da educação escolar, sendo mesmo essencial para os sistemas educativos (HOFMAN; DIJKSTRA; HOFMAN, 2009; RYAN; TELFER, 2011).

Apesar de atribuímos à AEE este papel positivo, reconhecemos que a prestação de contas que lhe está associada induz a valorização de resultados assentes em lógicas de performatividade (BALL, 2002, 2004, 2011). Como foi alertado por Young (2010), a atuação do Governo, ao centrar-se privilegiadamente nos resultados escolares e em padrões de qualidade, pode assumir-se apenas como uma forma de “instrumentalismo excessivo em que a educação se dirige cada vez mais para finalidades políticas e económicas e é cada vez mais justificada com base nelas” (YOUNG, 2010, p. 195). Ao mesmo tempo, este instrumentalismo pode minimizar o espaço e a autonomia das escolas e dos(as) professores(as) para exercerem uma ação que contemple os contextos e as situações reais, para passarem a submeter-se a critérios uniformizantes e uniformizadores.

Não ignorando esta situação, mas reconhecendo que a AEE pode desencadear melhorias indutoras de uma justiça curricular que promova a justiça social, valorizamo-la pelas possibilidades que gera de construir processos que contêm uma dimensão formativa (LEITE; RODRIGUES; FERNANDES, 2006). Para este mesmo sentido aponta a própria IGEC quando assume que o acompanhamento, o apoio e a exigência impostos às escolas com classificações consideradas insuficientes são fundamentais para que a avaliação constitua uma oportunidade de melhoria e não um risco de penalização (PORTUGAL, 2010).

Aderimos a esta ideia porque consideramos que uma cultura de AA reforça as capacidades da escola, dos professores e da comunidade escolar para configurarem e gerirem projetos educativos e curriculares que confirmam sentido à ação educativa e ao que é ensinado e avaliado. Como se depreende, este procedimento opõe-se a uma pedagogia bancária (FREIRE, 1972) que considera os saberes e as competências como aquisições isoladas, a serem trabalhados e avaliados no isolamento de professores e de alunos.

A posição que assumimos é que as funções associadas à avaliação externa – *accountability* e corresponsabilização na construção da melhoria – não a isentam de uma imprescindível complementaridade com os processos de AA (DEVOS; VERHOEVEN, 2003; REEZIGT; CREEMERS, 2005; BRAUCKMANN; PASHIARDIS, 2010; QUINTAS; VITORINO, 2013).

Por isso, e no quadro desta ideia, consideramos que a avaliação de escolas tem maior probabilidade de promover processos de justiça curricular promotores de uma justiça social quando estas duas modalidades se constituem num ciclo de diálogo aberto e contínuo (DEVOS; VERHOEVEN, 2003; REEZIGT; CREEMERS, 2005) em que a avaliação constitui uma fonte de informação e, por isso, uma mais-valia para a implementação de ações que intervenham ao nível das situações e problemas identificados (CAMPBELL; LEVIN, 2009; COE, 2009).

Se a AA permitir às escolas e aos agentes educativos conhecerem os efeitos das ações que desenvolvem e se a AEE for um meio para informar as escolas e os decisores políticos (PLOWRIGHT, 2007; SHAW *et al.*, 2003), estes dois processos conjugados permitirão realizar um diagnóstico que sirva de base para planos e intervenções de melhoria. Nesta linha de pensamento, será importante existir um forte envolvimento dos(as) professores(as), mas igualmente das lideranças, uma vez que os(as) Diretores(as) das escolas são elementos fundamentais nesse processo de melhoria (REEZIGT; CREEMERS, 2005; HALLINGER; HECK, 2011).

Foi tendo por referência essa ideia e apoiando-nos em Bolívar (2012) que, na componente empírica do estudo a que este artigo se reporta, tivemos em consideração os(as) diretores(as) de escolas/agrupamentos de escolas. Corroboramos este autor quando afirma que “o núcleo da mudança educativa se situa, não a nível micro da sala de aula, nem a nível macro da estrutura do sistema, mas no nível intermédio que são as condições organizacionais do estabelecimento de ensino” (BOLÍVAR, 2012, p. 18).

Uma cultura de AA implica que a informação recolhida seja efetivamente utilizada para apoiar e sustentar iniciativas de melhoria, estratégias inovadoras e medidas políticas, tanto ao nível dos decisores das políticas centrais como ao nível local das escolas (REEZIGT; CREEMERS, 2005; CAMPBELL; LEVIN, 2009). Por isso, se o procedimento da AEE não for capaz de promover processos de AA que contribuam para melhorar o trabalho desenvolvido nas escolas, é então necessário questionar o efeito de empoderamento (COSME; TRINDADE, 2010; MOURAZ; FERNANDES; LEITE, 2013) resultante das avaliações externas.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados para a componente empírica do estudo foram recolhidos através de entrevistas semi-directivas (BOGDAN; BIKLEN, 2003; GOODSON, 2013; SEIDMAN, 2013; BRAUN; CLARKE, 2013) em quatro agrupamentos de escolas públicas, representados na apresentação dos dados pelos números 1, 2, 3 e 4, e aplicados a diretores(as) e professores(as) que coordenam projetos na escola, a professores(as) que coordenam equipas de AA e ao ex-ministro da educação responsável pela legislação que está na origem da obrigatoriedade da avaliação das escolas do ensino público (Lei n. 31/2002) em Portugal.

A razão da escolha destas escolas para o estudo prende-se com o fato de todas elas serem frequentadas por uma população escolar marcada por insucesso escolar e por problemas de vulnerabilidade social e terem recebido, nas avaliações externas, apreciações distintas no que à cultura de AA diz respeito, isto é, mais elevadas e mais baixas.

As entrevistas foram realizadas individualmente e nos locais escolhidos pelos entrevistados. Depois de ter sido permitida a gravação e obtido o consentimento informado, foram comunicados os objetivos da entrevista, que se prendem com as possibilidades da AA, na sua relação com a avaliação externa de escolas, para assim poder gerar uma melhoria educacional fundada na justiça social.

Os discursos recolhidos foram analisados através do processo de análise de conteúdo (BARDIN, 2011) com apoio do *software* NVivo 11. As unidades de referência foram frases e, em algumas circunstâncias, parágrafos inteiros. No processo de codificação, a regra de exclusividade mútua de categorias não foi seguida (L'ÉCUYER, 1990).

## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

Os dados correspondentes a cada grupo de entrevistados foram organizados pelas categorias de análise identificadas e que decorreram dos objetivos que orientaram essas entrevistas. No caso do ex-ministro da educação, responsável pela política que orientou a AEE em Portugal, a entrevista pretendeu, principalmente, conhecer o que esteve na base desta medida política de avaliação das escolas e eventuais influências de políticas internacionais que ela tenha sofrido. No caso dos(as) diretores(as) de agrupamentos de escolas, pretendeu-se conhecer efeitos da AEE nos processos de organização e gestão escolar. No caso dos(as) professores(as) que coordenam equipes de AA e dos que coordenam projetos educativos de escola, pretendeu-se conhecer efeitos da AEE nos processos curriculares.

### A AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS E A AUTOAVALIAÇÃO NAS SUAS RAZÕES POLÍTICAS

Quando questionado acerca desta política, o ex-ministro da educação, responsável pela legislação que criou as bases para o sistema de avaliação das escolas, apontou para a existência de um compromisso forte com a eficiência e a eficácia para melhorar o funcionamento das instituições escolares e a qualidade da educação. Em sua opinião, quando sujeitas a uma avaliação, as escolas têm melhores condições para se tornarem mais atentas aos resultados dos(as) alunos(as) e adaptarem as suas ações a demandas externas. Neste sentido, afirmou:

*Eu acho que a existência de um sistema de avaliação externa das escolas é sempre uma ferramenta reguladora da aprendizagem e do desempenho escolar, que seja eficaz, que se deseja ser eficaz [...] o que nós viemos a perceber é que houve uma melhoria nos instrumentos que são utilizados para esta avaliação [...] hoje em dia as escolas estão mais preocupadas com seus resultados. Hoje em dia as escolas já perceberam que não basta ter boas intenções, querem ter bons resultados. Penso que isto é positivo [...] uma política de qualidade educativa é a que define metas e as estratégias adequadas. E essas são políticas que, tanto quanto possível, devem ser partilhadas e discutidas. (ex-Ministro da Educação)*

Para esse entrevistado, os resultados alcançados pelos(as) alunos(as) e o estabelecimento de metas são essenciais, principalmente, para a construção de uma cultura de sucesso escolar. Como se depreende pelo depoimento transcrito, os conceitos de eficiência e de eficácia são associados à ideia de justiça, sendo a AEE percebida como um meio para alcançar maior equidade. O discurso deste entrevistado está alinhado com o reconhecimento da importância da AEE na promoção de uma cultura de AA expresso pelo Conselho Nacional de Educação (CNE, Parecer n. 3/2010) que enfatizou a relevância do desenvolvimento de processos de AA, impulsionados pela AEE, para se obter informação acerca dos modos como decorre o ensino e a aprendizagem. Por sua vez, no âmbito da AEE, a AA é encarada como fundamental para que as escolas percebam e tomem consciência das ações que desenvolvem e das decisões que adotam (ROCHA, 2012; SAMPAIO; LEITE, 2014, 2017). Nessa linha de pensamento, para que a equidade seja alcançável, é importante combater o abandono e a retenção escolares, para evitar situações geradoras de exclusão social.

A ideia de justiça social, para este responsável por políticas de educação, está dependente da existência de uma atenção acrescida aos resultados das estratégias seguidas pelas escolas e pelos professores.

De certo modo, nessa intenção tem sido reconhecida como positiva a existência de processos de regulação em educação (NÓVOA; LAWN, 2002) pelas influências que geram na forma como as escolas refletem sobre suas ações de monitorização e sobre o processo de avaliação, isto é, como se autoavaliam para obter informações que mobilizam em planos de melhoria. Por implicar uma reflexão crítica e informada, esse procedimento autoavaliativo pode estar vinculado a processos curriculares que se constituam como um meio de diagnóstico que permita compreender como as ações desenvolvidas podem originar processos que as tornem mais justas.



Ainda sobre esta relação entre avaliação e melhoria, o mesmo entrevistado afirmou:

*Não me interessa saber se as escolas são boas ou más escolas, eu quero saber aquelas que têm essa cultura de inovar, de melhorar, de retificar, isso é que é importante [...] eu julgo que as escolas podem fazer muitas coisas, mas se não tiverem boas aprendizagens e bons resultados a sua missão falha [...] E, portanto, eu tenho que ter bons resultados, com bons processos e, acima de tudo, resultados que sejam contextualizados, pois eu sei que os alunos não são iguais. E como eu sei que os alunos não são iguais o meu ganho é saber que, não obstante as limitações que eles têm, eles conseguem atingir um nível superior àquele que seria estimável tendo em atenção a condição social e o capital cultural que eles têm. Portanto, se eu definir que o objetivo da avaliação é desencadear processos sustentáveis de qualificação das aprendizagens eu acho que esse é o mais importante. (ex-Ministro da Educação).*

*Há uma chave fundamental: é ter boas lideranças. E acima de tudo ter boas lideranças centradas e focadas na área pedagógica, ou seja, como é que eu vou melhorar as aprendizagens, esse é que é o grande desafio [...] um líder é isso, é alguém que tem a capacidade de mobilizar os recursos que tem, de qualificar os processos que tem, para atingir melhor os objetivos, que ele próprio pode definir ou que a comunidade possa definir, e, portanto, isso é que é liderança. (ex-Ministro da Educação)*

No discurso desse responsável por políticas centrais de educação, a melhoria das aprendizagens dos alunos e a concretização de processos promotores da justiça social é dependente das lideranças escolares, vistas como fundamentais para o sucesso da instituição escolar e, em consequência, dos(as) alunos(as).

Para esta mesma direção aponta Bolívar (2012) quando, ao refletir sobre condições que apoiam o movimento de melhoria das escolas, realça a importância de suas lideranças, sejam diretores, coordenadores de departamento, coordenadores de equipes, entre outros líderes, na criação de condições mobilizadoras de grupos de ação e seu envolvimento na configuração de planos de intervenção. Se a AA permite fornecer informações não só à organização escolar, mas também aos decisores e avaliadores, e se a AEE for um meio para informar as escolas e os decisores políticos (PLOWRIGHT, 2007; SHAW *et al.*, 2003), a conjugação desses dois processos permite a realização de um diagnóstico aprofundado da situação da escola e do que está na base do que nela vai ocorrendo. Assim, e tal como é defendido por Reezigt & Creemers (2005) e Hallinger e Heck (2011), reforça-se a importância de existir um forte envolvimento dos(as) professores(as) e das lideranças, aceitando que os(as) Diretores(as) das escolas são elementos basilares para o desenvolvimento de processos de melhoria nesses locais.

Como tem sido apontado por vários estudos, gerir e executar processos de melhoria nem sempre é fácil. Muitas vezes ocorrem tensões, conflitos e resistências individuais e institucionais que implicam negociações, e não imposições, construídas em processos de trabalho cooperativo com toda a comunidade educativa (MURILLO, 2005; LEITE; PINTO, 2016). É necessário que exista a capacidade de colocar em prática o que vai sendo coletivamente planeado e que, evidentemente, tem de atender às características do local e dos seus membros.

Na interpretação do discurso proferido por esse entrevistado decisor de políticas nacionais não ignoramos, também, e como desenvolvemos na primeira parte deste artigo, os processos associados a uma *accountability* burocrática (CLERCQ, 2007) que verifica se as escolas se adaptam e se apropriam das formas de organização e dos instrumentos definidos como necessários pela administração central. Por outro lado, e considerando a existência de pressões para implementar processos

de responsabilização na busca da eficácia no campo educacional (WRIGLEY, 2003), reconhecemos que a AEE vive esta tensão decorrente de elementos e olhares externos no apoio a reflexões sobre problemas vividos e formas de os minorar (LINGARD; SELLAR; SAVAGE, 2014).

Por isso, e apesar de reconhecermos o contributo que podem ter olhares externos, através de processos de avaliação e de monitorização, interrogamos as possibilidades que têm em promover um trabalho colaborativo no interior das escolas, que ultrapasse processos burocráticos para que a AA seja, efetivamente, um meio para as escolas construírem a sua autonomia e desenvolverem a capacidade de tomarem decisões curriculares (McBEATH, 1999; CLERCQ, 2007; LEITE; FERNANDES, 2010) que constituam resposta aos problemas com que convivem e às necessidades do contexto onde se situam e que, por isso, a vinculam a processos de desenvolvimento de um currículo socialmente mais justo.

Algumas das metas assumidas internacionalmente para a educação são muitas vezes desenvolvidas em conjunto com compromissos sobre a forma como poderão ser concretizadas (POPKEWITZ, 1996; LINGARD; RIZVI, 1998). Nesses compromissos, desenvolvidos no quadro de processos de globalização, nem sempre é fácil reconhecer a diversidade e a especificidade dos contextos locais sem enfraquecer a igualdade de resultados (TAYLOR; HENRY, 2000) avaliados por programas internacionais. Estas são situações que se colocam quando se pensam políticas de educação que devem contribuir para a concretização de princípios de justiça social. Tendo por referência esse alerta, reconhecemos que, na visão dos atores educativos entrevistados neste estudo, o processo de avaliação e monitorização é considerado positivo, apesar de a AEE conduzir a práticas escolares que pretendem responder às demandas externas. Foi afirmado:

*[...] levou a que a escola refletisse o seu próprio percurso, muitas vezes as escolas têm muita dificuldade em se autoavaliar. [...] Agora, felizmente através da inspeção, têm-se feito os planos de melhoria. Antes as escolas públicas não faziam planos de melhoria [...] não havia um plano estruturado, sistematizado, orientado no sentido de potenciar o processo. Isto não existia. (Diretor 1)*

*Fazemos um apanhado de tudo, fazemos aquilo que em geral a Inspeção faz [...] Hoje em dia o estabelecimento de metas foca-se muito mais nas médias nacionais [do que nas do contexto]. (Coordenador da equipa de AA 3)*

Esses entrevistados reconhecem que a AEE foi crucial para reestruturar a sua organização interna e o estabelecimento de objetivos. Na mesma linha, alguns autores (MACDONALD, 1976; HOUSE, 1990; GREENE, 2005) argumentam que as práticas de avaliação (quer externa, quer a AA) podem ser um mecanismo promotor de justiça por fornecerem informações valiosas às escolas que sirvam de ponto de partida e de reflexão para a adoção de práticas, tanto organizacionais, como curriculares e pedagógicas, que tenham em atenção a diversidade da população escolar.

Contudo, e apesar do processo de AEE ser percecionado como a base para a criação de procedimentos estruturais das escolas, alguns(mas) dos(as) entrevistados(as) também mencionam que existe um foco excessivo destas políticas nos resultados dos(as) alunos(as) e, por sua vez, um foco menor na concretização de práticas que atendam às características dos contextos onde se situam e da população escolar que servem, numa lógica de negociação e não de imposição, recorrendo a processos de trabalho cooperativo com toda a comunidade educativa (HARGREAVES, 1998; MURILLO, 2003, 2005, 2008; LEITE; PINTO, 2016). Segundo esses entrevistados(as), esse foco excessivo nos resultados, traduzidos em médias, produzido e reproduzido naquilo que é denominado de “burocracia do papel”, pode afetar negativamente a escola, principalmente no que diz respeito à adaptação de ações curriculares para os(as) diferentes alunos(as). Foi mencionado:

*[...] as escolas não são mais que o espelho da realidade que é a sociedade de hoje e a escola, no fundo, é o “para-raios” que tem que segurar toda esta panóplia de alunos [...] Não se trata da quantidade, é a qualidade que este programa veio trazer às escolas, a qualidade passa por pôr as pessoas a pensar [...]. (Diretor 1)*

*Eu acho que a IGEC, desta vez, está a ser mais justa porque eles colocaram as escolas em diferentes níveis [...]. As escolas do programa TEIP têm outras realidades. (Coordenadora AA 2)*

*Muitas vezes, a burocracia do papel não reflete aquilo que é feito em termos pedagógicos e as dinâmicas que são implementadas. (Coordenadora de projeto educativo 2)*

*Se o sucesso escolar for só os resultados dos testes, então a avaliação externa promove o sucesso escolar. Se o sucesso escolar é a realização do aluno, a experiência que a escola lhes pode dar e de os formar para além dos testes... eu acho que é a parte que se vai perdendo nas escolas... então aí não [...] a escola mecanizou-se mais [...] uma aula é muito mais que seguir o manual. (Coordenadora de projeto educativo 3)*

Os processos derivados de ações de *accountability* que promovem a autorregulação e a implementação da AA nas escolas parecem assumir-se como uma força política transversal à AEE. A imposição da “burocracia do papel” é sentida como geradora de frustrações pelas escolas que não conseguem alcançar as metas definidas externamente, como expressam os seguintes discursos:

*O plano de melhoria [da IGEC] implica a imposição de certas práticas e o que custou mais aqui foi a supervisão pedagógica [...] a avaliação que é feita é muito subjetiva, os parâmetros e a forma como é feita dava para repensar o modelo. (Diretor 2)*

*Houve melhorias, mas o que estamos a sentir é que não estamos a conseguir [...] não é suficiente para podermos trabalhar aqui em termos de resultados. (Coordenadora AA 4)*

*[...] está sempre no “melhorar, melhorar, melhorar”, mas nem sempre isso é possível porque cada escola tem o seu ritmo [...] e os agrupamentos que não conseguem atingir esses objetivos são penalizados nos seus recursos, ora, vai contra a lógica da questão da justiça. (Diretor 1)*

*Tentamos ir reajustando o plano de ação de forma a colmatar as necessidades e ir de encontro aquilo que nos é exigido [...] às vezes não há explicação para além do meio desfavorecido [...] mas para eles nunca é justificação. (Coordenadora de projeto educativo 3)*

A AEE, ao ocorrer em espaços distantes de tempo, é um processo pontual que recolhe informação sobre as escolas que pode ser relevante e surtir efeitos ao nível curricular. Contudo, segundo esses entrevistados, os seus efeitos mais visíveis limitam-se aos planos de melhoria que as escolas são obrigadas a elaborar e a outros pontos menos positivos ou oportunidades de melhoria que são referidos nos relatórios de AEE e que pretendem constituir orientações das ações a desenvolver pelas escolas. O sentimento de injustiça é destacado por esses entrevistados quando se referem à ênfase que a AEE dá aos resultados académicos dos alunos. Foi afirmado:

*Quando os alunos tinham projetos diferenciados aos vários níveis, eles acabavam por gostar mais da escola e acabavam por gostar mais das aulas e também porque aquilo que eles aprendiam de uma forma um pouco informal nesses projetos os ajudavam na parte de algumas dificuldades [...] Somos tudo menos inclusivos, não somos? Devemos todos trabalhar para a inclusão, mas, no fundo, na prática, na ação, não somos nada inclusivos. (Coordenadora de projeto educativo 3)*

*É injusto! Há Inspetores que em dois dias me fazem uma avaliação da escola, que dizem que é tudo negativo e que não percebem o que é o trabalho das pessoas no terreno. (Coordenadora AA 2)*

*Acredito que as pessoas que vieram fazer a avaliação podiam ser sérias, mas vale o que vale [...] a Direção estava um caos naquela fase e a única coisa que tem “bom” é a Direção. Os professores são ali apontados como terríveis [...] mas o que aparece lá não era a realidade minimamente [...] para quem lê como seu sente-se agredido. (Coordenadora AA 4)*

Esses discursos realçam a importância da existência de projetos diferentes para diferentes alunos(as), bem como a necessidade de ser reforçado o trabalho de colaboração e articulação curricular. Para esses entrevistados, as questões relativas à justiça social são camufladas pela exigência de cumprimento de metas e objetivos que, por vezes, não são considerados adaptados às realidades dos contextos escolares, o que implica esforços adicionais os quais não são reconhecidos. Ou seja, nas suas posições, esses entrevistados consideram que a justiça social, como equidade, parece situar-se em ideais de *performatividade* (LYOTARD, 1984; BALL, 2002, 2004, 2011).

O foco nas metas e nos resultados académicos, muitas vezes referido, reforça a ideia de que os números se tornaram centrais nas políticas de educação contemporâneas (GREK; OZGA, 2008, OZGA, 2009; LINGARD, 2010; BORER; LAWN, 2013). Esse fato, e como já atrás referimos, pode enfraquecer o discurso concetual do que constitui a justiça social na educação escolar (LINGARD; SELLAR; SAVAGE, 2014; SALINAS; REIDEL, 2007), especialmente quando pressões externas produzem apenas alterações cosméticas ou simbólicas (CLERCQ, 2007; KELLY, 2012).

Sendo o sucesso escolar e a melhoria educacional a meta desta política educacional, ela atribui grande importância aos resultados obtidos pelos alunos nos exames nacionais. Essa situação é percebida pelos entrevistados, e como foi dado conta ao longo deste artigo, como incompatível com o desenvolvimento de alternativas e reajustes curriculares que reconheçam a diversidade de alunos(as) presentes nos contextos escolares. A justiça, em termos curriculares, acaba por estar condicionada à ação dos(as) professores(as), sendo que assumirem o papel de decisores curriculares (LEITE; FERNANDES, 2010) nem sempre se coaduna com a prestação de contas inerente ao trabalho que realizam e à resposta que têm de dar em termos de sucesso escolar traduzido nos resultados académicos alcançados pelos(as) alunos(as). Porém, e apesar das diferentes perspetivas dos entrevistados, a AEE parece favorecer a implementação de processos de AA que funcionem como uma mais-valia para ações educativas mais justas e, ao mesmo tempo, mais eficientes.

## CONCLUSÕES

Como ao longo do artigo foi expresso, partimos para a investigação com a crença de que o envolvimento das escolas em processos de AA pode contribuir para que estas melhor se conheçam e, em função desse conhecimento, tomem decisões que contribuam para a concretização da justiça social. Para isso, tivemos como foco a política de educação que em Portugal regula o processo de avaliação externa de

escolas e interrogamos em que medida a política relativa a esta avaliação externa está a promover processos de AA que contribuam para uma justiça curricular promotora de justiça social.

Assumimos que uma cultura de AA que comprometa diretores de escolas, professores e todos os restantes elementos da comunidade educativa pode contribuir para uma análise ampla e responsável das situações com que a escola convive, das opções pedagógicas e curriculares que faz e dos efeitos dos projetos que desenvolve. Em função do conhecimento obtido, acreditamos ser possível transformar a visão de “compensação” de alunos considerados deficitários, em ações que encarem as diferenças e as especificidades não como *déficit*, mas como um ponto de partida para a organização de processos que a todos proporcionem aprendizagens. Trata-se, pois, de usar esse diagnóstico autoavaliativo para a produção de um conhecimento coletivamente construído e promotor de uma justiça curricular (SANTOMÉ, 2013) que favoreça a justiça social (CONNELL, 1995, 1997, 1999, 2012).

Consideramos que uma escola justa, orientada por princípios de justiça social, terá de se envolver e se comprometer com processos de reconfiguração do currículo prescrito a nível nacional (LEITE; FERNANDES, 2010) para que tenha em conta os contextos onde esse currículo se desenvolve e as características dos alunos a quem ele se destina (ROHLING; VALLE, 2016). Para isso, é necessário problematizar e romper com medidas que se integram na concepção de compensação de *déficits*. Em vez de caminhos em linha com uma educação compensatória, há que seguir processos que, tendo como ponto de partida as situações reais dos alunos com os quais se está a trabalhar, se orientem para a concretização da justiça social. Há também que não esquecer, nesses procedimentos, a importância de serem seguidas estratégias empoderadoras de alunos e professores que, em diálogo, conduzam todos a um conhecimento emancipador (FREIRE, 1972; LEITE *et al.*, 2011).

No caso da AEE, a AA justifica-se para apoiar processos de melhoria dos resultados escolares, da oferta formativa e das lideranças, isto é, dos três domínios que fazem parte do referencial que em Portugal enquadra essa política avaliativa. Talvez por isso a AEE é percecionada como positiva: pela possibilidade que confere de um olhar externo impulsionar a reflexão no interior de cada escola e ser um complemento da AA. No entanto, o modo como esse complemento ocorre só poderá ser positivo se não vier a ser percecionado pelos diretores, professores e demais elementos da comunidade escolar como punição.

Como os dados do estudo revelaram, os efeitos de melhoria que podem advir desse olhar externo, conferido pela AEE, serão tanto maiores quanto melhor for a ação das lideranças escolares, tanto de topo, diretores, como intermédias, coordenadores de projetos. O envolvimento de toda a comunidade educativa na procura da melhoria é condição base para que ela ocorra, isto é, para que se caminhe na direção da justiça social. No entanto o estudo permitiu reconhecer que a AEE também pode ter como efeito inibidor do desejo de melhoria. Esta situação está muitas vezes associada à componente punitiva da AEE, nomeadamente quando, no sistema de classificação das escolas, lhes é atribuída o grau mais baixo da hierarquia, ou seja, insuficiente e suficiente em vez de bom, muito bom ou excelente. De realçar, ainda, como um aspeto problemático, o fato de que essa classificação, nos últimos anos, tem sido fundada nos resultados académicos obtidos pelos(as) alunos(as) em exames nacionais, sendo, como o estudo mostrou, percecionada como negativa pelas escolas que ocupam lugares mais baixos dessa classificação.

Por isso, reafirmamos, para que a avaliação externa e os processos de AA se constituam em pilares de uma justiça curricular promotora da justiça social precisam se apoiar em dinâmicas que vinculem o currículo aos contextos reais das escolas e dos processos de ensino-aprendizagem-avaliação que o concretizam. A escola, nascida da normatividade (BALL, 2002, 2004, 2011), para desenvolver uma justiça curricular promotora da justiça social, precisa diversificar o que foi normalizado, o que implica, conseqüentemente, novas formas de organização escolar, do currículo e dos modos de trabalho pedagógico dos(as) professores(as) no uso da sua agência (PRIESTLEY; BIESTA; ROBINSON, 2015; SAMPAIO; LEITE, 2018).

Em síntese, o estudo permitiu concluir que o lugar da justiça social no âmbito dessa medida política está diretamente relacionado com a forma e a estrutura que os processos de avaliação externa e de AA assumem e que a afastem de lógicas fundadas na *performatividade* (BALL, 2002, 2004). Por isso, continuamos a sustentar a importância de (re)pensar formas alternativas de conceitualizar processos de avaliação capazes de mobilizar dinâmicas autoavaliativas partilhadas e democráticas.

Reconhecendo que a ação pedagógica é também uma ação política, os(as) professores(as) são agentes de mudanças positivas quando atuam como decisores curriculares (LEITE; FERNANDES, 2010) usando os seus corredores de liberdade. Como tem sido igualmente demonstrado, essas oportunidades de mudança, no sentido da melhoria, são favorecidas se existir uma vontade interna dos agentes educativos que constituem o universo escolar (BOLÍVAR, 2012). São também favorecidas se houver uma atenção a condições geradoras de motivação e um apelo à mudança orientada para a melhoria. Quando a procura da melhoria é assumida, não só pelos(as) professores(as), mas também pelos membros da gestão escolar e pelos próprios alunos, há mais possibilidades de se concretizarem processos fundados numa justiça curricular geradora de justiça social.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo J. Questões, objetos e perspetivas em avaliação. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, v. 2, n. 19, p. 487-507, 2014.

AFONSO, Almerindo J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, n. 13, p. 13-29, 2009.

AFONSO, Almerindo J. Para uma crítica da avaliocracia. *OPS! Revista de Opinião Socialista*, n. 2, p. 14-16, 2008.

ARROYO, Miguel G. *Currículo, território em disputa*. Petrópolis: Vozes, 2011.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2011.

BARDIN, Laurence. *Content analysis*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2011.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari k. *Qualitative research for education: an introduction to theories and methods*. New York: Pearson Education Group, 2003.

BOLÍVAR, António. *Melhorar os processos e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão, 2012.

BORER, Valérie L.; LAWN, Martin. Governing education systems by shaping data: from the past to the present, from national to international perspectives. *European Educational Research Journal*, v. 12, n. 1, p. 48-52, Mar. 2013.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Lisboa: Vega, 1970.

BRAUCKMANN, Stefan; PASHIARDIS, Petros. The clash of evaluations: in search of the missing link between school accountability and school improvement: experiences from Cyprus. *International Journal of Educational Management*, v. 24, n. 4, p. 330-350, May 2010.

BRAUN, Virginia; CLARKE, Victoria *Successful qualitative research: a practical guide for beginners*. Los Angeles: Sage Publications, 2013.

CAMPBELL, Carol; LEVIN, Ben. Using data to support educational improvement. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, n. 21, p. 47-65, 2009.

- CLARK, Bill. *The quality initiative in Scottish schools: working together to achieve excellence*. Scotland: Quality, Standards and Audit Division, 2000.
- CLERCQ, Francine de. School monitoring and change: a critical examination of Whole School-Evaluation. *Education as Change*, v. 11, n. 2, p. 97-113, Dec. 2007.
- COE, Robert. School improvement: reality and illusion. *British Journal of Educational Studies*, v. 57, n. 4, p. 363-379, Dec. 2009.
- CONNELL, Raewyn. Just education. *Journal of Education Policy*, v. 27, n. 5, p. 681-683, June 2012.
- CONNELL, Raewyn. *Escuelas e justicia social*. Madrid: Morata, 1999.
- CONNELL, Raewyn. La Organización Social de la Masculinidad. In: VALDÉS, Tesesa; OLIVARRÍA, José (ed.). *Masculinidad/es: poder y crisis*. Santiago: Ediciones de las Mujeres, 1997. p. 31-48.
- CONNELL, Raewyn. Justiça, conhecimento e currículo na educação contemporânea. In: SILVA, Luiz H.; AZEVEDO, José C. (ed.). *Reestruturação curricular, teoria e prática no cotidiano da escola*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 11-35.
- COSME, Ariana; TRINDADE, Rui. Avaliar as escolas: para quê e porquê? Auto-avaliação das escolas e processos de auto-monitorização. *Elo*, n. 17, p. 33-41, 2010.
- CRAHAY, Marcel. L'école peut-elle être juste et efficace? De l'égalité des chances et l'égalité des acquis. *Revue Française de Pédagogie*, n. 135, p. 223-225, 2000.
- DEVOS, Geert; VERHOEVEN, Jef C. School Self-Evaluation Conditions and Caveats: The Case of Secondary Schools. *Educational Management, Administration & Leadership*, v. 31, n. 4, p. 403-420, 2003.
- DÍAZ, Amparo S. *Avaliação da qualidade das escolas*. Porto: Asa, 2003.
- FAUBERT, Violaine. *School evaluation: current practices in OECD countries and a literature review*. Paris: OECD Publishing, 2009. (OECD Education Working Papers, n. 42).
- FRASER, Nancy. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 11-39, 2009.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*, Porto: Edições Afrontamento, 1972.
- FULLAN, Michael; RINCON GALLARDO, Santiago; HARGREAVES, Andy. Professional capital as accountability. *Education Policy Analysis Archives*, v. 23, n. 15, p. 1-22, 2015.
- GOODSON, Ivor F. *Developing narrative theory: life histories and personal representation*. London: Routledge, 2013.
- GREENE, Jennifer C. Evaluators as stewards of the public good. In: HOOD, Stafford; FRIERSON, Henry; HOPSON, Rodney (ed.). *The role of cultural and cultural context: a mandate for inclusion, the discovery of truth, and understanding in evaluative theory and practice*. Greenwich, CT: Information Age Publishing, 2005. p. 7-20.
- GREK, Sotiria; OZGA, Jenny. Governing by numbers? Shaping education through data. *CES Briefing*, Scotland, n. 44, 2008. Disponível em: [http://www.ces.ed.ac.uk/old\\_site/PDF%20Files/Brief044.pdf](http://www.ces.ed.ac.uk/old_site/PDF%20Files/Brief044.pdf). Acesso em: 10 maio 2019.
- HALLINGER, Phillip; HECK, Ronald H. Exploring the journey of school improvement: classifying and analyzing patterns of change in school improvement processes and learning outcomes. *School Effectiveness and School Improvement*, v. 22, n. 1, p. 1-27, 2011.
- HARGREAVES, Andy. *Os professores em tempos de mudança: o trabalho e a cultura dos professores na idade pós-moderna*. Lisboa: Mc Graw-Hill, 1998.
- HOFMAN, Roeland H.; DIJKSTRA, Nynke J.; HOFMAN, Adrian W. H. School self-evaluation and student achievement. *School Effectiveness and School Improvement*, v. 20, n. 1, p. 47-68, 2009.
- HOUSE, Ernest R. Methodology and justice. In: SIROTNIK, Kenneth (ed.). *Evaluation and social justice: issues in public education*. New Directions for Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass, 1990. p. 23-36.
- KELLY, Anthony. Measuring 'equity' and 'equitability' in school effectiveness research. *British Educational Research Journal*, v. 38, n. 6, p. 977-1002, 2012.
- L'ÉCUYER, René. *Méthodologie de l'analyse développementale de contenu*. Québec: Presses de l'Université, 1990.
- LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Avaliação, qualidade e equidade. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 421-438, 2014.

- LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Curricular studies and their relation with the political agenda for education. *Transnational Curriculum Inquiry*, v. 2, p. 35-49, 2012.
- LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Desafios aos professores na construção de mudanças educacionais e curriculares: que possibilidades e que constrangimentos. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 198-204, set./dez. 2010.
- LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa; FIGUEIREDO, Carla. Challenges of curricular contextualisation: teachers' perspectives. *The Australian Educational Researcher*, v. 45, n. 4, p. 435-453, 2018. doi:10.1007/s13384-018-0271-1
- LEITE, Carlinda; PINTO, Carmem L. O trabalho colaborativo entre os professores no quotidiano escolar. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 48, p. 69-91, 2016.
- LEITE, Carlinda; RODRIGUES, Lurdes; FERNANDES, Preciosa. A autoavaliação das escolas e a melhoria da qualidade da educação: um olhar reflexivo a partir de uma situação. *Revista Estudos Curriculares*, Porto, n. 1, p. 21-45, 2006.
- LINGARD, Bob. Policy as numbers: ac/counting for educational research. *The Australian Educational Researcher*, v. 38, n. 4, p. 355-382, Jan. 2010.
- LINGARD, Bob; RIZVI, Fazal. Globalisation and the fear of homogenisation in education. *Change: Transformations in Education*, v. 1, n. 1, p. 62-71, 1998.
- LINGARD, Bob; SELLAR, Sam; SAVAGE, Glenn C. Re-articulating social justice as equity in schooling policy: the effects of testing and data infrastructures. *British Journal of Sociology of Education*, v. 35, n. 5, p. 710-730, 2014.
- LYOTARD, Jean-François. *The postmodern condition: a report on knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1984.
- MACDONALD, Barry. Evaluation and the control of education. In: TAWNEY, David (ed.). *Curriculum evaluation today: trends and implications*. London: Macmillan, 1976. p. 125-136.
- MARCHESI, Álvaro. Mudanças educativas e avaliação das escolas. In: AZEVEDO, Joaquim (org.). *Avaliação das escolas: consensos e divergências*. Porto: Asa, 2002. p. 20-27.
- McARTHUR, Jan. *La evaluación: una cuestión de justicia social. Perspectiva crítica y prácticas adecuadas*. Madrid: Narcea, 2019.
- McBEATH, Jan. *Schools must speak for themselves: the case of school self-evaluation*. Routledge: New York, 1999.
- MOURAZ, Ana; LEITE, Carlinda; FERNANDES, Preciosa. Teachers' role in curriculum design in Portuguese schools. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, v. 19, n. 5, p. 478-491, 2013.
- MURILLO, Francisco Javier. Enfoque, situación y desafíos: de la investigación sobre eficacia escolar em América Latina y el Caribe. In: BLANCO, Rosa et al. (org.). *Eficacia escolar y factores asociados*. Santiago de Chile: ORE ALC/UNESCO, 2008. p. 17-47.
- MURILLO, Francisco Javier. *La investigación sobre eficacia escolar*. Barcelona: Octaedro, 2005.
- MURILLO, Francisco Javier. Una panorâmica de la investigación ibero-americana sobre eficacia escolar. *REICE – Revista Electrónica sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, v. 1, p. 1-14, 2003.
- NÓVOA, António; LAWN, Martin (ed.). *Fabricating Europe: the formation of an education space*. Dordrecht: Kluwer Academic, 2002.
- OZGA, Jenny. Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, v. 24, n. 2, p. 149-162, 2009.
- PASCHOALINO, Jussara B.; FIDALGO, Fernando. A lógica brasileira da avaliação: impactos no currículo escolar a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 34, p. 103-116, 2011.
- PLOWRIGHT, David. Self-evaluation and OFSTED Inspection: developing an integrative model of school improvement. *Educational, Management, Administration & Leadership*, v. 35, n. 3, p. 373-393, 2007.
- PONCE, Branca J.; DE OLIVEIRA NERI, Juliana F. O currículo escolar em busca da justiça social: a violência doméstica contra a criança e o adolescente. *Revista e-Curriculum*, v. 13, n. 2, p. 331-349, 2015.
- POPKEWITZ, Thomas S. Rethinking decentralisation and state/civil society distinctions: the state as a problematic of Governing. *Journal of Education Policy*, v. 11, n. 1, p. 27-52, 1996.
- PORTUGAL. CNE Parecer n. 1, de 03 de janeiro de 2011. Ministério da Educação e Ciência. Conselho Nacional da Educação. *Diário da República*, n. 1, Série II, 03 jan. 2011a.



PORTUGAL. CNE Parecer n. 4, de 12 de julho de 2013. Ministério da Educação e Ciência. Conselho Nacional da Educação. *Diário da República*, n. 133, Série II, de 12 jul. 2013a.

PORTUGAL. Decreto n. 137, de 02 de julho de 2012. Ministério da Educação e Ciência, *Diário da República*, n. 126, Série I, de 02 jul. 2012a.

PORTUGAL. Decreto Regulamentar n. 15, de 27 de janeiro de 2012. Ministério da Educação e Ciência. *Diário da República*, n. 20, Série I, de 27 jan. 2012b.

PORTUGAL. Decreto Regulamentar n. 81-B, de 31 de julho de 2007. Ministério da Educação. *Diário da República*, n. 146, 3º Suplemento, Série I, de 31 jul. 2007a.

PORTUGAL. Decreto-Lei n. 125, 29 de dezembro de 2011 (Lei Orgânica do MEC). Ministério da Educação e Ciência. *Diário da República*, n. 249, Série I, de 29 dez. 2011b.

PORTUGAL. Decreto-Lei n. 276, de 31 de julho de 2007. Presidência do Conselho de Ministros., *Diário da República*, n. 146, Série I, de 31 jul. 2007b.

PORTUGAL. Despacho Conjunto n. 370, de 03 de maio de 2006, Ministério da Educação. Ministério das Finanças e da Administração Pública. *Diário da República*, n. 85, Série II, 03 maio 2006.

PORTUGAL. Despacho n. 10.434, de 09 de agosto de 2013. Ministério da Educação e Ciência. Inspeção-Geral da Educação e Ciência. *Diário da República*, n. 153, Série II, de 09 ago. 2013b.

PORTUGAL. Lei n. 31, de 20 de dezembro de 2002. Assembleia da República. Lisboa. *Diário da República*, n. 294, I série A, de 20 dez. 2002.

PORTUGAL. Lei n. 46, de 14 de outubro de 1986, com as alterações introduzidas pelas leis n. 115-A de 19 de setembro de 1997 e n. 49 de 30 de agosto 2005. Assembleia da República. *Diário da República*, n. 166, Série I-A, de 30 ago. 2005.

PORTUGAL. Ministério da Educação. Inspeção-Geral da Educação e Ciência – IGEC. *Relatório de actividades 2009*. Lisboa: IGEC, 2010. Disponível em: [https://www.igec.mec.pt/upload/RepDigital/Relatorio\\_Atividades/RA\\_2009.pdf](https://www.igec.mec.pt/upload/RepDigital/Relatorio_Atividades/RA_2009.pdf). Acesso em: 4 maio 2010.

PRIESTLEY, Mark; BIESTA, Gert; ROBINSON, Sara. *Teacher agency: an ecological approach*. Londres: Bloomsbury Academic, 2015.

QUINTAS, Helena; VITORINO, Teresa. Avaliação externa e autoavaliação das escolas. In: VELOSO, Luísa (org.) *Escolas e avaliação externa: um enfoque nas estruturas organizacionais*. Lisboa: Mundos Sociais, 2013.

REEZIGT, Gerry J.; CREEMERS, Bert P. M. A comprehensive framework for effective school improvement. *School Effectiveness and School Improvement*, v. 16, n. 4, p. 407-424, 2005.

ROCHA, Augusto P. L. Avaliação externa de escolas: resultados e autoavaliação. Que relação? *Foro de Educación*, n. 14, p. 207-223, 2012.

ROHLING, Marcos; VALLE, Ione R. Princípios de justiça e justiça escolar: a educação multicultural e a equidade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 160, p. 386-409, abr./jun. 2016.

RYAN, Thomas G.; TELFER, Leslie. A review of (elementary) school self-assessment processes: Ontario and beyond. *International Electronic Journal of Elementary Education*, v. 3, n. 3, p. 171-190, 2011.

SALINAS, Cinthia S.; REIDEL, Michelle. The cultural politics of the Texas educational reform agenda: examining who gets what, when, and how. *Anthropology & Education Quarterly*, v. 38, n. 1, p. 42-56, 2007.

SAMPAIO, Marta; LEITE, Carlinda. Mapping social justice perspectives and their relationship with curricular and schools' evaluation practices: looking at scientific publications. *Education as Change*, v. 22, n. 1, p. 1-21, 2018.

SAMPAIO, Marta; LEITE, Carlinda. From curricular justice to educational improvement: what is the role of schools' self-evaluation? *Improving Schools*, v. 20, n. 1, p. 62-75, 2017.

SAMPAIO, Marta; LEITE, Carlinda. A territorialização das políticas educativas e a justiça curricular: o caso TEIP em Portugal. *Currículo sem Fronteiras*, v. 15, n. 3, p. 715-740, 2015.

SAMPAIO, Marta; LEITE, Carlinda. Políticas de avaliação das escolas e seus efeitos na construção de uma melhoria educacional. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 1, p. 3-16, 2014.

SANTOMÉ, Jurjo T. *Currículo escolar e justiça social: o cavalo de Troia da educação*. Porto Alegre: Penso, 2013.

SCHEERENS, Jaap. *Melhorar a eficácia das escolas*. Porto: Asa, 2003.

SEIDMAN, Irving. *Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education & the social sciences*. New York: Teachers College, Columbia University, 2013.

SHAW, Ian; NEWTON, D.; AITKIN, Murray; DARNELL, Ross. Do OFSTED inspections of secondary schools make a difference to GCSE results? *British Educational Research Journal*, v. 29, n. 1, p. 63-75, 2003.

SMITH, Gregory A. Place-based education: learning to be where we are. *Phi Delta Kappan*, v. 118, p. 6-43, 2005.

TAYLOR, Sandra; HENRY, Miriam. Challenges for equity policy in changing contexts. *Australian Educational Researcher*, v. 27, n. 3, p. 1-15, 2000.

TUNER, David; YOLCU, Hüseyin. *Neoliberal educational reforms: a critical analysis*. Londres: Routledge, 2014.

WRIGLEY, Terry. Is 'School Effectiveness' anti-democratic? *British Journal of Educational Studies*, v. 51, n. 2, p. 89-112, 2003.

YOUNG, Michael F. D. *Conhecimento e currículo: do socioconstrutivismo ao realismo social na sociologia da educação*. Porto: Porto, 2010.

### NOTA SOBRE AUTORIA

Artigo escrito em conjunto pelas duas autoras.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO

LEITE, Carlinda; SAMPAIO, Marta. Autoavaliação e justiça social na avaliação das escolas em Portugal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 660-678, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146835>


**Recebido em:** 17 SETEMBRO 2019 | **Aprovado para publicação em:** 04 MAIO 2020




Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053146873>

## A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO HORIZONTE DA PROTEÇÃO INTEGRAL INFANTO-ADOLESCENTE

 José Almir do Nascimento<sup>I</sup>

 Carlos Roberto Jamil Cury<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade de Pernambuco (UPE), Petrolina (PE), Brasil; josealmirdonascimento@gmail.com

<sup>II</sup> Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Belo Horizonte (MG), Brasil; crjcury.bh@terra.com.br

### Resumo

*O artigo pretende problematizar o conceito de qualidade da educação vislumbrado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), construído no lastro das lutas por direitos humanos infanto-adolescentes. Esse conceito se impõe como uma ampliação do espectro dos direitos da cidadania e dos direitos sociais dos educandos, de modo que o conteúdo do direito à educação não pode ser considerado ideologicamente neutro. O estudo qualitativo de tipo bibliográfico examina no acervo doutrinário e normativo os fundamentos da qualidade educacional como direito humano, tendo-a como horizonte de proteção integral das infâncias. Notamos que a qualidade preconizada como proteção integral não é um fato, nem um ato que depende com exclusividade do texto positivado. Ela depende, além dos fatores econômicos, de condições políticas, engajamento da família e da sociedade, nível de democracia e estruturas de Estado para assegurar sua efetividade.*

**QUALIDADE DA EDUCAÇÃO • DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE • LEGISLAÇÃO**

## THE QUALITY OF EDUCATION IN THE HORIZON OF INTEGRAL PROTECTION FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS

### Abstract

*The article intends to problematize the concept of quality of education envisioned in the Child and Adolescent Statute (Estatuto da Criança e do Adolescente), built on the ballast of the struggle for children and adolescents human rights. This concept imposes itself as a broadening of the spectrum of citizenship rights and social rights of learners, so that the content of the right to education cannot be considered ideologically neutral. The qualitative study of bibliographic type examines in the doctrinal and normative collection the foundations of the educational quality as human right, having it as horizon of Integral Protection of the childhoods. We note that the quality advocated as Integral Protection is not a fact, nor an act that depends exclusively on the positive text. It depends, in addition to economic factors, political factors, engagement of family and society, the level of democracy and state structures to ensure its effectiveness.*

**QUALITY OF EDUCATION • RIGHTS OF THE CHILD • RIGHTS OF THE ADOLESCENT • LEGISLATION**

## LA CUALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN EL HORIZONTE DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

### Resumen

*El artículo pretende problematizar el concepto de cualidad de la educación vislumbrado en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), construido en el lastre de las luchas por los derechos humanos de los niños y adolescentes. Ese concepto se impone como una ampliación del espectro de los derechos de la ciudadanía y de los derechos sociales de los educandos, de modo que el contenido del derecho a la educación no puede ser considerado ideológicamente neutro. El estudio cualitativo de tipo bibliográfico examina en el acervo doctrinario y normativo los fundamentos de la cualidad educacional como derecho humano, teniéndola como horizonte de protección integral de las infancias. Notamos que la cualidad preconizada como protección integral no es un hecho, ni un acto que depende con exclusividad del texto positivado. Ella depende, además de los factores económicos, de condiciones políticas, compromiso de la familia y de la sociedad, nivel de democracia y estructuras del Estado para asegurar su efectividad.*

**CUALIDAD DE LA EDUCACIÓN • DERECHOS DEL NIÑO • DERECHOS DEL ADOLESCENTE • LEGISLACIÓN**

## LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION DANS UNE PERSPECTIVE DE PROTECTION INFANTO-JUVÉNILE

### Résumé

*L'article vise à problématiser le concept de qualité de l'éducation tel qu'il est envisagé dans le Statut de l'enfant et de l'adolescent (ECA en portugais) qui fut créé dans le sillage des luttes pour les droits des enfants et des adolescents. Ce concept s'est imposé comme un élargissement de l'éventail des droits à la citoyenneté et des droits sociaux des élèves, afin que les contenus du droit à l'éducation ne puissent pas être considérés comme idéologiquement neutres. Il s'agit d'une étude qualitative bibliographique qui, dans le champ doctrinaire et normatif, examine les fondements de la qualité éducative en tant que droit humain, dans une perspective de protection intégrale des enfants. Nous avons pu observer que la qualité préconisée pour atteindre cette protection intégrale n'est ni un fait, ni un acte dépendant exclusivement du texte positif. Pour assurer son efficacité, outre les facteurs économiques, elle dépend des conditions politiques, de l'engagement des familles et de la société, du niveau de démocratie et des structures étatiques.*

**QUALITÉ DE L'EDUCATION • DROITS DE L'ENFANT • DROITS DE L'ADOLESCENT • LÉGISLATION**

**E**M VIAS DA CELEBRAÇÃO DE TRINTA ANOS DA PROMULGAÇÃO DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO Adolescente (BRASIL, 1990), que elevou à categoria de “sujeitos de direitos” crianças e adolescentes no país, as conquistas da cidadania são postas sob risco com o aprofundamento do fosso que separa ricos e pobres, desnudado pelas dificuldades enfrentadas para que sejam assegurados educação, alimentação e bem-estar no contexto da pandemia de Covid-19. Com a (re)definição do orçamento público a partir dos efeitos da Emenda Constitucional n. 95 de 2016, o papel do Estado para garantia dos direitos sociais, dentre os quais a própria educação, tornou-se mais precário. A produção deste artigo dá-se num momento em que se acentua o peso das omissões históricas quanto à redução da desigualdade, e soma-se aos efeitos da pandemia.

Assim, se nos últimos anos a questão dos direitos humanos fora posta como um ideal de sociedade, com base na concepção de uma coletividade mais justa e humana, hoje crescem movimentos neoconservadores pautados pela intolerância e relativização dos direitos humanos.

Nesse momento de tensão, nos pautamos pela necessidade de reafirmar os valores presentes na concepção de qualidade almejada para a educação básica. Para tanto, o artigo pretende problematizar o conceito de qualidade da educação circunscrito no Estatuto da Criança e do Adolescente, com vistas a reafirmar a vontade original dos legisladores, respaldada pelos movimentos populares. Mas, embora venha no lastro das lutas pela afirmação da cidadania e represente um epítome dos ideais, sonhos, experimentos e pesquisas acadêmicas, o Estatuto ainda não foi completamente efetivado. Em sentido inverso, há um crescente número de discursos que propõem sua revogação, parcial ou total, que desemboca na tramitação de vários projetos de lei, buscando tais alterações.

Nesse contexto, a qualidade da educação se apresenta como um quadro de referências dos direitos humanos infanto-adolescentes, se impondo como uma ampliação do espectro da cidadania dos sujeitos educandos com fins à garantia da proteção integral desse grupo etário – razão do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Desde a aprovação do Estatuto, a nova concepção do direito à educação assegurou novidades à forma de organização da educação básica, antes mesmo da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), com enorme impacto no cotidiano das pessoas, especialmente daquelas que estavam fora dos sistemas escolares por conta de uma marginalização secular. Assim, a positivação do direito à educação, tendo como princípio a qualidade, indica as possibilidades e os limites de atuação dos sujeitos envolvidos para sua realização. Conforme Bobbio (2004, p. 74),

[...] direito é uma figura deôntica, e, portanto, é um termo da linguagem normativa, ou seja, de uma linguagem na qual se fala de normas e sobre normas. A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente, quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação.

No caso dos dispositivos referentes à proteção integral da criança e do adolescente, supõe-se, como dever de garantia, a ação articulada entre Estado, comunidade e família. Entretanto, numa sociedade como a brasileira, em que as leis, muitas vezes, foram armas para preservar privilégios e um instrumento para repressão e opressão das camadas mais fragilizadas da sociedade, os direitos

podem ser percebidos como concessão e outorga do Estado, dependendo da vontade pessoal ou do arbítrio do governante.

Desse modo, os direitos são precariamente efetivados, porque pouco passam pelo campo da exigibilidade, seja formal ou informal. No que se refere à qualidade da educação, nesse modo de agir, ela vai se restringindo ao campo do privilégio, destinado a uma pequena camada da sociedade.

A legislação nacional, ao incorporar o conceito de qualidade do ensino com base na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), não o adotou de forma precisa no que diz respeito à sua composição, propriamente dita, ou seja, quais elementos integrariam o padrão de qualidade do ensino brasileiro. Tal imprecisão vem permitindo variados e divergentes significados e orientações políticas para seu alcance.

Tomando como base tal preocupação, nos propomos, por meio de um estudo bibliográfico e levantamento documental, a percorrer a legislação garantidora dos direitos da criança e do adolescente, com vistas a problematizar a concepção de qualidade tal como ali se anuncia, ou seja, na perspectiva da formação para cidadania correspondendo aos padrões e às necessidades da comunidade à luz do *pleno desenvolvimento da pessoa*, consoante o art. 205 da Constituição.

Para tal finalidade, este artigo é organizado a partir da caracterização da educação do ponto de vista dos direitos humanos, seguida por uma discussão sobre a qualidade inscrita no Estatuto da Criança e do Adolescente, pontuando a ideia de proteção integral. Por fim, são apresentadas as características da qualidade da educação pretendida.

## PENSAR A EDUCAÇÃO SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

A ideia de dignidade humana é tão antiga quanto a história da própria humanidade e existe de variadas formas, em todas as culturas e regiões, ao passo que hoje o maior problema em relação aos direitos humanos não é tanto o de justificá-los, mas sim o de protegê-los. E essa é a ideia central do tema.

A aspiração de proteger a dignidade humana de todas as pessoas está no centro do conceito de direitos humanos. Este conceito coloca a pessoa humana no centro da sua preocupação, é baseado num sistema de valores universal e comum dedicado a proteger a vida e fornece o molde para a construção de um sistema de direitos humanos protegido por normas e padrões internacionalmente aceites. (BENEDEK, 2012, p. 44)

A concordância dos termos dos direitos humanos deu-se num processo gradativo. Sua aceitação como universais, pelo menos nos países ocidentais, é fruto das mudanças sucedidas ao longo do tempo em relação à estrutura da sociedade e ideia de humanidade, além das ocorrências de diversas lutas e revoluções que vão assegurando cartas de direitos. Daí que a compreensão do termo, tal qual aplicamos hoje, “é o resultado do pensamento filosófico dos tempos modernos, com fundamento na filosofia do racionalismo e do iluminismo, no liberalismo, na democracia, e no socialismo” (BENEDEK, 2012, p. 51).

Os direitos humanos constituem normas mínimas necessárias para se ter uma vida digna e trata-se de algo inerente à própria condição humana, sendo, portanto, axiológicos. Daí a importância que ocupa a educação nessa configuração como forma de disseminar um valor, como observa Gomes (2011, p. 47):

A forma de disseminar o princípio nuclear da dignidade da pessoa humana e outros valores está diretamente ligada à ideologia que se transmite através da educação e da cultura, que ocupam o eixo estrutural principalmente na construção histórica de criar e recriar uma sociedade melhor, mais justa, livre e igualitária.

Em outros termos, a educação é a porta de entrada para que possamos participar ativamente de todos os espaços sociais e dos destinos políticos locais e globais. Por ela, experienciamos os benefícios de outros direitos, inclusive o da inserção no mundo profissional.

O exercício de muitos dos direitos civis e políticos, tais como a liberdade de informação, liberdade de expressão, direito ao voto e a ser eleito, entre outros, depende de, pelo menos, um nível mínimo de educação. Igualmente, um conjunto de direitos econômicos, sociais e culturais, tais como a escolher o trabalho, a receber remuneração igual por trabalho igual. (BENEDEK, 2012, p. 277)

Por isso, a educação é anunciada como direito no contexto da Revolução Francesa e reafirmada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO – CESE, 2018, p. 80), como mostra seu artigo 26:

1. Todo ser humano tem direito à educação. A educação será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A educação elementar será obrigatória. A educação técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A educação promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre as nações e grupos raciais ou religiosos, e deve desenvolver as atividades da ONU em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Por essa Declaração, o direito humano à educação vincula-se a três objetivos específicos: pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecimento do respeito aos direitos do ser humano e às liberdades fundamentais; promoção da compreensão, da tolerância, do respeito e da convivência pacífica, sendo meio pelo qual as minorias étnicas e linguísticas preservam e reforçam suas identidades culturais; e incentivo às atividades da Organização das Nações Unidas (ONU) para a manutenção da paz.

Assim sendo, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a normatização da educação como direito humano está registrada num conjunto variado de documentos e declarações sobre o tema, de caráter regional e/ou mundial: Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960; Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966; Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1989; dentre tantos outros. Desse modo,

[...] não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à instrução – crescente, de resto, de sociedade para sociedade – primeiro, elementar, depois secundária, e pouco a pouco, até mesmo, universitária. Não me consta que, nas mais conhecidas descrições do estado de natureza, esse direito fosse mencionado. (BOBBIO, 2004, p. 69)

O conjunto das declarações habilita todos os indivíduos como beneficiários e determina o comprometimento dos Estados de *respeitar, proteger e implementar* tal direito.

A obrigação de respeitar proíbe o Estado de agir em contravenção de reconhecimentos de direitos e liberdades, interferindo ou constringendo.

[...] A obrigação de proteger requer que o Estado tome medidas, através de legislação ou por outros meios, que previnam e proibam a violação. [...] A obrigação de implementar significa a obrigação de uma concretização progressiva do direito. (BENEDEK, 2012, p. 277)

Então, a proclamação de um direito na área social (e nesse caso o direito à educação) se apresenta, ao mesmo tempo, como uma conquista (*respeito*), uma obrigação (*proteção*) e uma concessão (*implementação*). Esse conteúdo normativo tem importância decisiva em relação à aplicação prática dos deveres estatais quanto ao direito à educação. E sua proteção exige, necessariamente, a presença do Estado, conforme aponta Bobbio (2004, p. 67):

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.

Tal presença se materializa por meio das políticas públicas implementadas, posto que declarar um direito equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia, que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais.

Então, a efetividade do direito à educação como área social exige o comprometimento do Estado com o planejamento de políticas públicas que assegurem sua satisfação. Conforme as normas constitucionais brasileiras, decorrentes do artigo 227 da atual Carta Magna, para que sejam assegurados os direitos da criança e do adolescente, carece-se da ação articulada e sincrônica dos sujeitos que compõem as famílias, a sociedade civil e o Estado com vistas à garantia da Proteção Integral.

Essa articulação passou a ser nominada de Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) a partir da regulamentação dada pela Resolução n. 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA, 2006), com vistas a alcançar seu objetivo a partir da implementação das políticas de proteção e de promoção dos direitos infanto-adolescentes, além do exercício do controle social sobre tais ações.

Nesse modelo de ação articulada das políticas, como efetivação dos direitos humanos, cada um dos membros das comunidades componentes do Estado-Nação é igualmente importante para a integralidade da proteção de todas as crianças e de todos os adolescentes. Rompe, portanto, com o esquema de mando autoritário, projetando a superação do patriarcalismo, do patrimonialismo, do mandonismo e do coronelismo como princípio da gestão do bem público.

Tal proposição não implica afirmar que, só com isso, esteja o problema do direito resolvido. A tradição das políticas sociais no Brasil tem um forte viés elitista, e que naturaliza as desigualdades e exclusões (sociais, econômicas e culturais) – e tradicionalmente reserva apenas às camadas sociais mais elevadas o acesso ao bem-estar social. Nesses termos, tratar da educação na ótica dos direitos humanos requer focalizar seu caráter social, conforme o que se segue.

### A EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO DE NATUREZA SOCIAL: OLHAR SOBRE A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição Federal do Brasil de 1988 ampliou, expressivamente, a abrangência dos direitos e garantias fundamentais. Desde o seu preâmbulo, é prevista a estruturação do Estado de direito fundado na democracia, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, plural e não discriminatória. Portanto, de todos os direitos anunciados, a educação prescinde de primordial cuidado, clareza e contundência. Na Carta Magna, o tema é tratado em cerca de 30 artigos e, indiretamente, mais de 20 artigos ainda o alcançam.



O sexto artigo constitucional define o grupo dos direitos sociais, dando à educação a primazia desse catálogo: “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Ao integrar o grupo dos direitos sociais, a educação passou a ser dever precípua do Estado, isto é, este tem um dever legal de garanti-la a todas as pessoas que a ele recorram.

A esse respeito, explicita Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 332):

Também o direito fundamental social à educação obteve reconhecimento expresso no Art. 6º de nossa Constituição, integrando, portanto, o catálogo dos direitos fundamentais e sujeito ao regime jurídico reforçado a este atribuído pelo Constituinte (especialmente Art. 5º, § 1º, e Art. 60, § 4º, inc. IV). [...] da análise dos quatro primeiros dispositivos do Capítulo III da ordem social (Art. 205 a 208), já que entendemos que no mínimo quanto a estes se poderá considerá-los integrantes da essência do direito fundamental à educação, compartilhado, portanto, a sua fundamentalidade material e formal.

Os direitos sociais evocam a noção de promoção, cuidado e proteção, como atividade estatal intensa de garantir os interesses da sociedade. Vinculam-se aos princípios da própria República, já que se alocam nos ideais de solidariedade, justiça social e igualdade material, em atendimento às necessidades dos mais carentes de proteção estatal. Sua aplicação tem a finalidade de alcançar igualdade de oportunidades, redução das desigualdades e melhores condições de vida para todos.

Os direitos sociais obedecem às normas gerais que proporcionam o atendimento de condições para que haja o desenvolvimento da pessoa humana. Trata-se de

[...] prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. (SILVA, 2005, p. 286)

A proclamação de direito social concedida à educação parte do pressuposto do avanço dos direitos em âmbito local, mas, sobretudo, internacional. A demarcação dos direitos sociais da cidadania deu-se de modo lento, num processo complexo, ligando-se às transformações globais da sociedade, mas sempre acompanhado do nascimento do Estado democrático de direito. Assim lembra Bobbio (2004, p. 73):

A relação entre o nascimento e o crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser feitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação a própria teoria são precisamente as exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido.

Tais direitos vão se materializando nas declarações de direitos e se incorporando nos princípios das Constituições dos Estados-Nação. Observe-se, contudo, que a vida, a liberdade, a igualdade, a propriedade privada e a segurança jurídica tiveram primazia em seus reconhecimentos como

direitos civis a serem protegidos pelo Estado. A educação, apesar de sua importância, foi incorporada a esse seleto grupo com certo atraso, mesmo que hoje esse direito esteja praticamente universalizado.

O avanço dos direitos, inclusive à educação, pode ser observado no tratado *Cidadania, classe social e status*, de Marshall (1967). O autor volta seu estudo para a experiência da Inglaterra e, a partir daí, diferencia os direitos classificando-os por períodos: os direitos civis, no século XVIII; os políticos, no século XIX; e os sociais, no século XX.

Em que pese à cidadania, Marshall (1967) tripartiu o conceito e atribuiu ao cidadão o preenchimento necessário de três requisitos: o aspecto civil (direito à liberdade civil, ao trabalho e à propriedade); o aspecto político (em linhas gerais, votar e ser votado); e o aspecto social (direito à saúde, à educação e a uma vida digna). Segundo o autor, a sequência apresentada não trata apenas de uma ordem cronológica, mas, sobretudo, lógica. Conquistados os direitos civis, os cidadãos passaram a exigir os direitos na participação do Estado. A partir daí, garantias sociais foram sendo estabelecidas como função do Estado, inscrevendo-se na ordem jurídica.

Dessa forma, Marshall pretendia explicar uma sociedade na qual as diferenças de classe fossem legítimas em termos de justiça social e colaborassem mais intimamente para o benefício comum de todos. A educação, nesse contexto, surge como um direito social proeminente, pressuposto para o exercício adequado de direitos sociais, políticos e civis.

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvidas, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como um direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado. [...] A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil. (MARSHALL, 1967, p. 73)

Por esse trajeto, verifica-se que, pela escolarização, a cidadania se opera dentro de uma estratificação social. É um pré-requisito para se usufruir dos demais direitos civis, políticos e sociais, emergindo como componente básico dos direitos humanos.

A despeito da lógica na consumação da conquista dos direitos acentuada por Marshall, esse caminho não foi observado nas *terras brasílicas*. O “Brasil não passara por nenhuma revolução, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França. O processo de aprendizado democrático tinha de ser, por força, lento e gradual” (CARVALHO, 2016, p. 49). Por assim dizer, não houve experiência política anterior que fosse capaz de preparar o cidadão brasileiro para o exercício de suas obrigações cívicas, o que retardou a consciência sobre a democracia e a cidadania no Brasil.

Tomando por empréstimo as categorias elaboradas por Marshall, José Murilo de Carvalho (2016), anota que a própria cidadania é um fenômeno histórico e, como tal, os caminhos para sua tomada são distintos e nem sempre seguem uma linha reta. Portanto

[...] aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. Para dizer logo, houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. (CARVALHO, 2016, p. 19)

Dessa forma, se instruindo pela construção da história brasileira, o autor aponta que aqui os direitos políticos foram concebidos antes que os brasileiros tivessem adquirido, por conta e vontade próprias, os direitos civis. Em que pese à cronologia da conquista dos direitos sociais em nosso país, o processo histórico de construção da cidadania iniciou-se com os direitos políticos, no século XIX, na Constituição Imperial, e evoluiu com os direitos sociais e civis.

A inversão da lógica de Marshall assumida localmente, no entender do pensador brasileiro, não era fruto do mero acaso, mas sim de uma construção por parte das elites que manteve afastada a população do poder e das decisões políticas.

Carvalho (2016) propôs, por via de consequência, o conceito de *estadania* para compreender o fenômeno histórico do caso brasileiro. A partir desse conceito, o autor explica a dependência do sujeito relativamente às políticas estatais, sendo o direito/conquista fruto de uma benesse dos governantes aos governados – uma concessão. Dessa forma, o *status* de cidadão no Brasil – bem como a efetivação dos três aspectos propostos por Marshall – ficou reservado a uma pequena elite.

A despeito dessa constituição histórica da cidadania no Brasil, a Carta Constitucional de 1988 põe à luz as contradições dessa conjuntura, ao reconhecer a desigualdade e a discriminação em vista da superação dos mecanismos históricos do nosso *autoritarismo social* negador do acesso e da garantia de amplos direitos. A ampliação do direito à educação liga-se intrinsecamente ao movimento de anúncio dos direitos sociais, em que novos sujeitos são reconhecidos e novas exigências são apontadas para a ação do Estado.

Através do reconhecimento dos direitos sociais, surgiram – ao lado do homem abstrato ou genérico, do cidadão sem outras qualificações – novos personagens como sujeitos de direitos, personagens antes desconhecidos nas Declarações dos direitos de liberdade: a mulher e a criança, o velho e o muito velho, o doente e o demente, etc. (BOBBIO, 2004, p. 72)

Daí, a educação anunciada como um direito fundamental de natureza social representa,

[...] para aquele que a ela se submete, uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, ela se caracteriza como um bem comum, já que representa a busca pela continuidade de um modo de vida que, deliberadamente, se escolhe preservar. (DUARTE, 2007, p. 697)

Ante o exposto, a garantia do direito à educação catalisa esforços ao desenvolvimento da cidadania, ou seja, à garantia dos direitos civis, políticos e sociais. Portanto, sua abrangência só pode ser compreendida numa dimensão de sociedade/coletividade.

Nesse percurso, a Constituição Federal, explicitamente, reconhece:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

Além de denotar o reconhecimento expresso da universalidade dessa categoria de direitos, “a sua implementação demanda a escolha de alvos prioritários, ou seja, grupos de pessoas que se encontram em uma mesma posição de carência ou vulnerabilidade” (DUARTE, 2007, p. 698), posto que o objetivo dos direitos sociais é corrigir desigualdades características das sociedades de classe, aproximando grupos ou categorias marginalizadas. Desse modo, o artigo 206 apresenta os critérios adotados pela Lei, para a relação de igualdade, além de expor novos aspectos: a gratuidade da educação e a qualidade do ensino. Assim está descrito:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- [...] IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- [...] VII - garantia de padrão de qualidade; (BRASIL, 1988)

O dispositivo que trata da igualdade de condições para o acesso e permanência à escola tem encontrado importante reforço não apenas nas políticas sociais (Bolsa Família, por exemplo), mas também na atuação dos agentes do Sistema de Garantia de Direitos, com fundamento no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Mas é no artigo 208 que o direito à educação é detalhado, introduzindo instrumentos de garantia de cobrança desse direito.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988)

Por seu turno, este artigo apresenta o estabelecimento de diretrizes na efetivação do *dever para com a educação* por parte do legislador, destacando a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, até mesmo para os que a ele não tiveram acesso em tempo oportuno. Observa-se uma estreita relação de direito e dever.

Este jogo entre direito e dever implica aos interessados, quando na falta deste atendimento, o acionar de instrumentos jurídicos e processuais capazes de fazer respeitar um direito claramente protegido. Nesse sentido, a Constituição aciona a própria sociedade civil como espaço consciente de poder e de controle democrático do próprio Estado, a fim de que nenhum cidadão fique sem o benefício da educação escolar. (CURY, 2002, p. 260)

Assim, a educação constitui um direito público subjetivo. Ou seja, um bem inalienável, legalmente confirmado e que garante ao interessado exigir seu cumprimento pelo poder público, como é possível aferir nos parágrafos do artigo 208 da Constituição:

- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é *direito público subjetivo*.
- § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988)

O legislador ainda teve o cuidado de articular a concretização do direito à educação, admitindo a responsabilização do gestor público pela ausência da sua oferta. Além disso, é importante anotar que o registro da educação como direito da cidadania e dever do Estado imputa o acionamento do mandado de injunção, dentre outros instrumentos legais, no sentido de garantir que o Estado universalize a educação básica e para que possam ser controlados os abusos que vierem a ser perpetrados pelo poder estatal.

Portanto o direito público subjetivo consiste num instrumento jurídico de controle da atuação do Estado, por meio do constrangimento judicial, em caso de não execução de seu dever.

[...] o direito público subjetivo confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). (DUARTE, 2004, p. 113)

Nessa configuração, instrumentaliza-se o sujeito do direito com ferramentas eficazes na busca de sua exigibilidade, ou mesmo na luta pela proteção desse direito, tendo em vista as vorazes afrontas aos direitos sociais assistidas nos últimos meses. Reporta-se também ao Estado a necessidade de sua atuação como *Estado Máximo*, a fim de encontrar robustez para ampliar suas ações perante a garantia do direito social.

Assim sendo, os direitos sociais, pela própria natureza, *invocam do poder político uma demanda de recursos para sua aplicabilidade plena*, em consonância ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Os direitos sociais, econômicos e culturais, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas técnicas, isoladamente e por meio da assistência e cooperação internacionais, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização dos direitos previstos. (PIOVESAN, 2003, p. 175)

Por esse caminho, cabe realçar que tanto os direitos sociais como os direitos civis e políticos demandam do Estado a obrigação da oferta do serviço, assegurando especificamente à educação a oferta principiada de qualidade.

A concretização do direito à qualidade, levada a cabo pelos direitos educacionais, implica grandes desafios, pois envolve múltiplas variáveis, que podem ser políticas, econômicas, de concepção de políticas públicas, e passa pela *proibição de retrocesso* – condição imposta pela doutrina jurídica brasileira, que perpassa a preservação aos direitos sociais e o seu cumprimento.

Com tal característica, a qualidade toma lugar nessa esfera como o produto de algo maior, decorrente de décadas de luta pelo projeto de humanização dos sujeitos, pela democracia que possibilita a *cidadania ativa*. Isso significa que o conteúdo do direito à educação não é ideologicamente neutro; sua finalidade denota um forte juízo de valor e depreende uma visão global da Carta Constituinte: a difusão e a promoção dos princípios republicanos, da dignidade da pessoa humana e da democracia.

Mesmo que nas últimas décadas tenha havido uma nova perspectiva para o direito à educação e em torno da qualidade tenham sido discutidas e implementadas as mais diversas políticas educacionais, a melhoria dessa mesma qualidade não é um fato, nem um ato, que depende exclusivamente do texto positivado. Fatores políticos, econômicos, o engajamento da sociedade, o nível de democracia e das estruturas de Estado são aspectos necessários para a efetivação da qualidade almejada para a Proteção Integral, que buscaremos vislumbrar na próxima seção deste artigo.

## A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO COMO DIREITO HUMANO: CAMINHO PARA A PROTEÇÃO INTEGRAL

A Carta Magna brasileira responsabiliza a família, a sociedade e o Estado para assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, um conjunto de direitos, dos quais dá primazia à educação:

Art. 227: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988)

Esse dispositivo constitucional credita ao grupo de pessoas com até 17 anos completos, sujeitos de direitos, a garantia individual e coletiva dos mesmos direitos assegurados aos demais cidadãos. Também preconiza a doutrina jurídica da proteção integral, ao estabelecer que o conjunto dos direitos anunciados visa a colocar a criança e o adolescente a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e/ou opressão.

Tendo em vista esse artigo, supera-se a visão dicotômica das legislações anteriores que categorizam crianças *versus* menores, fundamentada numa lógica intervencionista do Estado na vida dos meninos pobres, que ressaltava a cultura do trabalho e da penalização. Imiscuída no patamar jurídico e institucional, de caráter paternalista e autoritário, essa noção via na pobreza uma patologia social.

Para tornar exequível essa norma constitucional, por força da mobilização social, fez-se o Estado aprovar a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, como regulamentadora dos direitos infanto-adolescentes, a fim de que sejam asseguradas todas as oportunidades e facilidades, possibilitando à população infantil o pleno desenvolvimento. E, nesse feito, “abrangendo o aspecto físico, mental, moral, espiritual e social” (DUARTE, 2010, p. 167), em condições de liberdade e dignidade.

Desse modo, a concepção do direito à educação contida nos textos da atual Carta Magna brasileira, refletida no Estatuto da Criança e do Adolescente, é condição ínsita ao ser humano, sem a qual não haveria o pleno desenvolvimento dos outros direitos e, portanto, a consecução de sua dignidade.

O acesso à educação é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. O direito à educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima de si. (CURY, 2002, p. 258)

Isto é, o seu alcance reflete como condição de autodefinição enquanto espécie, além de propiciar e promover sua participação ativa e responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Nesse itinerário, a concepção de educação circunscrita nessas letras legais é assegurar que todas as crianças e todos os adolescentes possam usufruir do desenvolvimento de suas próprias humanidades e desfrutar de forma ativa da construção do mundo comum, como menciona Hannah Arendt (2009, p. 247):

A educação é, também, onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso com antecedência para a tarefa de renovar um mundo comum.

Com essa definição, Arendt (2009) nos ajuda a elucidar o próprio sentido de educação. Articulam-se, nesse conceito, proteção, responsabilidade, liberdade, respeito, dignidade e sociabilidade. Preceitos estruturantes dos direitos infanto-adolescentes e realizáveis, senão, por meio de uma educação afeita de qualidade.

Então, a compreensão da qualidade é indissociável da compreensão do próprio direito educacional, visto que é uma das condições imprescindíveis para a atividade de ensino. Porém, comumente confundida apenas com a obtenção de notas altas em testes de larga escala, a qualidade é sobretudo alcançada por meio da imersão do sujeito educando na própria sociedade (comunitária ou global) e pela prática social, vivenciando novas experiências de ampliação da democracia e do exercício efetivo da cidadania, como conquistas de todos. Configura-se, então, como condição fundante para a realização e o usufruto de todos os direitos, sejam estes civis, políticos, sociais, econômicos, ambientais ou de qualquer outra natureza.

Corroborando essa perspectiva, o Parecer da Câmara de Educação Básica, CNE/CEB n. 7, assegura que o termo em questão estabelece relações com “uma determinada ideia de qualidade de vida na sociedade e no planeta Terra”, porque a compreensão em toda a sua dimensão “inclui tanto a qualidade pedagógica quanto a qualidade política” (BRASIL, 2010). Desse modo,

[...] trata-se da exigência de se conceber a qualidade na escola como qualidade social, que se conquista por meio de acordo coletivo. Ambas as qualidades – pedagógica e política – abrangem diversos modos avaliativos comprometidos com a aprendizagem do estudante, interpretados como indicações que se interpenetram ao longo do processo didático-pedagógico, o qual tem como alvo o desenvolvimento do conhecimento e dos saberes construídos historicamente e socialmente. (BRASIL, 2010)

Por essa via, ser educado implica o reconhecimento e a concretização de seus direitos civis, políticos e sociais. E, para que possamos compreender a concepção de qualidade como proteção, enveredemos pelo caminho trilhado sobre essa temática inscrito no Estatuto da Criança e do Adolescente.

## O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os primeiros seis artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente expõem sua finalidade, que é a proteção integral (Art. 1) de todas as pessoas entre 0 e 17 anos (Art. 2), realizável por meio do gozo do conjunto dos direitos humanos e assegurando-lhes todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (Art. 3). Para isso, é requerida a corresponsabilização da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público para garantir, com *absoluta prioridade*, a efetivação dos direitos (Art. 4).

Esse instrumento não apenas reconheceu a necessidade de proteção integral à criança e ao adolescente, por meio da execução do conjunto de medidas especiais (Art. 5) e das políticas sociais (Art. 6), como também destinou capítulos próprios para tratar da proteção pretendida.

No caso da educação, esse direito passou a ser tratado no capítulo IV – do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, em que são estabelecidos seus objetivos, os direitos dos educandos e as obrigações do Estado, dos responsáveis legais e dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino.

O Estatuto é o primeiro caderno normativo, após a edição da Constituição de 1988, a tratar do direito humano à educação, uma vez que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9.394 e o Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) datam de 1996, e o Plano Nacional de Educação, de 2001. Portanto, durante seis anos, foi o Estatuto que definiu o percurso a ser seguido pelos gestores educacionais em relação à educação de

crianças e adolescentes, situação que causou estranheza e oposição, ainda mais porque no capítulo destinado ao tema não há nenhuma referência à questão disciplinar ou de *sanção-educação*, como outrora, envolvendo o sujeito educando.

De forma geral, o tratamento dado à educação pelo Estatuto pormenoriza os artigos constitucionais, determinando pelo artigo 53 que “a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1990), ainda que, dentre os seis direitos educacionais anunciados por este artigo estatutário, cinco consignam novidades perante a Constituição Federal de 1988: ser respeitado por seus educadores, o que consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente (na LDBEN não há menção objetiva sobre esse item); contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; organizar-se e participar de entidades estudantis; ter ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais (esses aspectos situam-se na gestão democrática do ensino, apontada pela Constituição Federal como um princípio genérico, a ser regulamentada posteriormente); e ter acesso à escola pública e gratuita próxima da residência, garantindo a matrícula em estabelecimento de ensino onde irmãos frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica, com o objetivo de refrear o abandono da escola.

Em busca de assegurar a proteção integral contra as violências ou negligências, às unidades de ensino fundamental cabe a obrigação de comunicar ao Conselho Tutelar os casos de: maus-tratos aos seus alunos, estabelecendo penalidade para os profissionais de instituição de ensino que deixarem de encaminhar a este órgão os casos de violências percebidos (nesse item enseja-se a compreensão do dever da comunidade escolar com o bem-estar de todas as crianças e de todos os adolescentes, mas não se restringe a esses dispositivos a ação protetiva); e reiteração de faltas injustificadas.

Às famílias cabe a obrigação de matricular os filhos ou pupilos na rede regular de ensino a partir dos quatro anos de idade e acompanhar seu desenvolvimento cognitivo, bem como participar da construção das diretrizes e das atividades pedagógicas.

E, por se constituir de um “direito fundamental de natureza social, como tal, foi criado para proteger, prioritariamente, classes ou grupos desprotegidos do poder econômico e político” (DUARTE, 2010, p. 169). Ou seja, “o aspecto social gera obrigações estatais positivas tendentes a tornar o direito à educação primária disponível e acessível a todos, incluindo crianças de rua, comunidades rurais dispersas, portadores de necessidades especiais, etc.” (DUARTE, 2007, p. 701).

Além disso, ainda cabe ao Estado estimular pesquisas, experiências e novas propostas relacionadas a calendário, seriação, currículo, metodologia, didática e avaliação, com vistas à inserção de crianças e adolescentes excluídos do ensino fundamental obrigatório.

Nesse sentido, o compromisso em favor da qualidade da educação pretende mobilizar os diferentes atores da sociedade compostos no SGDCA. Nem a escola (Estado), nem a família, nem a comunidade cumprem seu papel com autossuficiência. Articulados, influenciam pensamentos, posicionamentos políticos e decisões que impactam diversas esferas da sociedade, ocasionando a conquista de novos direitos e a manutenção de outros – especialmente num país onde a história da criança e do adolescente foi fortemente marcada por uma relação autoritária e adultocêntrica.

Assim, essa lei criou mecanismos que asseguram às crianças e aos adolescentes o acesso e a permanência na vida escolar, prevendo sanções para a família e para o Estado em situações de ofensa contra esses direitos. Em caso de falta, omissão ou abuso dos responsáveis, ou em razão da conduta do próprio adolescente, é determinada aplicação de medidas especiais de proteção, previstas a partir do artigo 98 dessa legislação.

Ao Estado é incumbida a responsabilidade de ofertar a educação fundamental à criança e ao adolescente, do contrário, pode sofrer sanção administrativa, nos termos desse Estatuto.



Art. 208. Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao *não oferecimento ou oferta irregular*:

I - do ensino obrigatório;

II - de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência;

III - de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

IV - de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

V - de programas suplementares de oferta de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde do educando do ensino fundamental;

[...]

VIII - de escolarização e profissionalização dos adolescentes privados de liberdade. (BRASIL, 1990)

Nesse sentido, sua *falta* ou a *oferta irregular* podem [e devem] ser entendidas como a ausência de qualidade educacional. Portanto, as construções teóricas que permeiam os fundamentos da qualidade da educação para a proteção integral infanto-adolescente implicam uma concepção que elucide o significado de justiça social e embase o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente de forma eficiente. Esse Sistema deve propiciar a distribuição dos bens educativos que oportunizem o desenvolvimento do potencial dos indivíduos, no sentido de diminuição da desigualdade social, desconstrução de preconceitos e ressignificação do seu protagonismo social.

Por fim, apontam-se a seguir as ações de convergência para assegurar a qualidade da educação perseguida pelo Estatuto.

### AS CONVERGÊNCIAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ANUNCIADAS PELO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e do Adolescente cercou o direito à educação escolar de crianças e adolescentes de inúmeros mecanismos protetivos, como expressão para a própria *educação de qualidade*. Para isso, buscou alcance da totalidade dos direitos infanto-adolescente num Sistema que abrigue as instituições e seus mecanismos de promoção, proteção e controle para a proteção integral.

Posto que a interpretação dessa lei e a aplicação de seus dispositivos só podem ser realizadas considerando-se seus fins sociais e as exigências do bem comum, em usufruto das efêmeras fases da vida que são a infância e a adolescência (Art. 6º, ECA), o direito educacional anunciado pelo Estatuto possui um viés de utilidade social, pautado em valores que presidiram a *vontade* desse novo ordenamento jurídico: a superação do corporativismo, do elitismo, do berço, do dogmatismo religioso ou ideológico e da fragmentação excludente – sem que essa igualdade seja utilizada para a aniquilação de direitos, mas para o seu pronunciamento. Assim como nos expõe Santos (2003, p. 56):

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Nessa perspectiva, e tendo como base a coleta de dados para defesa de doutoramento em Educação, Nascimento (2018) indica três dimensões indissociáveis para compreender o argumento da qualidade da educação, como vista no Estatuto, apresentadas a seguir.

1. *A formação intelectual e o respeito e promoção à constituição das identidades das infâncias*, relacionados à capacidade do ensino de introduzir os infantis num mundo que lhes antecede, nesse sentido, informando-os e introduzindo-os nas diferentes áreas do conhecimento, inclusive por meio da literatura e das artes em geral. Nesse prospecto, deve-se desenvolver a capacidade da tolerância e

do altruísmo e das afirmações dos lastros culturais de constituição étnicas, de forma que os sujeitos possam estabelecer uma correlação estrita entre o universo acadêmico e sua imersão comunitária.

A (in)formação parcial, deficitária e sem equidade tem promovido desigualdades e fomentado injustiças e preconceitos de classe, raça e gênero, assim como pode levar a um padrão de aparação social, expressamente reproduzido na forma como os conflitos políticos estão sendo administrados pela sociedade atualmente.

2. *A educação fundada nos valores dos direitos da cidadania vinculada ao protagonismo infanto-adolescente* para as práticas dos deveres, em que pese à proteção contra os maus-tratos, a violência e a negligência dos agentes públicos ou dos núcleos familiares.

A prática política perpetrada na conjuntura do ensino, associada a uma didática de valores que não se aprendem somente intelectivamente, mas também pela consciência ética, tem a capacidade de instigar os grandes valores democráticos que contemplam o respeito e a promoção das liberdades civis, os direitos sociais e os de solidariedade.

A educação para a democracia difere, também, da simples instrução cívica, que consiste no ensino da organização do Estado e dos deveres do cidadão, bem como difere da formação política geral, que visa a facilitar aos indivíduos a informação política, qualquer que seja o regime vigente. Em decorrência, a EPD nunca se fará por imposição, como uma doutrina oficial, mas pela persuasão, até mesmo porque um dos valores fundamentais da democracia é a liberdade individual, que não pode ser sacrificada em nome de uma ideologia nacional. (BENEVIDES, 1996, p. 228)

A educação como formação e afirmação dos direitos humanos deseja conduzir o sujeito a uma tomada de consciência da sua dignidade e de seus semelhantes – o que propicia o valor da solidariedade e gera a motivação de proteção –, mas também põe esse sujeito numa melhor condição de exercer sua soberania enquanto cidadão.

3. *A educação para o exercício comportamental pela afirmação de sujeitos de direitos*, no sentido de enraizar, no cotidiano dos indivíduos, atitude de tolerância diante do diferente ou discordante, bem como a construção da proatividade cidadã, da cooperação ativa e da subordinação do interesse pessoal ou de grupo ao interesse geral, ao bem comum. Para alcançar esse objetivo, é preciso combater a desigualdade e educar contra a barbárie, o que exige axiologicamente uma perspectiva de formação intercultural que assegure sua dimensão de experiência crítica.

Em outros termos, o ensino republicano inscrito no Estatuto exige conhecimentos básicos para a vida política, social e para inserção no trabalho, mas igualmente um ensino pautado na ética, na democracia e no desenvolvimento das capacidades de afirmação do sujeito como protagonista de sua própria história e coconstrutor da historicidade local e nacional.

À vista do exposto, a qualidade da educação e a cidadania pressupõem a supremacia da *res publica* (*coisa pública*) que, por sua vez, não acontece sem que haja *democracia*.

O princípio republicano designa a supremacia do bem comum sobre os interesses individuais, o que implica moralidade e responsabilidade públicas, além da igualdade de todos e a valorização da dignidade humana. O princípio democrático designa, de modo geral, a supremacia da vontade popular e implica a preservação da liberdade e a igualdade de direitos, assim como todos os demais direitos fundamentais. (RANIERI, 2013, p. 68)

O avanço almejado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente impõe à lógica da República uma acepção cabal desse termo, isto é, um regime político para soberania do seu povo, voltado para o interesse coletivo e para a proteção dos mais fracos. Para isso, e inclusive para superação dos

ataques aos direitos humanos, é necessária a disposição de manter tais princípios como valores da sociedade – implicando o caráter laico e o ético.

E, assim, é possível situarmos a *qualidade* com base na formação de um espírito público que norteie a atuação escolar, sendo a formação dos sujeitos moldada como atividade a se constituir o próprio ser humano. Por esse motivo, uma educação que busque assegurar a qualidade por meio dos instrumentos de mercado, como finalidade precípua dos processos de escolarização, dissocia-se dos princípios da proteção integral anunciada pelo Estatuto.

O discurso de qualidade educacional que emerge da agenda de *humanização* remete ao enfrentamento, ao menos a consciência, do conjunto de determinantes que interferem no campo das relações sociais mais amplas, tais como as questões macroestruturais, como concentração de renda e desigualdades sociais, entre outras.

Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e unidades escolares, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho escolar, que implica questões como condições de trabalho, processos de gestão da escola, dinâmica curricular, formação e profissionalização docente. Em outras palavras, é fundamental ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202)

A qualidade da educação, portanto, é transpassada pelos limites e pelas possibilidades das dinâmicas pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. Conforme as crianças e os adolescentes são introduzidos e iniciados num mundo preexistente, imbricados nos processos de escolarização, são também capazes de *iniciar algo novo* e imprevisto.

Como condição de potencializar uma *ação-no-mundo*, a qualidade – como adjetivo da educação – adquire um significado para uma formação humana, não limitada às necessidades de sobrevivência e do consumo, mas, sobretudo e especialmente, para o que promove sua própria humanização (sua relação com o EU) e o exercício de uma cidadania ativa (sua relação com o outro e com o mundo).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente foi redigido com base em uma mobilização social em torno da proteção das infâncias e adolescências brasileiras que sucumbiam pelas mãos dos esquadrões da morte, do trabalho infantil e eram submetidas às mais diversas e perversas formas de marginalização. Era preciso não só garantir o acesso universalizado à escola pública de crianças e adolescentes, mas também postular uma permanência com a devida qualidade.

De tal modo, observamos, por meio da positivação desse direito, sua organização para atender às mais variadas parcelas da população, tornando obrigatória a educação escolar dos quatro aos 17 anos. Assim, vem sendo possível incorporar importante parcela da população que antes não tinha acesso à educação escolar, mesmo que não tenhamos superado, ainda, o modelo educacional dicotômico.

A educação de qualidade pretendida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente tem a difícil tarefa de assegurar a proteção integral infanto-adolescente, além de conduzir o educando à práxis cidadã, como percurso humanizante. Esse Estatuto almeja a construção de uma sociedade em que as condições e as oportunidades educacionais, econômicas e sociais não sejam predeterminadas – quase que como direitos reais repassados por herança –, mas, ao contrário, resultantes de uma sólida compreensão dos direitos humanos e da cidadania.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- BENEDEK, Wolfgang. *Compreender os direitos humanos: manual de educação para os direitos humanos*. Coimbra: Centro de Direitos Humanos/Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2012.
- BENEVIDES, Maria Victória. Educação para a democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 223-237, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Brasília, 1990.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 7, de 14 de dezembro de 2010 – Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos*. Brasília, 2010.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. *Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006 – Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Brasília, 2006.
- COORDENADORIA ECUMÊNICA DE SERVIÇO – CESE. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Edição Comemorativa – 70 anos da Declaração e 45 anos da CESE. 9. ed. Salvador: CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço, 2018.
- 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.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.
- DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, abr./jun. 2004.
- DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007.
- DUARTE, Clarice Seixas. O direito público subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito e o Estatuto da Criança e do Adolescente. In: CARACIOLA, Andrea Boari et al. (org.). *Estatuto da Criança e do Adolescente: estudos em comemoração aos 20 anos*. São Paulo: LTr, 2010.
- GOMES, Maria Tereza Uille. *Direito humano à educação e políticas públicas*. Curitiba: Juruá, 2011.
- MARSHALL, Thomas. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- NASCIMENTO, José Almir do. *A educação como dispositivo de proteção integral à criança e ao adolescente: um discurso de qualidade*. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2018.
- PIOVESAN, Flavia. *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- RANIERI, Nina Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES E DEFENSORES; TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

### NOTA SOBRE AUTORIA

O artigo deriva de um processo de elaboração de pesquisa. José Almir do Nascimento participou como pesquisador no levantamento dos dados, que derivam de pesquisa de doutoramento; Carlos Roberto Jamil Cury, na condição de coorientador de doutorado, tornou-se coautor pelas interações havidas ao longo da pesquisa e da escrita, que resultaram neste artigo.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO

NASCIMENTO, José Almir do; CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação no horizonte da proteção integral infante-adolescente. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 679-697, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146873>

**Recebido em:** 02 OUTUBRO 2019 | **Aprovado para publicação em:** 09 JUNHO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053146982>

## IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS E EQUIDADE: REGULAÇÃO E MEDIAÇÃO

 Vanda Mendes Ribeiro<sup>I</sup>

 Alicia Bonamino<sup>II</sup>

 Sergio Martinic<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo (SP), Brasil; vandaribeiro2@gmail.com

<sup>II</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro (RJ), Brasil; alicia@puc-rio.br

<sup>III</sup> Universidad de Aysén (UAY), Aysén, Chile; sergio.martinic@uaysen.cl

### Resumo

*Este artigo discute o modelo de regulação de duas iniciativas de justiça como equidade na escola. Referências sobre implementação de políticas públicas, ação pública e regulação dos sistemas de ensino geraram categorias a priori. Os dados analisados vieram de entrevistas com dirigentes, gestores e professores. Sua interpretação baseou-se na análise de conteúdo. Conclui-se que as duas iniciativas são regidas por modelos de regulação similares, instituindo vigilância sobre ações e interações dos dirigentes e agentes implementadores, mesclando medidas educativas dos tipos burocrático e pós-burocrático. Esse modelo incorpora instrumentos, técnicas e ferramentas que implicam os atores nos objetivos prescritos, na presença de tensões, denotando capacidade de incidir nas práticas cotidianas.*

**POLÍTICAS PÚBLICAS • EDUCAÇÃO • DESIGUALDADE • JUSTIÇA**

## IMPLEMENTATION OF EDUCATIONAL POLICIES AND EQUITY: REGULATION AND MEDIATION

### Abstract

*The present article addresses the regulation model of two Law initiatives as equity in school environment. References about the implementation of public policies and actions, and the regulation of teaching systems account for the generation of categories, a priori. The assessed data were collected during interviews carried out with school principals, managers and teachers. Data interpretation was based on content analysis. In conclusion, both initiatives were guided by similar regulation models, they lied on monitoring the actions and interactions of school principals and implementation agents by mixing bureaucratic and post-bureaucratic education measures. These models encompass instruments, techniques and tools that imply actors' involvement in the prescribed goals and in solving distress cases to highlight their ability to influence daily routines.*

**PUBLIC POLICIES • EDUCATION • INEQUALITY • JUSTICE**

## IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCACIONALES Y EQUIDAD: REGULACIÓN Y MEDIACIÓN

### Resumen

*Este artículo discute el modelo de regulación de dos iniciativas de justicia como equidad en la escuela. Referencias sobre implementación de políticas públicas, acción pública y regulación de los sistemas de enseñanza, generaron categorías a priori. Los datos analizados vinieron de entrevistas a dirigentes, gestores y profesores. Su interpretación se basó en el análisis del contenido. Se concluye que las dos iniciativas son regidas por modelos de regulación similares, instituyendo vigilancia sobre acciones e interacciones de los dirigentes y agentes implementadores, mezclando medidas educativas de los tipos burocrático y postburocrático. Ese modelo incorpora instrumentos, técnicas y herramientas que implican los actores en los objetivos prescritos, en la presencia de tensiones, denotando capacidad de incidir en las prácticas cotidianas.*

**POLÍTICAS PÚBLICAS • EDUCACIÓN • DESIGUALDADE • JUSTICIA**

## LA MISE EN OEUVRE DE POLITIQUES ÉDUCATIVES ET ÉQUITÉ: RÉGULATION ET MÉDIATION

### Résumé

*Cet article traite du modèle de régulation de deux initiatives de justice visant l'équité à l'école. Des références concernant la mise en œuvre de politiques publiques, de l'action publique et de la réglementation des systèmes éducatifs ont généré des catégories a priori. Les données analysées proviennent d'entretiens avec des dirigeants, des gestionnaires et des enseignants. L'interprétation s'appuie l'analyse de contenu. La conclusion est que les deux initiatives sont régies par des modèles de régulations similaires qui établissent un contrôle sur les actions et les interactions des dirigeants et des agents de l'exécution, en associant des mesures éducatives bureaucratiques et post-bureaucratiques. Ce modèle intègre des instruments, des techniques et des outils qui impliquent les acteurs dans les objectifs prescrits, même en présence de tensions, ce qui indique sa capacité d'affecter les pratiques quotidiennes.*

**POLITIQUES PUBLIQUES • ÉDUCATION • INÉGALITÉ • JUSTICE**

## ESTE ARTIGO TEM POR OBJETIVO DISCUTIR O MODELO DE REGULAÇÃO DE DUAS INICIATIVAS

governamentais – a política de educação para os anos iniciais do ensino fundamental de Marília, município do estado de São Paulo, e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), do estado do Ceará – que conseguiram, segundo evidências de pesquisa, num período de tempo, resultados em termos de justiça como equidade na escola. Recentemente, em 2018, a Constituição Federal completou 30 anos. O art. 205 define a educação básica como um direito social universal, a ser garantido a todos, independentemente da origem social, raça, cor, idade, ou qualquer forma de discriminação. Para garantir o exercício desse direito, a Constituição discrimina, através do art. 211, encargos e competências da União, dos estados e dos municípios (BRASIL, 1988). Para viabilizar o princípio da equidade presente na definição da educação como direito de todos, a Constituição define os percentuais da receita de impostos a serem aplicados pelos entes federados na manutenção e no desenvolvimento do ensino (arts. 22, 24, 30, 208 e 212). Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n. 9.394 (BRASIL, 1996), determina, no art. 22, “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e “garantia de padrão de qualidade”, e estabelece o financiamento da educação básica pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

A noção de equidade presente na legislação educacional pode ser interpretada à luz de Dubet (2009), que defende, para a educação básica, num raciocínio rawlsiano, um princípio de justiça que garanta uma determinada distribuição do conhecimento, ou seja, a educação de base. Segundo esse princípio, as políticas educacionais devem atuar para que todos, inclusive aqueles com maior dificuldade ou menos favorecidos socialmente, possam galgar o conhecimento que se define como necessário na referida etapa da escolaridade, remetendo-nos à noção de justiça como equidade utilizada neste texto (RIBEIRO, 2014).

Crahay (2000) considera que a equidade na escola é possível graças à ação pedagógica e à regulação da ação dos professores por meio do dispositivo que denominou “sistema de pilotagem”, isto é, uma forma de acompanhamento da escola, de seus processos pedagógicos e avaliação dos resultados de aprendizagem para realizar correções. Visando a incidir sobre as desigualdades, propõe a possibilidade de discriminação positiva nas escolas, contrariando a tendência da reprodução da desigualdade (BOURDIEU; PASSERON, [1975]).

Pesquisas denotam experiências de políticas públicas que visaram a implementar os direitos estabelecidos na Carta Constitucional e que, em meio às tensões próprias da implementação das políticas públicas voltadas à distribuição de bens sociais valorizados, conseguiram resultados de equidade: é o caso da política educacional do município de Marília, São Paulo, para os anos iniciais do ensino fundamental, estudada por Ribeiro (2012), e do Paic, estudado por Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017), Padilha *et al.* (2013), Vieira e Vidal (2013), Koslinski, Ribeiro e Oliveira (2017), Correa (2018), Mota (2018), Bonamino *et al.* (2019) e Cruz, Farah e Ribeiro (2020). Desses estudos, apenas Ribeiro (2012) discutiu sob que modelo de regulação a política educacional de Marília era regida. Este estudo pretende ampliar a discussão sobre a interface entre modelo de regulação e equidade.



## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### TOMADA DE DECISÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Lipsky (2010), em seus estudos sobre a atuação de agentes implementadores, constatou que esses agentes são mediadores entre o Estado e a população. Embora submetidos a normas, podem recorrer a sanções ou selecionar beneficiários segundo seus critérios de merecimento, interferindo nas decisões políticas. O autor ressalta que esses trabalhadores fazem uso de discricionariedade, podendo determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios. Giusto e Ribeiro (2019), analisando estudos de implementação de políticas públicas, explicitam outros fatores intervinientes: contextos, condições de trabalho, padrões de interações entre os agentes implementadores, suas diversas interpretações decorrentes dos processos de comunicação, treinamentos e também suas crenças, interesses e valores pessoais. A multiplicidade de fatores que, segundo a literatura, interferem na implementação das políticas públicas questiona a racionalidade normativa ou a aplicação “*top-down*” de políticas que têm objetivos de equidade na ação pública.

### A SOCIOLOGIA DAS REGULAÇÕES: MEDIAÇÃO DAS INTERAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL

O problema da assimetria entre o desenho da política educacional e sua implementação na escola tem sido abordado pela Sociologia das Regulações. Maroy (2008) define os modos de regulação institucional do sistema educacional como o conjunto de mecanismos de orientação, interpretação e controle que permitem a coordenação de professores, gestores, estudantes e famílias nos níveis do sistema educacional. A regulação é, segundo esse autor, realizada por processos, atores e contextos de ação, por vezes contraditórios, que entrecruzam níveis macro e micro, e englobam negociações, transações e arranjos institucionais, estruturando a coordenação do sistema. Para Maroy (2008), a implementação contabiliza um sistema de inter-relações, compromissos, arranjos e articulações em diferentes níveis, cenários e campos, e entre diferentes atores e sistemas de ação. Pesquisadores afirmam que as reformas e as políticas são sistemas de ação social e coconstrução entre vários atores, em que ideias, crenças, valores e conhecimentos desempenham um papel central (MULLER, 2000; DRAELANTS; MAROY, 2008).

Nessa perspectiva, Barroso (2005) adota o conceito de regulação enquanto modo de coordenação dos sistemas de ensino ou forma de governança. Para esse autor, na regulação, há instâncias de mediações, traduções, passagens de fluxos que desempenham papel essencial, tal como “nós” numa rede; afirma ainda não ser possível prever o sucesso das estratégias prescritas nas normas, razão pela qual, na regulação, há medidas de política educativa para lidar com a situação de desequilíbrio entre a norma e a ação.

Lascoumes e Les Galès (2012, p. 22) afirmam que instrumentos, técnicas e ferramentas têm importante papel na articulação dos atores em torno de objetivos comuns. Os instrumentos representam um dispositivo técnico que possui uma concepção própria de regulação e tem capacidade de orientar e tornar previsível o comportamento dos atores. O censo demográfico seria um exemplo de instrumento dessa perspectiva. Os instrumentos se realizam por meio do uso de técnicas e ferramentas. As técnicas são um “dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento”; por exemplo, uma das categorias estatísticas do censo, como raça/cor. Já as ferramentas representam “um micro dispositivo dentro de uma técnica”, como pode ser ilustrado por uma fórmula para o cálculo de um índice de desigualdade social.

### REGULAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO EXPLORATÓRIA

Maroy (2004, 2008, 2011) e Barroso (2005) apontam o surgimento recente, na Europa, de novas formas de “governança” pós-burocráticas dos sistemas de ensino “Estado avaliador” e “quase mercado”. Nesses modelos, a governança se realizaria em torno de documentos curriculares centralizados

e pelo controle do desempenho dos alunos, medido por avaliação externa, com autonomia pedagógica e financeira das escolas. Metas são negociadas e cobradas.

O estudo do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) realizado para a Fundação Vitor Civita (BATISTA *et al.*, 2015) sobre políticas curriculares dos estados brasileiros e do Distrito Federal mostra que políticas educacionais têm recorrido tanto a estratégias de regulação do tipo pós-burocrático como do tipo burocrático. Denota haver no país experimentações de governança visando ao que os gestores denominam melhoria da qualidade da educação, uma noção vinculada às políticas de avaliações externas.

Segundo o estudo do Cenpec, nos estados, há

[...] foco no controle dos resultados educacionais, com definição de metas, mas buscando garantir também o controle do processo de ensino e aprendizagem. [...] não há foco na autonomia pedagógica, conforme preveem os dois modelos de regulação pós-burocrática, apresentados por Maroy (2008, 2013)<sup>1</sup> e Barroso (2005). (BATISTA *et al.*, 2015, p. 63)

Experiências internacionais mostram outros países que adotam novas formas de regulação, segundo seus contextos e realidades, dando origem a distintos tipos de governança com modelos híbridos que integram, com graus variados de importância, o modelo pós-burocrático, como tem sido documentado em países europeus (MAROY, 2008; BARROSO, 2005) e no Chile, entre outros (BELLEI, 1988, MARTINIC; ELACQUA, 2010).

## A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Quando uma política pública gera equidade, supõe-se que os interesses pesem sobremaneira na implementação, uma vez que implica mudanças nos critérios de distribuição de bens sociais valorizados para que beneficiem os desfavorecidos. Santos (1979) publicou pesquisa sobre a evolução das políticas sociais no Brasil, discutindo a equidade. Embora não fale de regulação, destaca a relevância da mediação de conflitos no processo de concretização das políticas. Segundo o autor, a implementação de políticas públicas que gera equidade advém de decisão política, e esta, por sua vez, é dependente de fatores como o comportamento das elites políticas, a força política da instituição implementadora (ter ou não mais acesso a recursos, por exemplo, pode gerar maior ou menor poder), o conhecimento e as intencionalidades que essas elites têm, a estrutura de escassez (referente aos recursos orçamentários e à qualidade dos recursos físicos e humanos), os conflitos entre grupos e a sua mediação, a burocracia estatal e sua força política e também situações demográficas.

Pode-se afirmar que as regulações e suas medidas de políticas, frente ao desafio da equidade, estão estreitamente relacionadas aos contextos, medidas educativas, trajetória e dinâmica dos atores intervinientes. Por isso, torna-se relevante estudá-las, para que possamos compreender suas particularidades.

## OBJETO DE ESTUDO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### AS INICIATIVAS GOVERNAMENTAIS ESTUDADAS: ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (EF1)

As duas iniciativas governamentais estudadas foram implementadas em sistemas educacionais de esferas administrativas e contextos geográficos distintos. A primeira é uma política municipal desenvolvida no município de Marília, enquanto a segunda é uma iniciativa desenvolvida na

<sup>1</sup> MAROY, C. *L'école à l'épreuve de la performance*: les politiques de régulation par les résultats. Louvain-la-Neuve: De Boeck, 2013. (Perspectives en Éducation et Formation).

rede estadual do Ceará. *A priori*, sabe-se que a aproximação das duas experiências se efetiva pelo foco no EF1, por terem alcançado resultados educacionais equitativos e pela inexistência de rupturas num período de mais de dez anos.

A política educacional de Marília constitui-se por medidas educativas pedagógicas e de estruturação organizacional que se estenderam por cerca de dez anos e que, segundo os entrevistados e as evidências estatísticas apresentadas por Ribeiro (2012), influenciaram os resultados educacionais alcançados por volta de 2010 ou 2011.

O Paic tem origem em uma mobilização da sociedade civil, em 2005. Oficialmente lançado como política pública e institucionalizado por meio da Lei n. 14.026, em 2007, com foco no segundo ano do EF1<sup>2</sup>, visava ao estabelecimento de condições necessárias para que os alunos chegassem ao 5º ano sem distorção idade-série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização.

O Paic instituiu que o estado, em cumprimento ao regime de colaboração, poderia prestar cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, com vistas à melhoria dos seus resultados de aprendizagem. O programa se organizou inicialmente em cinco eixos: a) Gestão Municipal; b) Alfabetização; c) Formação do Leitor; d) Educação Infantil; e e) Avaliação Externa. A Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (Copem) da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc) atua por meio de 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Crede), nas quais foram implantados os Núcleos Regionais de Cooperação com os Municípios (NRCOMs). De acordo com Gusmão e Ribeiro (2011), a organização do Paic compreendeu equipes municipais responsáveis pelas orientações às escolas que, lideradas por um gerente, seguem divisão similar à da Copem: três ou mais pessoas, a depender do tamanho do município e da estrutura da Secretaria Municipal de Educação (SME).

## LOCALIDADES E REDES DE ENSINO ONDE AS INICIATIVAS FORAM DESENVOLVIDAS

O município de Marília encontra-se no estado de São Paulo. Em 2010, momento da coleta dos dados usados neste artigo, o município tinha uma população de 216.745 habitantes.

Nos anos iniciais do EF1, em 2011, a rede municipal de Marília respondia por 58% das matrículas (7.707 alunos), e a taxa de escolarização bruta, para pré-escola, era de 95%, em 2010, segundo o Censo Escolar (RIBEIRO, 2012). No Brasil, era de 62,5%. A taxa bruta de escolarização em creche era de 47% nesse município. O autor informou ainda que, no ano de 2010, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep), a taxa de aprovação nos anos iniciais do EF1, na rede municipal analisada, era de quase 100%; a de abandono, quase 0%; a distorção idade-série era de 4% (enquanto a média do estado de São Paulo era de 14%). A reprovação era de 4% em 2001, seu maior patamar no período, e decresceu para cerca de 2%, assim permanecendo até 2010. Em 2005, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para os anos iniciais do EF1 da rede municipal de Marília era, segundo Ribeiro (2012), de 5,4, e passou a 6,4 em 2009. Em 2017, o site do Inep indica que o Ideb alcançou 7,2.

O estado do Ceará, um dos nove estados da região Nordeste, possui 184 municípios, distribuídos em um território de mais de 148 mil km<sup>2</sup>. O estado possui cerca de 8,5 milhões de habitantes. A maior parte da população (75,1%) habita as áreas urbanas, sendo que mais da metade (52,4%) se concentra na Região Metropolitana de Fortaleza. Em 2005, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado era 0,764, menor que o índice brasileiro (0,795), mas maior que o da região Nordeste (0,720) (CEARÁ, 2012).

2 Posteriormente, alterado pela Lei n. 15.921, de 15 de dezembro de 2015, o Paic se transformou no Mais Paic, estendendo a ação do programa para todo o EF, o que implicou mudanças nos eixos de ação. Neste artigo, analisaremos somente o Paic.

Segundo documento da Secretaria de Educação do Ceará (2012), em 2009, havia no estado 9.913 estabelecimentos de educação básica, sendo 49% situados em áreas urbanas, 37 escolas em áreas indígenas e 22 em áreas remanescentes de quilombos. Nesse mesmo ano, também segundo o documento, o estado contava com 2.567.230 matrículas na educação básica, sendo 370.975 (14,5%) na educação infantil e 1.550.930 (60,5%) no ensino fundamental. Para a faixa etária de 4 a 6 anos, em 2009, a taxa de escolarização da população no estado era maior que a do Brasil e a da região Nordeste (90,7%, contra 74,8% no Brasil e 81,4% no Nordeste). Na faixa dos 6 a 14 anos, nesse mesmo ano, a taxa do estado ficava um pouco acima da observada para o país e para o Nordeste, e, na de 15 a 17, um pouco abaixo da taxa do Brasil e quase igual à do Nordeste (98,3% no Ceará, 97,4% no Nordeste e 97,6 no Brasil) (CEARÁ, 2012). Sobre a taxa de reprovação nos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto “o país caiu 2,0 pontos entre 2005 e 2009 e o Nordeste 2,5, o estado em questão diminuiu 3,6 pontos na taxa de reprovação” (CEARÁ, 2012, p. 46).

Cruz, Farah e Ribeiro (2020) afirmam que 17,1% da população do estado vivia em situação de extrema pobreza em 2010, uma taxa mais alta que a do Brasil (8,5%), e que, no ano de 2010, 77,1% dos domicílios cearenses tinham rendimento de até um salário mínimo. No Brasil, esse dado era de 56,4%. Segundo os autores, em 2016, 39,83% da população cearense era beneficiária do Bolsa Família.

### OS DADOS UTILIZADOS NESTE TEXTO

Os dados que configuram a política educacional do município Marília derivam de entrevistas feitas com agentes implementadores das políticas de nível macro e micro (dirigentes, técnicos da Secretaria da Educação e gestores escolares de uma escola) e encontram-se consubstanciadas em tese defendida por um dos autores deste artigo (RIBEIRO, 2012).<sup>3</sup> Essa tese pôde contar com dados levantados por uma pesquisa mais ampla sobre redes de ensino denominada “Pesquisa Bons Resultados no Ideb: estudo exploratório de fatores explicativos”, coordenada por professores da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FE/USP).

Na tese indicada, com base nos microdados da Prova Brasil 2007, foram pesquisadas duas redes municipais com mais de cinco mil matrículas nos anos iniciais do EF1 do estado de São Paulo. Por meio de análise de *cluster* – que combinou coeficiente de variação da nota de matemática, média do nível socioeconômico (NSE) dos alunos e média das proficiências dos alunos – observou-se que havia, no estado, quatro grupos de redes de ensino com mais de cinco mil matrículas, sendo que um deles apresentava 19 com uma distribuição de ensino mais equitativa nos anos iniciais do EF1, sendo uma delas o município analisado neste artigo. O percentual de alunos no tercil de NSE mais baixo no quinto ano, nessa rede, em 2007, que obtiveram proficiência adequada em Matemática (225 na escala Saeb) foi de 41%, enquanto a média no grupo de redes mais equitativas do estado era de 31%. Da mesma forma, 39% do total de alunos das redes mais equitativas tinham proficiência acima de 225, e, no município aqui analisado, 49%. No grupo de redes menos equitativas, apenas 21% dos alunos alcançavam o nível adequado de proficiência.

A partir desses dados, a política educacional da rede de ensino do município de Marília se constituiu em um caso a ser estudado para se compreender o que lhe era “singular”. A pesquisa caracterizou três dos processos de implementação da política em questão: 1) planejamento; 2) avaliação; e 3) acompanhamento da aprendizagem. Obteve, ainda, informações sobre formação de professores e currículo. Foram feitas entrevistas com dirigentes da educação, agentes implementadores da Secretaria e das escolas e observação da infraestrutura e do organograma dessa Secretaria e de uma escola, além de coleta e análise de documentos.

3 Nessa tese é possível encontrar uma descrição mais detalhada da política implementada em Marília e de suas estratégias de implementação.

Os dados sobre o Paic foram obtidos em 22 entrevistas realizadas entre 2018 e 2019 com dirigentes, gestores e ex-gestores da Secretaria Estadual de Educação do Ceará e com gestores escolares e professores de duas escolas de Fortaleza. O interesse para essa pesquisa nasceu de estudos que notificaram a ampliação da equidade no EF1 no Ceará: Padilha *et al.* (2013) afirmaram que os resultados educacionais do estado melhoraram mais nas escolas de municípios com menor inserção econômica, e Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) concluíram que os alunos com menor nível socioeconômico do estado do Ceará aumentaram mais sua proficiência entre 2007 e 2013, sendo o Paic responsável por parte desse efeito de equidade.

### CATEGORIAS DE ANÁLISE A PRIORI

Os dados foram investigados, sob inspiração da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), classificando as mensagens tendo em vista as seguintes categorias *a priori*, advindas do referencial teórico:

- Contexto de implementação e condicionalidades:
  - ✓ poder dos dirigentes para tomadas de decisões;
  - ✓ intencionalidade/interesse das elites dirigentes;
  - ✓ capacidade técnica de dirigentes e agentes implementadores.
- Regulação nas escolas/redes de ensino: mediação das interações e coordenação das ações:
  - ✓ instrumentos, técnicas e ferramentas;
  - ✓ tensões, conflitos e espaços de negociação.
- Modelo de regulação das iniciativas estudadas:
  - ✓ acompanhamento das escolas pelos órgãos dirigentes;
  - ✓ currículo;
  - ✓ uso dos resultados de avaliação externa.

## ANÁLISE

### CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO E CONDICIONALIDADES

Nas duas iniciativas estudadas, há “proteção” do chefe do Executivo às tomadas de decisão pelos dirigentes da educação. Essa proteção reforça a autonomia e o poder desses dirigentes para lidar com os interesses de vereadores, deputados e outros atores da política local, sem ter que “desvirtuar” sobremaneira os objetivos estabelecidos.

A secretária da Educação do município de Marília informou que o prefeito protege a área da Educação das interferências políticas:

*O prefeito apoia as decisões da gente também. Se não fosse isso... [...] Além da gente ter a liberdade de dizer ao prefeito que a coisa não é bem assim, muitas vezes você pode tomar uma determinada ação que o prefeito pode não concordar com você, mas vai apoiar. E quando você diz “não” para um vereador – e eu digo “não” para vereador sim –, eu sempre digo um não respaldado: “não posso te atender por isso e isso”. (RIBEIRO, 2012, p. 439)*

De acordo com o ex-secretário adjunto da Educação do Ceará (gestão de 2007 a 2015) e com a agente implementadora de nível macro, ex-coordenadora da Copem (de 2007 a 2014), a equipe do Paic foi montada sem ter que aceitar ingerência política na indicação dos cargos, devido à proteção do governador.

*A Copem e o Paic também se beneficiaram de uma decisão que foi assim: as equipes da Secretaria de Educação são montadas seguindo uma lógica do compromisso e de resultado no trabalho. E não a lógica do “você foi*

*indicado por fulano ou sicrano, ou pelo vereador, deputado ou irmão do político A ou B". (Ex-secretário adjunto da Educação do Ceará, gestão de 2007 a 2015)*

*[...] ele nunca interveio na Secretaria para dizer "bote fulano, tire sicrano", nunca mexeu com a nossa equipe, ele sempre foi aquela pessoa para apoiar aquilo que fosse o certo, que fosse apoiar o que era necessário para fazer o trabalho acontecer. Então ele bancou politicamente tudo o que foi necessário. (Ex-coordenadora da Copem, de 2007 a 2014)*

No que se refere à capacidade técnica para a administração da educação, nas duas iniciativas são detectados agentes implementadores e dirigentes de nível macro com experiência na gestão da educação, com formação em nível superior. O assessor que coordenava a dimensão pedagógica da rede municipal de Marília afirmou poder contar com produção de conhecimento interna à rede: "os cursos que nós temos oferecido de formação em serviço [...] foram elaborados por essa equipe! Então nós já atingimos um patamar que a própria equipe vai buscar e traz para os professores". A secretaria, segundo o entrevistado, dá preferência aos profissionais da rede para preencher cargos de orientação pedagógica nas escolas:

*Nós conseguimos montar aqui na Secretaria da Educação uma equipe pedagógica formada por profissionais da própria rede municipal. Professores de carreira que se destacaram no trabalho na escola e que nós pensamos "puxa, esse cara é bom, vou trazer ele para cá". Eles conhecem realmente as necessidades, nós falamos profissionais do "chão da escola". (RIBEIRO, 2012, p. 445)*

A tese de Ribeiro (2012, p. 445) indica que a secretária de Educação de Marília tem nível superior, especialização em gestão pública e foi diretora na rede. É graduada em Educação Física e Pedagogia, ingressou na rede municipal de ensino como diretora, via concurso público, e está na sua terceira gestão, ocupando o cargo de secretária há dez anos. O prefeito tem nível superior em Pedagogia e foi professor da rede. A secretária da Educação já foi da diretoria da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). O assessor principal trabalhou durante 31 anos na rede de ensino estadual. Foi professor, diretor, supervisor e delegado de ensino. É também professor na universidade local: "Trabalho há 15 anos e dou aula no curso de Pedagogia. A minha formação acadêmica é professor primário, e eu tenho mestrado em Educação. A experiência desde o magistério são 41 anos" (RIBEIRO, 2012, p. 446).

No caso do Ceará, entrevistas realizadas com três dirigentes da Secretaria do Estado e 12 técnicos e ex-técnicos da Copem denotaram que os dirigentes eram professores universitários que atuaram na experiência de Sobral, e que os técnicos, profissionais das redes de ensino que passaram a atuar na implementação do Paic, por convite, depois de terem se destacado em atuações (como professores, coordenadores pedagógicos, superintendentes, secretários de educação, técnicos de Crede e de secretarias) que lhes deram experiência de gestão e conhecimento correlato às funções que assumiram.

Observou-se ainda como traço comum das duas experiências a *intencionalidade das elites dirigentes para a melhoria da qualidade da educação e o foco na alfabetização na idade certa*. A secretária da Educação do município de Marília relatou que seu foco é a:

*Melhoria da qualidade de ensino. Só que, para que a gente possa chegar numa qualidade de ensino que foque realmente para que a criança tenha seu conhecimento, [...] temos vários fatores [...]. Passa pela questão de acesso, e esse acesso, na minha concepção, vai de transporte escolar para a criança*

*que necessita, ao acesso para a criança que tem dificuldade de aprendizagem ou alguma deficiência, [e também à] inclusão de todos dentro da educação. [...] Foco na alfabetização, em primeiro lugar. Se a criança for alfabetizada na idade correta, no que ela tem realmente que aprender na idade certa, não tem distorções na série, não tem Educação de Jovens e Adultos, e o aprendizado ocorre de maneira muito mais tranquila. (RIBEIRO, 2012, p. 447)*

A dirigente estadual cearense de nível macro (gestão de 2007 a 2014) afirmou que o programa nasceu como política pública, baseado em diagnóstico e em experiências concretas, para incidir sobre o problema do analfabetismo escolar.

*E nós tínhamos a experiência de Sobral, no enfrentamento ao analfabetismo escolar, como realidade que nós constatamos, no caso de Sobral, em 2001, e também já tinha acontecido o comitê na Assembleia Legislativa, que tinha sido implantado quando o Ivo foi para a Assembleia Legislativa como deputado estadual. Ele fez uma proposição à mesa diretora da Assembleia de instalar o Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar, quer dizer, esse Comitê, eu considero que foi uma semente muito importante do Paic. [...] Foi um processo de chamamento, convite aos municípios para uma adesão, no primeiro momento fizemos alguns combinados em relação a avaliação que seria feita, o desafio mesmo que nos movia, que era garantir o sucesso da alfabetização dos alunos, das crianças na idade certa.*

## REGULAÇÃO NAS ESCOLAS/REDES DE ENSINO: COORDENAÇÃO DE AÇÕES E INSTRUMENTOS

Nas duas iniciativas, pode-se afirmar que a avaliação externa e o currículo centralizado e detalhado utilizados em todas as escolas são instrumentos no sentido do conceito proposto por Lascoumes e Les Galès (2012): orientam e tornam mais previsíveis a ação dos agentes implementadores. Em torno desses instrumentos são incorporadas, nas redes de ensino, variadas técnicas e ferramentas. No município estudado, os dados indicam que o planejamento também pode ser considerado um instrumento que congrega ferramentas e técnicas.

A avaliação externa no Paic faz uso de exames bimestrais, um dispositivo (técnico) que concretiza na escola a avaliação externa, visando à vinculação de todos pela busca de desempenho dos alunos. A avaliação externa, enquanto instrumento, explicita também sua ferramenta central: a medida padrão de desempenho do aluno a ser alcançada e que relaciona o conteúdo a ser ensinado e o que deve ser aprendido. O material didático estruturado pode ser compreendido como mais uma técnica, que concretiza o instrumento “currículo”. No bojo dessa técnica, a mesma ferramenta dos exames bimestrais se coloca: o que todos os professores ensinam no dia a dia para que a medida padrão de desempenho seja alcançada.

*A gente vê as questões que os alunos mais erraram e acertaram para ter uma ideia do que eles já dominam e do que eles ainda precisam dominar. Além disso, a gente também vê os alunos que, de modo geral, tiraram boas notas e alunos que não tiraram boa nota. Então a gente tem uma ideia do aluno que está com mais dificuldade... (Professora do quinto ano, escola 2)*

Os dados mostram visitas às escolas, uma técnica que visa a vincular a formação oferecida no programa aos resultados de aprendizagem, medidos pela avaliação externa. Essas visitas ocorrem em cadeia: da Copem às Crede, das Crede aos municípios, e destes às escolas. A agente implementadora de nível macro, orientadora da célula de gestão do Paic na Copem, afirma a visita como técnica de apoio e verificação das necessidades:

*[...] quando estava na Crede, fazia visitas [aos municípios] e eu via a realidade, o que estavam precisando. [...] Depois da formação [que reúne os formadores das Crede], a equipe aqui da Copem vai fazer a visita em cada Crede... E eles acompanham as formações que estão acontecendo lá para saber se elas estão sendo repassadas de acordo com o que foi planejado.*

A burocrata cearense de nível macro, da Copem, relatou que

*[...] essa parte da visitação do estado e de colaboração forte com as escolas, é a Crede que tem que fazer. Nós também acompanhamos... A Crede visita. A gente vai também. Em 2017 eu visitei muitas escolas. A gente mapeia [aqueles que precisam mais devido aos resultados].*

Ou seja, a cadeia acima exposta, que define o modo de visita às escolas, pode ser quebrada, e visitas diretas da Copem aos municípios podem ocorrer, quando se observa que não estão conseguindo avançar em seus resultados na avaliação externa, evidência da força da ferramenta “medida padrão do desempenho dos alunos” para colocar os agentes implementadores frente a objetivos comuns. Alguns municípios cearenses, como Fortaleza e Sobral, contam com superintendentes para acompanhar as escolas. Esse acompanhamento busca explicitar para os gestores escolares a relação entre a prescrição estabelecida nos instrumentos (proposta curricular, avaliação externa), os resultados (advindos da avaliação externa) e formas de agir visando a melhorar os resultados.

No município analisado, Ribeiro (2012, p. 277) informa que, segundo a secretária de Educação: “tem um plano de trabalho que é feito, cada escola tem o seu projeto político pedagógico, tem suas metas a alcançar. Esse trabalho é acompanhado sistematicamente pela equipe da Secretaria: são visitas constantes às escolas”. Essas visitas constantes, segundo Ribeiro (2012, p. 294), foram também relatadas por técnico da Secretaria: “E tem as visitas que nós fazemos com o assessor principal intervindo justamente nessas questões que precisam ser trabalhadas dentro da escola”. As visitas foram incorporadas como técnica também nas escolas, do coordenador pedagógico às salas de aula. A coordenadora pedagógica da Escola de Municipal de Ensino Municipal (Emef) pesquisada nesse município afirmou que seu trabalho é organizado por meio de uma agenda semanal e inclui a realização de “visitas às salas de aula; a cada semana, uma série” (RIBEIRO, 2012, p. 298).

De acordo com a tese de Ribeiro (2012, p. 278), o planejamento das escolas contempla “a organização do tempo do professor em sala de aula”. A técnica adotada para efetivar essa vinculação é chamada de “semanário”. O semanário é elaborado pelo professor e inclui avaliação do que foi planejado na semana anterior – o que foi e o que não foi realizado e suas razões – e o plano para a semana seguinte. O papel dos coordenadores pedagógicos se desenvolve fundamentalmente em torno do que essa técnica permite vislumbrar sobre o ensino e a aprendizagem, uma vez que ela permite observar o que já foi executado em relação ao plano geral, as estratégias mais profícuas usadas pelos professores e as dificuldades principais. O assessor principal informa que “*todos os professores fazem o planejamento semanal. Chama-se semanário. E nós coordenamos [...], em sintonia. No semanário existe a questão da expectativa em relação aos alunos, os conteúdos, atividades e avaliação. Isso tem em toda a rede*”. Observa-se que as ferramentas centrais que compõem essa técnica abrangem uma definição de tempo de ensino para o professor e também de expectativa de aprendizagem para os alunos. A secretária de Educação corrobora essa interpretação, afirmando que os semanários organizam o tempo do professor em torno da expectativa de aprendizagem para os alunos:

*Uma coisa que eu acho fundamental é a organização do tempo do professor em sala de aula. Então todos os professores fazem semanário. É a organização semanal, e isso vocês vão poder observar lá na escola. Peçam para ver os semanários dos professores. Então a função primordial do professor*



*coordenador é de trabalhar o semanário junto com o professor. Naquela semana que foi prevista, o professor realmente colocou e focou todos os conteúdos que são necessários? Ele fez uma avaliação do que aconteceu na semana anterior? Ele reprogramou aquilo que não foi possível [realizar]? O que ele está trabalhando está condizente com a sua turma? O que realmente a sua turma precisa aprender? A sua turma tem alunos com dificuldades?*

Nas duas experiências, observa-se uma organização administrativa que permite a coordenação dos agentes implementadores por meio de técnicas e ferramentas que se consubstanciam na relação com o planejamento (no caso do município), com a avaliação externa e com o currículo estruturado (nas duas iniciativas). Técnicas como visitas de supervisão e orientação às escolas e às salas de aula visam a unir a ferramenta de medida do desempenho dos alunos, o currículo e a ação dos agentes implementadores.

A experiência do Ceará se distingue por envolver todos os seus municípios num regime de colaboração com o estado (CEARÁ, 2012). Para incidir sobre os interesses dos agentes implementadores e dos dirigentes municipais, como os prefeitos, adotou-se alguns incentivos que também podem ser compreendidos enquanto instrumentos na perspectiva de Lascoumes e Les Galès (2012). A forma como se passou a distribuir a quota-parte de 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um deles. Essa quota, que diz respeito ao percentual que o estado distribui aos municípios, ficou, por legislação, atrelada ao resultado de políticas educacionais, da saúde e do meio ambiente. Dos 25%, 18% estão atrelados aos resultados educacionais vistos por um índice (uma ferramenta) construído com base nos padrões da avaliação externa. Segundo o agente implementador de nível macro da Seduc, coordenador do Prêmio Nota Dez:

*[...] o que acontece? Nestes 25% é que ele transformou em 18 para a educação, cinco para a saúde, dois para o meio ambiente. Antes do governo Cid Gomes, esses 25% eram distribuídos praticamente [de forma igualitária]. E só ia para os grandes municípios. Hoje, com esses 18% aqui, tem município desse aqui que dobrou o seu ICMS com o resultado na educação. É o principal meio de recurso - é o resultado da educação. E aí, para o prefeito que entende isso aí, e de vez em quando eles são chamados para mostrar esses dados aí... E ele, se ele realmente tiver interesse em dobrar o ICMS dele, ele vai cair em cima do secretário de Educação e vai dizer: "olha, vamos, vamos"... É assim que se faz, é assim que se alcança. Porque tem toda uma política por trás disso, certo?*

Verifica-se que esse instrumento envolve todos os prefeitos do estado, tornando-os parte do conjunto de atores que têm interesse na implementação do Paic. O Prêmio Nota Dez, que premia as escolas que alcançam metas, é outro desses incentivos que se comportam como instrumentos. De acordo com burocratas cearenses de nível macro, o Prêmio Nota Dez gera capital político para o prefeito. Pode-se assim inferir que se trata de instrumento que implica esse dirigente na implementação do Paic, para além do interesse financeiro advindo da divisão da quota-parte do ICMS.

*O Prêmio tem um capital político muito forte: prefeito vinha trazer as suas escolas... A escola é premiada, pega um prêmio, um troféu, uma placa, leva para dentro do município e diz "Olha aí, nós conseguimos os resultados!", recebe da mão do governador e é feita uma festa imensa com milhares de pessoas... Nós já chegamos a colocar até 10 mil pessoas num centro de eventos para essa premiação. Então, tem um capital político muito grande. (Coordenador do Prêmio Nota Dez, na Copem)*

*[...] tem o Prêmio Escola Nota Dez - então, além de ter dinheiro, premiação e recurso de dinheiro envolvido, tem todo um evento, sabe, um momento... Parece um Oscar daqui do Ceará, sabe? Vem o Ministério da Educação, o governador... E tudo aquilo ali significa para um prefeito, para uma escola, aquele momento ali de se chegar no topo, no centro de eventos com uma plateia ali com 2 mil pessoas, 3 mil pessoas e chamar o prefeito e depois sair em todas as mídias e jornais aí... Isso tem impacto, né? (Coordenador do Eixo de Avaliação Externa, Copem)*

A fala do coordenador do prêmio evidencia que esse instrumento oferece ferramentas, como os critérios de premiação, que incentivam cada município a elevar os resultados de todas as suas escolas, evitando que haja algumas com excelentes resultados, e outras nas quais as crianças não aprendam.

*As escolas que concorrem à premiação têm que estar com pelo menos 70% dos alunos em nível desejado de escala de alfabetização. A rede do município tem que estar aí, senão ela nem entra. Ela pode ser a melhor escola do estado, mas, se a rede, aquele município, não estiver com pelo menos 70% dos alunos no desejável, a escola do município está fora. Ela não participa. Então, antes de olhar para a escola, tem que olhar para a rede. Se quiser a escola premiada, você tem que levar 70% dos meninos para o desejável.*

O prêmio apresenta também um índice, aqui interpretado como uma ferramenta voltada para a equidade, que incentiva as escolas a melhorarem os resultados das crianças com mais dificuldade. Busca, portanto, regular o ensino de modo a incidir na redução da reprodução da desigualdade escolar, fazendo com que não seja vantajoso recorrer a práticas meritocráticas segundo as quais investe-se mais naquelas crianças que têm mais facilidade. A introdução desse critério ocorreu em 2011, após a percepção, pela Secretaria, de que muitos municípios estavam recorrendo a tais práticas. Foi uma correção de percurso, da qual se entrevê que essa medida, o prêmio, havia gerado repercussões negativas por gerar ações produtoras de desigualdade. Portanto, trata-se de uma medida capaz de criar e reconfigurar interesses.

*No caso da equidade, criou-se uma barreira, o IDE [Índice de Desempenho da Escola]. No IDE é composto por taxa de participação, proficiência da escola e o fator chamado Fator para Ajuste da Universalização da Aprendizagem. O que esse fator faz? Esse fator pega a quantidade de alunos que está nos piores índices e os que estão nos melhores. A escola que vai deixando aumentar o percentual de alunos nos piores índices, o IDE dela vai sendo puxado para baixo. As que vão levando menos alunos nos piores índices, o IDE dela vai subindo. (Coordenador do Prêmio Nota Dez)*

*Como também tem um outro índice que é o IQE, que é índice que vai para os prefeitos que também tem fator de redução, à medida que se tem crianças nos níveis mais baixos, há uma redução daquela nota, tanto no prêmio como no cálculo do ICMS, tem esse índice que calcula o percentual de crianças naqueles níveis, né? Então assim, muita indução. (Ex-coordenadora da Copem, de 2007 a 2013)*

## REGULAÇÃO DAS ESCOLAS/REDES DE ENSINO: TENSÕES, CONFLITOS E MEDIDAS PARA NEGOCIAÇÃO

Ribeiro (2012) não entrevistou professores, razão pela qual não é possível identificar precisamente conflitos próprios dos processos de regulação do município em questão. As falas das gestoras da escola visitada indicam concordância com as medidas e instrumentos adotados na rede.

No Paic, no que concerne ao instrumento de avaliação externa, embora reconhecendo sua importância para o processo de ensino e aprendizagem, a agente implementadora de nível micro de Fortaleza apresenta críticas a seu caráter exaustivo. Caracteriza a avaliação como um instrumento que, devido às especificidades de suas técnicas e ferramentas, demanda uma atenção e um tempo de trabalho excessivos. Critica ainda as muitas avaliações realizadas.

*As avaliações externas? Pois é... [risos]. Eu tenho um pouquinho de problema com elas. Eu entendo a importância delas: você vai avaliar uma rede, você precisa de uma avaliação grande. Mas eu acho que está tendo um excesso. A gente faz muita avaliação! E a gente tem que fazer a avaliação que já demora um tempo, que é o momento de aplicação, e, depois, a gente tem que corrigir esta avaliação em sala, o que já demora mais um tempo. E a gente faz isso todo mês, e é muito cansativo. Eu acho que, às vezes, acabo deixando de trabalhar outra coisa que é mais importante, porque eu tenho que fazer a correção da avaliação. Eu acho que as avaliações me ajudam a compreender de modo mais objetivo o que eu tenho que ensinar e o que os alunos têm que compreender. Como é que ele tem que dominar um conceito para resolver uma determinada questão. Eu gosto das avaliações externas. Mas eu acho que está tendo um excesso, né? (Professora de quinto ano, escola 2, Fortaleza)*

Outra burocrata de nível micro, de outra escola de Fortaleza, apresenta um depoimento ambíguo em relação à avaliação externa, demonstrando, mais uma vez, tratar-se de um instrumento que suscita tensões. Por ela, não haveria avaliação externa, porque um exame não é capaz de indicar o que cada aluno sabe em sua completude, embora reconheça a seriedade e relevância do instrumento para si mesma e para a cidade.

*A avaliação, por mim, não haveria mais. Essa coisa de medir... Mas eu sei que precisa. Eu vejo como uma faca de dois gumes. É um campeonato. Na hora, o aluno pode estar apto ou pode dar um branco. O Spaece [Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica] é um medidor. É uma avaliação externa. Me preocupo porque é importante para mim, para a cidade. Que nossa educação esteja ascendente. Mas não pego um assunto porque está na avaliação externa. Não vou me prender a isso. Spaece é uma coisa séria. Veio trazer para os profissionais mais responsabilidade. E o aluno é uma vida. (Professora do terceiro ano, escola 1, Fortaleza)*

Uma professora de quinto ano revela que a aplicação do Spaece gera ansiedade e nervosismo, pois se configura como uma medida do seu trabalho.

*Para mim, não deixo de ficar ansiosa, nervosa. Porque é um... é o resultado do meu trabalho do ano. Vai estar lá o resultado do meu trabalho. Tanto é o resultado da aprendizagem dos alunos como eu vejo ser o resultado do meu trabalho. Então, tanto a nota ou valor ou conceito que eles vão tirar lá vai refletir no meu trabalho. Poxa vida, esse é meu trabalho. Então, eu fico ansiosa, eu fico nervosa... “Puxa, lá vem o Paic.” Mas não passo isso para os meus alunos, né? E nem deixo isso atrapalhar meu trabalho. É algo assim bem particular, mas que não atrapalha meu trabalho.*

Os depoimentos acima apresentam críticas e, ao mesmo tempo, indicam reconhecimento do valor da avaliação externa na regulação do ensino e da aprendizagem: uma evidência do poder desse instrumento na coordenação das ações dos agentes pelo cumprimento dos objetivos do Paic.

Depoimentos de gestores de nível macro indicam seu conhecimento das tensões que envolvem os distintos níveis federados que se unem em torno do Paic e, também, que adotam medidas visando a dirimi-las. A dirigente estadual cearense responsável pela implementação do Paic em 2007 afirmou que, para a implementação desse programa nos municípios, os líderes da Seduc buscaram realizar uma *mudança na forma de se compreender a relação hierárquica entre as Crede e os municípios*. Segundo ela, o discurso que faziam, com líderes, para as Credes era: “nós não temos ascendência em relação aos municípios, estamos em uma relação horizontal, então vamos descer do saltinho, não tem ninguém mandando em ninguém aqui”. Ela afirma que essa forma de qualificar a interação entre as equipes da Secretaria Estadual e as equipes dos municípios foi uma medida que facilitou o engajamento das Secretarias Municipais de Educação. O que, por sua vez, também favoreceu a interação com as escolas. Para ela, os técnicos das Crede são “representantes da Secretaria nos municípios”, “eles têm a tarefa de fortalecer”.

Para a tese de Ribeiro (2012, p. 295), técnico da Secretaria de Educação de Marília informou que os dirigentes municipais da educação buscam estabelecer parceria com as escolas, razão pela qual conseguem uma boa interação.

*Acho que [uma razão para a boa relação com as escolas é] esse acompanhamento [...] que nós fazemos aqui também de ir até a escola realmente, não por aquela coisa de uma visita para detectar erros, não é isso. Ir até a escola para sentir o clima da escola, ouvir o professor, o coordenador e pensar junto com eles numa proposta específica para aquela escola. O cronograma dessas escolas nós realizamos. Caso a escola solicite, a gente vai até a escola no horário estipulado.*

Nas duas experiências, os agentes implementadores de nível macro falam de *relação de confiança como meio de dirimir resistências e tensões entre as diversas instâncias de implementação das políticas*, criando ambientes propícios de adesão às orientações estabelecidas. No caso do Ceará, essas instâncias envolvem relações intergovernamentais (estado e municípios), que são por definição constitucional horizontais e autônomas. Os dados mostram que o Paic precisou lidar com a crença, entre agentes implementadores de nível intermediário, de que o estado estaria em uma posição hierárquica superior aos municípios, o que dificultava o estabelecimento de relações de parceria.

Segundo um dirigente estadual cearense, ex-secretário do Estado, para lidar com interesses dos agentes implementadores e dirigentes municipais, minimizando assim as crenças, práticas e conflitos que dificultariam a implementação do programa, os dirigentes e implementadores de nível macro do Paic recorreram ao que chamou de

*[...] combinação equilibrada de apoio-incentivo. Se tivesse só o ICMS e o prêmio, e não tivesse, vamos dizer assim, as considerações pedagógicas do que é adequado, o ICMS e o prêmio poderiam ter produzido muito movimento, mas em alguns lugares, alguns casos, talvez até movimentos numa direção errada. Se tivesse só apoio pedagógico, orientação, construção de uma visão do que é necessário aprender e não tivesse o ICMS e o prêmio, não teria havido movimento significativo a ponto de mudar o perfil do estado.*

O aprofundamento da análise dos depoimentos de um número maior de agentes implementadores poderá jogar luzes sobre outras tensões presentes na implementação das iniciativas em tela. E também sobre as novas configurações de crenças e interesses decorrentes da sua implementação.

## MODELO/CONCEPÇÃO DE REGULAÇÃO DAS INICIATIVAS ESTUDADAS: PERSPECTIVAS EM TENSÃO

A regulação das iniciativas analisadas, redes consideradas mais equitativas em termos de distribuição de conhecimento, está referenciada em um modelo de regulação híbrido, nem “puramente” burocrático, nem pós-burocrático, considerando-se os tipos ideais “Estado avaliador” e “quase-mercado” definidos por Maroy (2011) e Barroso (2005). Há evidências de que, diante da necessidade de implementar políticas voltadas às prescrições da nova Constituição de 1988, lançou-se mão de perspectivas que teoricamente são colocadas em tensão: apoio pedagógico ao professor e cobrança de resultados com base em avaliações externas, por exemplo.

Nas duas iniciativas há currículo centralizado, com detalhamento de competências e habilidades. Metas são estabelecidas e exigidas das escolas. Mas não há evidências de foco na autonomia pedagógica das escolas, como nos modelos pós-burocráticos.

*Nós não temos escolas que têm total autonomia para usar esse método, essa diretriz ou aquela diretriz. Quando você diz assim: “olha, nós vamos pensar nessa proposta”. [Torna-se] um guarda-chuva para a rede inteira. [...] Hoje a proposta é a mesma, se sair do centro e for para lá [a periferia] a proposta, a capacitação dos professores, as condições da escola, até num bairro pobre, a condição é igualzinha. (Secretária de Educação do município estudado)*

No Paic, verifica-se que a formação continuada é elemento relevante no modelo de regulação, uma forma de acompanhar e incidir sobre o processo pedagógico nas escolas. É organizada numa cadeia que envolve a Seduc, as Crede e os órgãos dirigentes municipais. Nos municípios são organizados momentos formativos com os professores buscando envolvê-los com o que se espera do ensino e da aprendizagem. Segundo o agente implementador de nível macro:

*Há um sistema de consultoria que forma o formador estadual. E aí, este formador estadual multiplica nas macrorregiões. O que são as macrorregiões? São polos onde estão mais de uma Crede. Às Crede, correspondem alguns municípios. [...] Ali estaria um formador do estado, bolsista [...]. Ele dá esta formação recebida pelo consultor para o formador municipal. E aí este formador municipal também recebe bolsa nossa [para atuar junto às escolas].*

Em Fortaleza, professores entrevistados afirmam a existência de formação continuada, que ocorre mensalmente no distrito, e confirmam sua participação. Alguns trazem evidências de que o foco da formação é o conteúdo dado em sala de aula, presente no material didático distribuído pelo Paic. Uma professora relata que as reuniões formativas tratam da relação entre as metas das escolas, que conteúdos devem ser trabalhado e como.

*A minha meta é alfabetizar 100% dos alunos. Somos cobradas. A reunião de formação [do distrito, trabalha com metas]. Para essa última reunião de formação, a meta era de 60%. Há duas formações por mês. Uma da secretaria e outra com a coordenadora pedagógica. A formadora da rede fala como utilizar o livro do Paic. As atividades norteadoras. Como fazer. (Professora do primeiro ano, escola Fortaleza)*

*Tem a formação no distrito. Trabalham os livros que trabalhamos na sala de aula (Professora do segundo ano, escola Fortaleza)*

*A formação é organizada pelo distrito. Parte da SME, e depois o distrito. A formação ocorre todo mês. Costumo ir. (Professora do quarto ano, escola Fortaleza)*

*Temos formação no distrito, uma vez por mês. Falam dos conteúdos. Bate com os conteúdos que estão sendo dados na sala de aula. Porque tem acompanhamento pelos conteúdos dos livros didáticos. [A questão da formação é] como você trabalharia tal conteúdo na sala de aula para que o aluno tenha um aprendizado satisfatório? (Professora do quinto ano, escola Fortaleza)*

No âmbito do Paic, para todos os municípios do estado são distribuídos materiais didáticos estruturados e um *kit* com livros de literatura infantil produzido no estado. Nas escolas pesquisadas em Fortaleza, notou-se uma grande adesão dos professores ao que propõe o material didático distribuído pelo Paic. Evidências de que o material didático se constitui em uma técnica bem-sucedida, pelo menos nessas escolas, que vincula o ensino e aprendizagem, o currículo e o padrão de resultados esperado. A professora que fez algumas críticas mostrou, também, valorizar o material.

*Particularmente, eu gosto do Paic. É um material assim [...] bem direcionado ao conteúdo e necessidade do aluno naquele nível, naquele ano, sabe? Algo assim mais... que prático. Eu acho melhor que o material didático, que os livros didáticos, sabe? Porque os livros didáticos, os textos são enormes, as questões são gigantes para responder. Enquanto o Paic, tem os textos básicos, necessários para o aluno aprender. (Professora do quinto ano, escola 1, Fortaleza)*

*Eu gosto muito do [livro] do Paic. Ele é didático. Tem muitas histórias que eles [os alunos] conhecem bastante. [...] É mais história daqui. Do Ceará. As atividades são bem sequenciais. Faz com que fixem mais. (Professora do primeiro ano, escola 1, Fortaleza)*

*Eu gosto muito de trabalhar com o material do Paic. Questão dos gêneros textuais, muito bom. Todo mês tem três ou quatro gêneros textuais. (Professora do quinto ano, escola 1, Fortaleza)*

*Uso o material do Paic para planejar, material bom. Uso o PNLD também. [...] O Paic é muito popular. A fala se adequa à realidade. São cabíveis, familiares, comuns. Tem o lado periférica. (Professora do terceiro ano, escola 1, Fortaleza)*

*Sim, eu gosto do Paic. Eu acho o Paic mais objetivo que o PNLD. As atividades do PNLD são mais abertas. O Paic é mais direcionado. Então, de um modo mais geral, eu gosto. Tem alguns problemas... Por exemplo, tem questões aqui que, quando você vai olhar o gabarito, eu não concordo com o gabarito. [...] Aqui diz que é o item B; mas não é o B, é o C. E aí vai ficar o item C. (Professora do quinto ano, escola 2, Fortaleza)*

Em Fortaleza, a rede é dividida por distritos regionais, e superintendentes lotados nesses distritos visitam permanentemente as escolas de sua jurisdição. Entrevista com o diretor do distrito responsável por uma das escolas pesquisadas e agentes de nível intermediário indicam o papel desse órgão dirigente na coordenação das ações dos professores nas escolas.

*Sim! Temos o acompanhamento nas escolas. [todos os cinco respondentes do distrito respondem em coro]. Na primeira formação do coordenador pedagógico, trabalha-se a rotina do professor. O superintendente também acompanha a escola. Se o superintendente vê que um professor não está seguindo a rotina [definida no Paic para a sala de aula], a orientação é tomar decisões in loco.*

*Temos também um sistema para o acompanhamento da gestão escolar. O Sage. Ele é alimentado pelo superintendente. Há questões que se responde com sim ou não. Por exemplo: o professor segue a rotina, sim ou não. Fizemos esse ano uma operação para transformar o não em sim. Elaboramos um instrumento de acompanhamento para o coordenador pedagógico. O coordenador preenche e o professor assina. Temos a perspectiva de colaborar. Mas também de dizer: “professor, seria melhor fazer assim”. Numa recente reunião, elencamos as escolas que estavam com fitinha vermelha, laranja no braço. Fizemos uma “junta pedagógica” para propor ações para essas escolas. Fizemos um plano de ação. Estamos acompanhando de perto uma das escolas que está com resultados muito baixos na avaliação externa. Já fui lá três vezes. Essa junta é formada por vários profissionais, o superintendente, os formadores (que tem o olho sobre o professor), o pessoal da ampliação da jornada.... Estamos com o projeto “Abraça essa Escola”. (Diretor de distrito, com participação de equipe de formadores e superintendentes responsáveis pela escola 1 pesquisada em Fortaleza)*

As escolas são, conforme se depreende dos dados acima, acompanhadas pela evolução dos resultados educacionais, mas também pelo tipo de prática pedagógica que estão realizando.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto trata de duas iniciativas governamentais implementadas em dois sistemas educacionais de contextos distintos: uma municipal, desenvolvida na região Sudeste, e outra numa rede estadual do Nordeste, ou seja, em regiões com profundas diferenças do ponto de vista socioeconômico e cultural. Apesar disso, vários são os pontos de convergência entre elas: foco na melhoria da qualidade da educação e na alfabetização na idade certa, enfrentamento da desigualdade escolar, continuidade das experiências num período de mais de dez anos, poder executivo que protege as decisões dos dirigentes e agentes implementadores de nível macro, perfil de seus dirigentes e agentes implementadores de nível macro e o modelo de regulação que as rege.

Esse modelo de regulação faz uso de medidas educativas que estão teoricamente em tensão. Embora haja currículo unificado e centralizado e padrão de desempenho estabelecido por avaliação externa (medidas típicas dos modelos pós-burocráticos), não há incentivo à autonomia pedagógica das escolas, diferenciando-se, nesse aspecto, dos modelos pós-burocráticos de Maroy (2011) e Barroso (2005), corroborando, assim, o estudo do Cenpec (BATISTA *et al.*, 2015) e de Ribeiro (2012).

Adotam-se medidas educativas – instrumentos, técnicas e ferramentas (LASCOSMÉS; LES GALÈS, 2012) – destinadas a instituir vigilância do sistema sobre as interações e práticas dos profissionais da educação e a conduzir as ações dos dirigentes municipais (no caso do Paic), que tornaram o comportamento desses atores “orientado” para os objetivos previstos. Trata-se de um modelo que conduz experimentações de governança visando ao que os gestores denominam melhoria da qualidade da educação, sendo que essa noção de qualidade se mostra vinculada a padrões que indicam os termos da distribuição do conhecimento que é definido como relevante e também à perspectiva da promoção da equidade intraescolar e sistêmica. Dessa relação entre padrões e vigilância sobre as ações, surgem novas medidas educativas visando a correções ou reenquadramento das interações e ações de agentes implementadores. Esse resultado converge com Crahay (2000) que trata de requisitos para o alcance da equidade na escola.

No Paic, esses instrumentos se mostram incorporados nas práticas cotidianas, mas não sem tensões. Professores, ao mesmo tempo que reconhecem a importância dos resultados das avaliações externas para o ensino, consideram que se gasta tempo demais com essas avaliações; que suas técnicas e ferramentas exigem um trabalho exaustivo e que simplificam o que os alunos têm a mostrar em termos de aprendizagem.

Importante destacar os resultados do uso de instrumentos voltados para a mediação das interações entre os entes federados: segundo os depoimentos, as ferramentas que orientam a divisão da quota-parte entre os municípios e o Prêmio Nota Dez implicam os prefeitos na implementação do Paic, levando-os a fortalecer a capacidade de gestão das Secretarias de Educação. Para além do interesse por mais recursos financeiros, os prefeitos angariam, por meios simbólicos, nos eventos de premiação e decorrências, poder político junto a seus pares e eleitores.

A literatura sobre implementação de políticas públicas e Sociologia das Regulações afirma que, quando se diminui a distância entre a prescrição e a implementação, há necessariamente influência sobre crenças, interesses, conhecimentos e formas de comunicação. E que equidade, no tipo de sociedade em que vivemos, não se alcança sem enfrentamento de conflitos. Com base nesses apontamentos, pode-se concluir que as medidas educativas e instrumentos adotados pelas iniciativas aqui analisadas foram capazes de realizar mudanças. Novas pesquisas poderão jogar luzes sobre que tipo de novas crenças e conhecimentos surgiram e como se reconfiguraram os interesses em torno da implementação das iniciativas governamentais aqui analisadas.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe), que tem apoiado esta pesquisa e permitido instigantes discussões sobre a temática da implementação das políticas educacionais. Este artigo foi elaborado no âmbito da pesquisa “Implementação de políticas educacionais e equidade em contextos de vulnerabilidade social”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo 2018/11257-6.

## REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.
- BATISTA, A. A. G.; MELLO, D. A.; FREITAS, P. F.; RIBEIRO, Vanda M.; GUSMÃO, J. B. de; BARRETTO, E. S. de S.; LUGLI, R. S. G.; NOVAES, L. C.; ALTENFELDER, A. H. Currículos para os anos finais do Ensino Fundamental: concepções, modos de implantação e usos. *Estudos e Pesquisas Educacionais*, São Paulo, v. 5, p. 15-72, nov. 2015.
- BELLEI, C. Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista de La Asociacion de Sociología de La Educación*, v. 9, n. 2, p. 232-247, 1988.
- BONAMINO, A.; MOTA, M. O.; RAMOS, M. E.; CORREA, E. V. Arranjo Institucional de Implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In: LOTTA, G. (org.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Lisboa: Veja Universidade, [1975].
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833.
- CEARÁ. Secretaria de Educação. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará*. Fortaleza: SEDUC, 2012.
- CORREA, E. V. *Accountability na Educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez na eficácia e equidade escolar do estado do Ceará*. 2018. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- CRAHAY, M. *L'école peut-elle être juste et efficace? De l'égalité des chances à l'égalité des acquis*. Belgique: De Boeck, 2000. (Pédagogies en Développement).
- CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. S.; RIBEIRO, V. M. Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do programa aprendizagem na idade certa (mais PAIC). *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, [S.l.], ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904>. Acesso em: 13 ago. 2020. doi: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i3.13904>.
- DRAELANTS, H.; MAROY, C. *L'analyse des politiques publiques: un panorama*. Iaundê: Programme Supérieur de Spécialisation en Finances Publiques, 2007.



DUBET, F. Les dilemmes de la justice. In: DEROUET, J. C.; DEROUET-BESSON, M. C. *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation*. Lyon: Peter Lang, 2009. p. 29-46.

GIUSTO, S.; RIBEIRO, V. M. Implementação de políticas públicas: conceito e principais fatores intervenientes. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 4, p. 1-10, 2019.

GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-34, 2011.

KASMIRSKI, P.; GUSMÃO, J.; RIBEIRO, V. M. O Paic e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 848-872, set./dez. 2017.

KOSLINSKI, M. C.; RIBEIRO, E.; OLIVEIRA, L. X. Indicadores educacionais e responsabilização escolar: um estudo do "Prêmio Escola Nota Dez". *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 804-846, set./dez. 2017.

LASCOURMES, P.; LES GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

MAROY, C.; DEMAILLY, L. Les régulations intermédiaires des systèmes éducatifs en Europe: quelles convergences? *Recherches Sociologiques*, v. 35, n. 2, p. 5-24, 2004.

MAROY, C. Europe? Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Sociologie et Sociétés*, Montreal, v. 40, n. 1, p. 31-55, dec. 2008.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (org.). *Políticas públicas: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte: Fino Trato, 2011. p. 19-46.

MARTINIC, S.; ELACQUA, G. **¿Fin de ciclo?** cambios en la gobernanza del sistema educativo. Santiago: UNESCO-OREALC-PUC, 2010.

MOTA, M. O. *Entre a meritocracia e a equidade: o Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores*. 2018. 297 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.

PADILHA F.; KASMIRSKI, P. R.; CORRÊA, G. Z.; RIBEIRO, V. M.; BATISTA, A. A. G. Qualidade e equidade no ensino fundamental público do Ceará. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 82-110, dez. 2013.

RIBEIRO, V. M. *Justiça na escola e regulação institucional de redes de ensino do estado de São Paulo*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RIBEIRO, V. M. Que princípio de justiça para a educação básica? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 154, p. 1094-1109, out./dez. 2014.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 34, n. 125, p. 1075-1093, dez. 2013.

### NOTA SOBRE AUTORIA

Vanda Mendes Ribeiro fez entrevistas com gestores educacionais e escolares em Marília-SP para sua tese e, no Ceará, para estudo do Paic. Contribuiu na discussão conceitual sobre equidade, uso de instrumentos na ação pública e modelo de regulação, na elaboração das categorias *a priori* e na análise dos dados. Alicia Catalano Bonamino fez entrevistas com gestores educacionais e escolares no Ceará, para estudo do Paic. Aportou a discussão sobre o contexto brasileiro, a nova constituição e a equidade. Contribuiu na discussão conceitual sobre o uso de instrumentos na ação pública e na análise dos dados. Sergio Martinic contribuiu na discussão teórica sobre modelo de regulação e políticas educacionais, na definição das categorias *a priori* e na análise dos dados.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO

RIBEIRO, Vanda Mendes; BONAMINO, Alicia; MARTINIC, Sergio. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 698-717, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146982>






**Recebido em:** 18 NOVEMBRO 2019 | **Aprovado para publicação em:** 30 MARÇO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053147019>

## EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM DIFERENTES CONTEXTOS SUBNACIONAIS

-  Adriana Aparecida Dragone Silveira<sup>I</sup>
-  Salomão Barros Ximenes<sup>II</sup>
-  Vanessa Elias de Oliveira<sup>III</sup>
-  Silvia Helena Vieira Cruz<sup>IV</sup>
-  Nadja Bortolotti<sup>V</sup>

<sup>I</sup> Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba (PR), Brasil; [adrianadragonesilveira@gmail.com](mailto:adrianadragonesilveira@gmail.com)

<sup>II</sup> Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP), Brasil; [salomaoximenes@gmail.com](mailto:salomaoximenes@gmail.com)

<sup>III</sup> Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo (SP), Brasil; [vanessa.oliveira@ufabc.edu.br](mailto:vanessa.oliveira@ufabc.edu.br)

<sup>IV</sup> Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza (CE), Brasil; [silviavc@uol.com.br](mailto:silviavc@uol.com.br)

<sup>V</sup> Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza (CE), Brasil; [nadjabortolotti@gmail.com](mailto:nadjabortolotti@gmail.com)

### Resumo

*A intervenção do judiciário nas políticas de educação infantil tem favorecido a consolidação do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos. Tal processo, estudado no contexto da judicialização das políticas públicas, gera impactos positivos e negativos sobre as ações governamentais. Esse artigo tem por objetivo analisar os efeitos diretos e indiretos da judicialização da educação infantil realizada com medidas judiciais e extrajudiciais em nove municípios, distribuídos em quatro estados. Adotou-se a abordagem qualitativa, com enfoque em estudos de caso, analisando como as Ações Cíveis Públicas e os Termos de Ajuste de Conduta alteraram a gestão e o planejamento municipal nos casos selecionados.*

**DIREITO À EDUCAÇÃO • EDUCAÇÃO INFANTIL • MINISTÉRIO PÚBLICO • MUNICÍPIO**

## THE EFFECTS OF JUDICIALIZATION OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN DIFFERENT SUBNATIONAL CONTEXTS

### Abstract

*Legal intervention in early childhood education policies has facilitated the consolidation of the right to education in Brazil for children aged 0 to 5 years. Such a process, seen from the perspective of the judicialization of public policies, fosters both beneficial and adverse impacts on government actions. This paper aims to scrutinize the direct and indirect effects of the judicialization of early childhood education carried out through judicial and extra-judicial proceedings in the local context of nine municipalities scattered across four Brazilian states. The methodology adopted here is the qualitative research, approached with case studies, probing into how Public-interest Civil Actions and Conduct Adjustment Agreements changed local management and planning in the selected cases.*

**RIGHT TO EDUCATION • EARLY CHILDHOOD EDUCATION • PUBLIC MINISTRY • COUNTY**

## EFFECTOS DE LA JUDICIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN INFANTIL EN DISTINTOS CONTEXTOS SUBNACIONALES

### Resumen

*La intervención judicial en las políticas de educación infantil ha favorecido la consolidación del derecho a la educación de los niños de 0 a 5 años. Tal proceso, estudiado en el marco de la judicialización de las políticas públicas, genera impactos positivos y negativos sobre las acciones gubernamentales. Esse artículo tiene el propósito de analizar los efectos directos e indirectos de la judicialización de la educación infantil realizada con medidas judiciales y extrajudiciales en nueve municipios, distribuidos en cuatro estados. Se adoptó el abordaje cualitativo, con enfoque en estudios de caso, analizando la forma en que las Acciones Civiles Públicas y los Términos de Ajuste de Conducta alteraron la gestión y la planificación municipal en los casos seleccionados.*

**DERECHO A LA EDUCACIÓN • EDUCACIÓN INFANTIL • MINISTERIO PÚBLICO • MUNICIPIO**

## EFFETS DE LA JUDICIARISATION DE L'ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE DANS DES CONTEXTES SOUS-NATIONAUX DIFFÉRENTS

### Résumé

*L'intervention du pouvoir judiciaire dans les politiques d'éducation de la petite enfance a favorisé la consolidation du droit à l'éducation des enfants de 0 à 5 ans. Ce processus, étudié dans le contexte de la judiciarisation des politiques publiques, génère des impacts positifs et négatifs sur les actions du gouvernement. Cet article vise à analyser les effets directs et indirects de la judiciarisation de l'éducation de la petite enfance, mise en oeuvre avec des mesures judiciaires et extrajudiciaires dans neuf communes, réparties sur quatre états. Une approche qualitative centrée sur les études de cas a été adoptée. L'analyse met en évidence la manière dont les Actions Civiles Publiques et le Terme d'Ajustement de la Conduite ont modifié la gestion et la planification municipales dans les cas abordés.*

**DROIT A L'ÉDUCATION • ÉDUCATION DES ENFANTS • MINISTÈRE PUBLIC • MUNICIPALITÉ**

**N**O BRASIL, O DIREITO À EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS, PREVISTO DESDE A Constituição de 1988,<sup>1</sup> ainda enfrenta grandes desafios para ser efetivado. Como a expansão do atendimento verificada nas últimas décadas privilegiou a pré-escola (crianças de 4 e 5 anos), especialmente a partir de 2016, quando a matrícula de crianças nessa faixa etária passou a ser obrigatória,<sup>2</sup> os maiores problemas de vagas se concentraram nas creches (crianças de 0 a 3 anos).<sup>3</sup> Nesse contexto de juridificação do direito à educação infantil pela legislação brasileira, destaca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2005 que consolidou o direito à creche e à pré-escola como um direito exigível coletiva e individualmente, afastando a interpretação de que o atendimento dessa etapa seria uma norma programática. Reconheceu-se, assim, a dimensão subjetiva do direito à educação infantil, enquanto dever do Estado em matéria de educação não obrigatória (XIMENES; GRINKRAUT, 2014). Dessa forma, nesse contexto, as demandas por ampliação do atendimento são constantemente levadas ao sistema de justiça, sendo esse um dos principais temas litigados no campo da educação (SILVEIRA, 2013, 2014; SCAFF; PINTO, 2016).

Considerando o crescimento das demandas educacionais levadas ao judiciário, diversos estudos têm analisado o conteúdo das decisões judiciais sobre políticas de educação infantil (CURY; FERREIRA, 2010; DAMASCO, 2008; SILVEIRA, 2012, 2014; MARINHO, 2009; SCAFF; PINTO, 2016; VICTOR, 2011; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2019), assim como a forma de atuação do Ministério Público (MP) para a garantia do direito à educação (CABRAL; DI GIORGI, 2012; MARTINES JÚNIOR, 2006; SILVEIRA, 2010, 2018; SILVEIRA; GONÇALVES, 2019; OLIVEIRA, 2011). Esses estudos, portanto, em geral se atêm ao conteúdo ou ao resultado das decisões em termos processuais, estando ainda pouco desenvolvido o campo de pesquisas com o objeto de verificar os efeitos da atuação do sistema de justiça para a formulação e implementação dessas políticas. Uma exceção é o trabalho de Viecelli (2012).

O processo de exigibilidade da educação infantil, compreendida especificamente no contexto da judicialização da política educacional, gera “impactos sobre o executivo e o legislativo, na forma de efeitos externos indiretos que transcendem a coisa julgada”, funcionando “segundo uma lógica circular, um ciclo interdependente de demandas judiciais e políticas públicas, que, contudo não se fecha, em decorrência da carência de generalização e efetividade das políticas ofertadas pelo Estado” (VIECELLI, 2012, p. 3). Dessa forma, a concretização das decisões judiciais e dos acordos firmados por meio dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) gera impactos na gestão e no planejamento municipal, pois indica ou redireciona os caminhos adotados pela política do executivo (GAURI; BRINKS, 2008).

Tomando como referência o modelo de análise de Gauri e Brinks (2008) sobre os efeitos (diretos e indiretos) da judicialização via ações coletivas, adiante exposto, esse artigo tem por objetivo analisar tais efeitos quanto à exigibilidade judicial da educação infantil em nove municípios, situ-

1 O inciso IV do artigo 208 da Constituição Federal é um marco na história da educação infantil brasileira por definir, pela primeira vez, a educação das crianças como um dever do Estado. Em sua redação original, a educação infantil referia-se à faixa etária de 0 a 6 anos, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Com a aprovação da Lei n. 11.114, de 2005, e, posteriormente, da Lei n. 11.274, ambas alterando a LDB, o ensino fundamental é antecipado para a idade de 6 anos, com duração de nove anos. A Emenda Constitucional n. 53, de 2006, alterou a redação original definindo o final da educação infantil aos 5 anos de idade (BRASIL, 1996; [2020]).

2 Resultado da Emenda Constitucional n. 59, de 2009 (BRASIL, 2009).

3 As taxas de atendimento de crianças de 0 a 3 e de 4 a 5 anos alcançaram, em 2018, respectivamente, 34,2% e 92,4% (IBGE, 2019). A Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001), que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 a 2010, estabeleceu a meta de 50% de atendimento em creche até o final daquela década, meta reiterada no PNE atualmente em vigor – Lei n. 13.005 (BRASIL, 2014).

ados nos estados do Ceará, Paraná, São Paulo e Sergipe, observando, assim, de que maneira a Ação Civil Pública (ACP) e os TAC, enquanto medidas judiciais e extrajudiciais, respectivamente, têm alterado a gestão e o planejamento municipal.

A pesquisa teve como questões orientadoras: de que maneira as demandas judiciais coletivas (TAC e ACP) têm resultado na ampliação do atendimento da educação infantil nos municípios estudados, contribuindo para a redução das desigualdades na oferta desse direito? Quais os impactos e efeitos diretos e indiretos das medidas de exigibilidade do direito à educação nas políticas educacionais dos municípios requeridos, considerando-se as dimensões do acesso e da qualidade da oferta? Ou seja, quais as mudanças de comportamento do poder público na condução da política pública de educação infantil a partir das referidas demandas judiciais?

Para responder às perguntas colocadas, adotamos uma abordagem qualitativa, com enfoque em estudos de caso. Detalharemos os procedimentos metodológicos na seção destinada a esse fim.

O artigo está estruturado em cinco seções, além da presente introdução. A seguir, discutimos o conceito de judicialização da política de educação infantil e nossa abordagem teórica para a análise dos efeitos diretos e indiretos da judicialização na política pública. Em seguida, apresentamos a metodologia utilizada para o levantamento dos dados empíricos. Na quarta seção, focamos na discussão da atuação do Ministério Público, principal ator das ações coletivas analisadas nessa pesquisa. Na quinta seção, discutimos os efeitos diretos e indiretos nos casos analisados. Por fim, apresentamos as principais conclusões da pesquisa, bem como algumas questões que merecerão atenção em pesquisas futuras.

## JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: DEFININDO O CONCEITO E NOSSA ABORDAGEM TEÓRICA

Gauri e Brinks (2008, p. 4), em estudo sobre as consequências da judicialização de direitos econômicos e sociais em diferentes países – Brasil, Índia, Indonésia, África do Sul e Nigéria –, analisam o fenômeno com base no que denominam “ciclo de vida de judicialização das políticas públicas” (*the life cycle of public policy litigation*). Esse ciclo possui quatro passos: 1) propositura da demanda; 2) decisão judicial; 3) resposta à decisão pelos agentes políticos, partidos políticos ou partes privadas responsáveis; 4) algum “*follow up*” da judicialização, tendo como produto deste estágio a “*legalization*” (em tradução livre, legalização), momento em que juízes, advogados e promotores tornam-se atores relevantes na implementação de uma política pública. Com o fechamento do ciclo é que “ações judiciais podem beneficiar, em larga escala, aqueles que não têm recursos para litigar” (VIECELLI, 2012, p. 10).

Considerando o conjunto de referências sobre judicialização de políticas públicas e seus efeitos, neste trabalho entendemos judicialização da educação como o envolvimento das instituições do sistema de justiça em decisões sobre políticas educacionais, cuja definição e implementação são atribuições primárias dos legisladores, políticos e gestores públicos. Isso porque a atuação judicial ou extrajudicial dos diferentes atores do sistema de justiça – judiciário, MP e Defensoria Pública (DP) – e a consequente interação entre poderes, atores e instituições resultam em influência e/ou modificação das políticas públicas de educação.

Partimos do pressuposto, portanto, de que a judicialização é um processo que atua nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, podendo interferir na formulação, na implementação e na avaliação (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019). Assim, o envolvimento das instituições judiciais na política de educação infantil faz com que o executivo municipal formule uma nova política de creches, implemente uma sistemática de acompanhamento da demanda, avalie a evolução da política implementada e planeje novas ações.

De acordo com Gauri e Brinks (2008), os efeitos da judicialização da política em ações com objeto transindividual podem ser diretos ou indiretos. Efeitos diretos são aqueles diretamente decorrentes da decisão judicial em demandas coletivas que discutem interesses difusos, coletivos

e/ou individuais homogêneos. Efeitos indiretos são aqueles que vão além dos limites subjetivos ou objetivos da decisão judicial. São efeitos indiretos, portanto, aqueles que decorrem da decisão judicial, mas não estão nela previstos; são consequências inesperadas da decisão judicial, mas muitas vezes inevitáveis, em função daquilo que foi determinado pela decisão. Distinguem ainda os autores entre efeitos indiretos *internos*, que se restringem ao sistema judicial (o efeito de precedentes não vinculantes de tribunais superiores nas decisões de juízes e cortes inferiores, por exemplo); e efeitos indiretos *externos*, que extrapolam o sistema de justiça, gerando o que denominam a “legalização” (*legalization*) da política pública, com a generalização de uma decisão pelo governo, por meio da alteração da política pública (GAURI; BRINKS, 2008, p. 23).

Para os autores, são as ações coletivas que produzem efeitos indiretos aquelas com maior potencial de beneficiar quem não tem recursos ou legitimidade jurídica para ingressar com uma ação judicial, já que promovem alterações na estrutura da política em questão. Os efeitos diretos nas ações coletivas também podem beneficiar tais sujeitos, mas, neste caso, têm como limite a própria extensão da decisão judicial. Um exemplo: uma ACP que obtenha a determinação de construção de uma rampa em determinada escola (efeito direto), tenha sido ela promovida pelo MP, pela DP ou por alguma associação civil, beneficia toda a comunidade local, tendo ela litigado ou não (VIECELLI, 2012); caso esse tipo de demanda se torne recorrente, o prefeito pode decidir apresentar um plano de adaptação de todas as escolas do município, prevendo construção de rampas em determinado prazo plurianual, criando assim uma nova política pública capaz de beneficiar a todos (efeito indireto externo). Ao tomar conhecimento dessa iniciativa, os litigantes decidem suspender a propositura de novas ações e passam a monitorar formalmente a implementação do plano; o MP, para isso, propõe a assinatura de um TAC (efeitos indiretos internos). Outro exemplo de efeito indireto externo é a necessidade de contratação de professores para que se viabilize a ampliação de vagas em creches e pré-escolas na administração direta, assim como os efeitos indiretos negativos – sob o enfoque de direitos da criança – relacionados ao rebaixamento do padrão de atendimento, como, por exemplo, o aumento do número de crianças por turma.

Os efeitos *diretos* ou *indiretos* se dão sobre a própria política pública de educação infantil, sobre a organização da administração pública, sobre o legislativo ou sobre os órgãos do sistema de justiça envolvidos na judicialização, a depender do diálogo entre poderes e órgãos no nível local. A influência nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, ademais, se dá de distintas maneiras nos diversos contextos, também conforme a resposta das instituições à demanda por judicialização (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019). Por essas razões, o estudo de casos é a metodologia que se apresenta mais adequada à compreensão dos referidos efeitos em seus respectivos contextos.

## METODOLOGIA

Para o presente estudo, foram selecionados municípios de Paraná, São Paulo, Ceará e Sergipe, estados em que a literatura apontava experiências relevantes de exigibilidade do direito à educação infantil junto ao sistema de justiça (SILVEIRA, 2012, 2018; RIZZI; XIMENES, 2014; CEARÁ, 2018; TAPOROSKY, 2017; GOTTI; XIMENES, 2018).

Em uma primeira fase foram levantados os procedimentos coletivos de exigibilidade do direito à educação infantil junto aos tribunais de justiça (TJ) e aos órgãos do MP locais, compreendendo aqueles com decisão proferida ou TAC assinado e disponíveis<sup>4</sup> no período de janeiro de 2005 a julho de 2016.<sup>5</sup>

Foram realizadas buscas nos sistemas de jurisprudência dos tribunais, disponibilizados em seus sítios eletrônicos, com os descritores “creche”, “pré-escola” e “educação infantil”. Realizou-se a se-

4 Não é possível afirmar que todas as decisões em ações coletivas sobre o tema foram encontradas, uma vez que os critérios de publicação variam conforme normas internas dos TJ. Há, por exemplo, processos em segredo de justiça.

5 Os dados das coletas das medidas extrajudiciais foram atualizados até maio de 2016, e as ações judiciais, até julho de 2016.

guir a leitura de todas as ementas das decisões encontradas, selecionando-se as pertinentes ao objeto da presente pesquisa, ou cuja mera leitura da ementa não permitia identificação. Feita essa seleção, foi realizada a leitura da íntegra das respectivas decisões, excluindo-se também nessa etapa aquelas que se referiam a outros temas que não ao acesso coletivo à educação infantil, por exemplo, algumas que se referiam a demandas individuais por vaga ou referentes a aspectos do trabalho docente.

Para a identificação e o levantamento dos TAC foram realizados procedimentos de coleta diversos para cada estado pesquisado, uma vez que, neste caso, não há sistemas minimamente padronizados de consulta nem uma mesma estrutura de atuação na temática que possam ser encontrados em todos os estados. No Paraná, a busca foi realizada no Portal da Transparência do MP e na plataforma do Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do MP do Estado do Paraná (PRO-MP); este órgão do MP também forneceu informações a respeito da existência dos procedimentos, bem como documentos a eles relacionados.<sup>6</sup> No caso de Sergipe, oficiou-se diretamente ao Centro de Apoio Operacional de Direitos à Educação (Caop), mediante o Serviço de Informação ao Cidadão existente no Portal da Transparência do MP. O Caop especializado, por sua vez, oficiou a todas as promotorias do estado com atribuições na área da educação, fornecendo-nos a seguir o resultado dessa consulta. Em São Paulo, houve solicitação via Sistema de Informação ao Cidadão do MP, requisitando todos os procedimentos judiciais e extrajudiciais registrados com os termos “educação infantil”, “creche” e “pré-escola” abertos no período de 2005 a 2016. Com base na resposta, foi encaminhado pedido diretamente ao Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva às Promotorias (CAO Cível) requerendo a disponibilização de cópias dos referidos TAC. No Ceará, a equipe local da pesquisa fez o mapeamento das ações extrajudiciais diretamente junto ao MP.

Obtidos os procedimentos judiciais e extrajudiciais pertinentes e acessíveis, foi composto um banco de dados com os municípios dos respectivos estados, com ou sem medida judicial ou extrajudicial identificadas no período, incorporando-se às informações da judicialização dados de porte populacional e rendimento mensal *per capita* (IBGE, 2010), dado agrupado, para efeito de análise, em faixas referentes ao valor do salário mínimo em 2010. Também foram incorporados dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), segundo as faixas determinadas pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2013).

Os municípios foram inicialmente agrupados em “municípios sem medidas coletivas” e “municípios com medidas coletivas”, dividindo-se estes em medidas judiciais ou extrajudiciais e em medidas contextualizadas ou não contextualizadas à realidade municipal. Nas medidas contextualizadas, foram consideradas as demandas que procuravam intervir sobre os respectivos déficits de vagas em diálogo com os contextos locais, incorporando aspectos das necessidades específicas da política pública no momento de formalização da medida judicial ou extrajudicial. As medidas descontextualizadas, por sua vez, são aquelas que não levam em consideração o contexto municipal, a política pública concretamente em implementação, as taxas de atendimento ou as características específicas da demanda municipal. Nestes casos, em geral se propõe a intervenção do sistema de justiça com base em modelos de atuação pré-concebidos e disseminados formal ou informalmente, ou se decide com base em cânones jurisprudenciais sobre a exigibilidade e o dever do Estado aplicados de maneira genérica, sem atentar, por exemplo, para a capacidade do município de gerar o número de vagas demandadas no período imposto pela decisão (extra)judicial. Em geral, solicita-se a criação de número elevado de vagas e impõe-se multas excessivamente elevadas para os casos de descumprimento.

Na seleção dos municípios para os estudos de caso foram excluídos os de pequeno porte, por considerarmos que nesses é mais difícil identificar os efeitos da atuação do sistema de justiça, já que, por vezes, uma única ação da administração pode impactar em grande escala os indicadores locais,

6 Essa coleta de dados é parte da dissertação de Feldman (2017).

como a inauguração de uma unidade ou a assinatura de um convênio para atendimento pela iniciativa privada. Já nos municípios de médio e grande portes, o enfrentamento do problema da falta de vagas exige uma atuação política complexa, com ações variadas e um processo de implementação mais longo.

Considerando os critérios acerca do porte do município e os tipos e a classificação das medidas coletivas já mencionados, foram selecionados os seguintes casos para análise:

**QUADRO 1**  
**MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA OS ESTUDOS DE CASO**

	PR	SP	SE	CE
ACP contextualizada		São Paulo	N. Sra. do Socorro	
ACP descontextualizada	Araucária	Mauá / Caieiras		Fortaleza
TAC contextualizado	Telêmaco Borba	Paulínia		
TAC descontextualizado	Pato Branco			

Fonte: Elaboração dos autores.

Em cada estudo de caso foram realizadas entrevistas com atores-chave do processo de judicialização, visando a compreender os contextos locais estudados em diferentes perspectivas. Assim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com promotores de justiça, conselheiros tutelares, secretários de educação e coordenadores de educação infantil (ou equivalentes), membros do conselho municipal de educação e do legislativo, membros da procuradoria do município e da defensoria pública, quando existente no município.

Também foram analisados, quando disponíveis, além da decisão recursal do TJ e do TAC, os seguintes documentos: íntegra da respectiva ação judicial, Plano Municipal de Educação, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária (LOA), prestações de contas dos recursos vinculados à educação, matérias pertinentes do legislativo e informações locais sobre a lista de espera e o cadastro de crianças não atendidas.

Ainda foram utilizados os seguintes indicadores educacionais, obtidos majoritariamente no Laboratório de Dados Educacionais<sup>7</sup> (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR, 2019) para a análise da oferta da educação infantil: taxa de atendimento em educação infantil, creche e pré-escola (IBGE, 2010), cálculo do percentual de crescimento da matrícula entre 2010 e 2016, número de matrículas (integral, parcial, públicas e privadas, conveniadas, urbano e rural, entre 2010 e 2016), evolução do número de turmas de creche e de pré-escola entre 2010 e 2016, número de alunos por turma, perfil dos profissionais e número de instituições de educação infantil por tipo.

Os dados produzidos em diferentes fontes (TJ, MP, Planos Municipais, PPA, LDO, LOA, dados educacionais municipais e entrevistas) foram analisados a partir de análises descritivo-analíticas em cada estudo de caso (para cada município), por meio de critérios estabelecidos a partir da análise da literatura, evidenciando os efeitos da exigibilidade da educação infantil. Após a análise individualizada de cada município, os casos municipais foram analisados no agregado, por estado, o que permitiu a comparação entre municípios e entre estados.

<sup>7</sup> Laboratório de Dados Educacionais. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br>. Acesso em: 23 jun. 2019.



## O MP E A JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL POR MEDIDAS COLETIVAS

Nos municípios dos estados analisados verificou-se a presença do MP na exigibilidade do direito à educação infantil, em maior ou menor medida, fazendo uso de ações judiciais ou de estratégias de atuação extrajudicial.

No Paraná, todas as 71 medidas identificadas foram propostas pelo MP, sendo 39 TAC, um aditivo de TAC, 29 ACP e um mandado de segurança coletivo. Tais procedimentos se encontram distribuídos em 60 dos 399 municípios paranaenses. A distribuição geoespacial não se mostra uniforme nas regiões do estado, havendo maior concentração na região oeste, norte e na região metropolitana de Curitiba. Considerado o período, foram encontrados procedimentos em cerca de 15% dos municípios paranaenses; dentre eles, em 58% dos casos havia TAC e em 36%, decisões judiciais em ações coletivas.

Tais dados indicam que a prioridade à utilização da via extrajudicial no Paraná pode ser reflexo da indução promovida pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e da Educação. Nesse sentido, a centralidade do MP nesse estado já havia sido evidenciada por pesquisa de Silveira (2018), na qual se destacou a atuação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e da Educação<sup>8</sup> (Caopcae) na temática. O MP contava, para isso, com um projeto estratégico executado entre 2011 e 2016, denominado “Atuação do Ministério Público do Estado do Paraná para a criação de vagas em Educação Infantil”, que orientou os promotores de justiça com roteiros e modelos de procedimentos para acompanhar a oferta de vagas na educação infantil, especialmente para as crianças de 4 e 5 anos, visando a unificar e a potencializar o trabalho, com orientações e cuidados a serem tomados na execução do referido projeto.

Os promotores do Paraná também receberam um levantamento estatístico sobre a população estimada (de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos), dados de matrícula em creche e pré-escola e o déficit estimado (número absoluto e percentual) de cada um dos municípios paranaenses referentes aos anos de 2012 e de 2014. As orientações incluíram modelos de ofício ao prefeito, aos vereadores e aos conselheiros tutelares para informar sobre a existência do procedimento do MP, além de requisição de informações acerca do planejamento municipal para implementação progressiva de vagas na educação infantil a todas as crianças de 4 e 5 anos de idade do município até o início do ano letivo de 2016. Também foi enviada minuta de TAC, sugerindo modelo de acordo extrajudicial a ser firmado com a prefeitura para ampliação de vagas na etapa. Por fim, os membros do MP ainda foram orientados, caso não houvesse possibilidade de firmar um TAC, a ajuizar uma ACP com o objetivo de alcançar a universalização do acesso da população de 4 e 5 anos (SILVEIRA; GONÇALVES, 2019). Verifica-se, portanto, a existência de orientação no sentido de atuação fora do judiciário, devendo a ACP ser proposta apenas em caso de impossibilidade da assinatura de um TAC. O que pode estar relacionado ao entendimento de que esse instrumento acaba por ser mais ágil e, além disso, diferentemente da demanda ao judiciário, seus termos são inteiramente determinados pelas partes. No caso, foi percebido o papel indutor do Caopcae na elevação do número de TAC firmados.

Para o caso paranaense, a única instituição responsável pelos procedimentos coletivos de exigibilidade do direito à educação infantil identificada era o MP.

Também em São Paulo prevalece a atuação do MP, ainda que nesse estado se verifique nas decisões judiciais analisadas a intervenção de outros legitimados, como será especificado no estudo de caso sobre o município de São Paulo. Nesse estado também foi identificada uma política institucional do MP de promoção da exigibilidade do direito à educação infantil, impulsionada pelo Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva/Educação (CAO Educação). Em 2015, foi publicado

8 O Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Criança, do Adolescente e da Educação, criado pela Procuradoria Geral de Justiça do estado do Paraná, em 2002, funciona como órgão de apoio aos promotores de justiça do MP paranaense para questões específicas da educação.

e encaminhado para todas as promotorias o documento intitulado *Caderno Operacional: MP na defesa do acesso e da qualidade da Educação Infantil e do plano municipal de educação* (SÃO PAULO, 2015). Nesse, dentre outras orientações, há uma Minuta de Portaria de Inquérito Civil para apurar a qualidade da educação infantil nas creches, o que aponta a presença de preocupações com os impactos da atuação nas condições de desenvolvimento das políticas de educação infantil (SÃO PAULO, 2015). Uma vez que essa ação é relativamente recente, não foi possível verificar em que medida impulsionou a atuação local dos órgãos do MP. Antes dessa iniciativa, contudo, existiram orientações formais aos membros do MP para que priorizassem o tema “educação infantil”, contudo, aparentemente, sem obter o mesmo nível de engajamento verificado no Paraná, já que é pequeno o número de procedimentos extrajudiciais protagonizados pelo MP em São Paulo.

Nesse estado foram identificadas e analisadas 91 medidas judiciais e extrajudiciais, distribuídas em 61 dos 645 municípios, menos de 9,5% do total. As medidas estão assim distribuídas quanto ao tipo: 62 ACP, 11 mandados de segurança coletivos, três referentes à execução por descumprimento de TAC e 15 TAC, incluindo um aditivo a TAC. Há uma concentração relevante das medidas judiciais na capital, já que foram encontradas 26 decisões em ações coletivas (ACP e mandados de segurança) contra o município. Em dois municípios foram encontradas tanto ações judiciais como TAC, no entanto em 12 deles havia unicamente TAC.

Em São Paulo, a menor presença proporcional de iniciativas judiciais, segundo as informações levantadas, com uma presença pequena de TAC, aliada ao fato de encontrarmos minoritariamente outros autores (associações civis e DP) entre os autores das ACP, pode indicar uma atuação menos disseminada na temática, quando comparado ao Paraná. O caso da capital, por sua vez, pode indicar o efeito da estruturação do órgão para atuação na temática, já que, durante o período estudado, era o único município a contar com um órgão executivo especializado na temática educacional, o Grupo de Atuação Especial em Educação (Geduc), criado em 2010 com atribuições similares às promotorias especializadas cearenses, a seguir analisadas.

Por fim, um elemento que chama atenção na análise dos dados é que, em São Paulo, não foi possível, salvo o caso da capital, encontrar qualquer tendência de regionalização de uma maior atuação do MP; além disso, aparentemente não há qualquer correlação entre a presença de ações coletivas em São Paulo em determinados municípios e as respectivas taxas de atendimento ou percentual de crescimento das matrículas em creche e pré-escola entre 2010 e 2016.

No Ceará, o processo de especialização do MP para a defesa do direito à educação teve como marco a criação das Promotorias de Defesa da Educação em 2001, em alteração à Lei Orgânica do MP (CEARÁ, 2011). Com base em suas atribuições específicas, tais promotorias, que atuam unicamente na capital do estado, vêm firmando seguidos TAC para o aprimoramento de unidades educacionais específicas. No mapeamento das medidas coletivas – judiciais e extrajudiciais – visando à garantia do direito à educação infantil, não foram localizadas, no entanto, medidas coletivas cujo impacto na gestão e planejamento educacional nos municípios do estado do Ceará fosse possível avaliar, pois não foram julgadas procedentes ou não houve finalização do acordo entre o MP e a gestão municipal no período abrangido pela pesquisa. Optou-se, ainda assim, pela manutenção do município de Fortaleza, capital do Ceará, como um estudo de caso, analisando as ações desenvolvidas pelo MP, já que apresenta um centro especializado para a defesa do direito à educação no estado e também uma atuação destacada do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente (Cedeca-CE), que tem desenvolvido de forma pioneira, em termos nacionais, desde a segunda metade da década de 1990, em se tratando de organização da sociedade civil, iniciativas junto ao sistema de justiça para a defesa do direito à educação (CEARÁ, 2018).

Em um levantamento geral das ações coletivas levadas a julgamento nos tribunais de justiça do Brasil, nas quais se requisitava a garantia do direito à educação infantil, identificou-se o estado do Sergipe como aquele que continha o maior número de demandas judiciais julgadas e registradas nas regiões Norte e Nordeste (TAPOROSKY, 2017). A referida pesquisa encontrou 15 decisões no TJ

de Sergipe, referentes a 11 ACP levadas a conhecimento do tribunal, nas quais se exige o acesso à educação infantil. As ACP concentram-se em três dos 75 municípios sergipanos, sendo três sobre a capital Aracaju, nove em relação ao município de Nossa Senhora do Socorro e uma ao município de São Cristóvão. Também em Sergipe, todas as demandas foram propostas pelo MP, por meio de ACP, entre os anos 2005 e 2014. As ações propostas nos anos de 2005 e 2006 referem-se à cidade de Aracaju. As mais recentes, às cidades de Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão. *O MP do estado de Sergipe conta com um Centro de Apoio Operacional dos Direitos à Educação, criado no ano de 2011, que se trata de um órgão auxiliar das Promotorias da Justiça e exerce a Curadoria de Defesa dos Direitos à Educação.*

Ainda que a pesquisa partisse do levantamento de ações judiciais coletivas e TAC, instrumentos não exclusivos do MP, chamou-nos atenção o quase monopólio dessa instituição no manejo de tais instrumentos processuais de judicialização das políticas públicas de educação infantil. Tal achado corrobora pesquisas recentes sobre esse órgão (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018) e aponta a necessidade de se aprofundar o enfoque no campo da educação. Trata-se, assim, de uma instituição central nos processos de judicialização da educação infantil e na formação de agenda em torno desse fenômeno. A existência de um MP estruturado com uma área voltada exclusivamente para a educação parece ser um elemento central para explicarmos o volume de ações judiciais e extrajudiciais em educação infantil nos municípios de ao menos três dos estados estudados. Embora a pesquisa não tenha por objetivo verificar essa correlação, os achados nos possibilitam levantar essa hipótese, a ser averiguada em pesquisas futuras. Para o que nos interessa centralmente neste trabalho, o mais preocupante é que esse movimento de judicialização, em alguma medida decorrente de uma ação institucional dos MP locais, provoca efeitos por vezes contraditórios nas políticas públicas de acesso e de qualificação da educação infantil, conforme desenvolvemos na próxima seção.

## OS EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS CASOS ESTUDADOS

A análise dos efeitos diretos e indiretos da judicialização da educação, bem como os resultados aqui apresentados, ajuda-nos a compreender a dinâmica de interação entre as políticas públicas em educação infantil e sua judicialização. Os efeitos diretos e indiretos do processo de judicialização do direito à educação nos estudos de casos foram analisados, quando da sua existência, nos seguintes âmbitos: política educacional, administração municipal, legislativo e instituições do sistema de justiça.

Todavia, alguns dos efeitos observados, sejam diretos, sejam indiretos, não são de fácil classificação – por exemplo, o efeito da política de universalização da pré-escola que decorre de sua obrigatoriedade (BRASIL, 2009), *vis-à-vis* a ampliação das vagas em função da judicialização. A resposta, em geral, decorre da análise qualitativa envolvendo a contextualização da política municipal e das ações judiciais verificadas em cada município. Tendo isso em vista, os efeitos foram observados e classificados qualitativamente, a partir de uma análise que envolveu o conjunto de dados coletados para cada município, somados às informações obtidas pelas entrevistas com os atores-chave.

No caso de Fortaleza, Ceará, a análise centrou-se nos efeitos do TAC firmado em 2009 entre o MP, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, e a Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Educação (SME) e Procuradoria Geral do Município. Esse TAC visava à reabertura de 17 creches na cidade de Fortaleza, com suplementação orçamentária, dentre outras providências. Nesse caso, pode-se perceber como efeito direto no âmbito da política educacional a absorção pela rede pública municipal, em regime de conveniamento, de crianças que deixaram de ser atendidas pelo governo do estado. Outro efeito direto foi a alteração na Lei Orçamentária Anual de 2009 do município de Fortaleza para ampliar os recursos destinados às creches, por meio de subvenção a associações comunitárias. Como um dos efeitos indiretos na política educacional, destaca-se que a ampliação do atendimento de creches no âmbito de Fortaleza por meio de entidades

privadas conveniadas ao poder público municipal gerou a estagnação do processo de municipalização do atendimento pela rede pública. Decorrente da expansão do conveniamento, a Secretaria Municipal, em contrapartida, passou a adotar critérios mais rigorosos para a celebração dos novos convênios com as associações comunitárias.

No estado do Paraná, o município de Araucária é um caso extremamente particular (SILVA, 2016), pois, no período analisado, teve uma ACP e um TAC, e, além dessas medidas coletivas, entre os anos de 2013 a 2015 constavam cerca de 4.700 ajuizamentos de pedidos individuais de vaga, as quais foram rapidamente concedidas pelo juizado de primeira instância. A ACP, que era de 2011, requisitava 1.493 vagas na educação infantil; a análise dos seus efeitos diretos demonstra que, no término do prazo estipulado pela ACP, o cumprimento da ação judicial coletiva se deu pela via da concessão de cerca de 4.700 liminares de natureza individual dos pedidos. Com relação ao TAC, firmado em 2015, verificou-se como efeito direto a definição de prazos para a ampliação da oferta de vagas, com garantias de previsão orçamentária e de oferta com qualidade.

Nesse município, os efeitos indiretos das medidas coletivas não podem ser analisados sem se considerar o elevado número de ações judiciais individuais. Dessa forma, considerando ações coletivas e individuais, verificou-se os seguintes efeitos indiretos da judicialização da educação infantil: aumento do número de alunos por turma, diminuição no valor do gasto por aluno por ano; interferência na política da fila de espera; redução das turmas de pré-escola em período integral, a partir de 2016; decisão pela redução do número de matrículas nas séries finais do ensino fundamental; contratação, via Processo Seletivo Simplificado (PSS), de atendentes infantis, como forma de redução de custos.

Em Araucária também foram identificados efeitos indiretos na administração municipal, com o aumento no volume de trabalho da SME, o que gerou a necessidade de criação um setor de central de vagas. Essa sobrecarga de trabalho decorrente da judicialização também foi observada nas instituições do sistema de justiça, devido ao alto número de ações individuais. Outro efeito indireto observado foi que a atuação do MP levou o Poder Executivo a atentar para a questão da qualidade da oferta de vaga na educação infantil, assim como uma maior conscientização da população acerca dos instrumentos disponíveis para se exigir o direito à educação infantil.

O caso de Telêmaco Borba, Paraná, permite debater causas e efeitos do uso reiterado de estratégias extrajudiciais, pois nesse município o MP firmou um primeiro TAC, em 2008, depois um aditamento no ano de 2011, e dois novos termos, firmados em 2013, por um novo promotor de justiça. Como efeitos diretos dos TAC na política educacional destacam-se a ampliação do atendimento em pré-escola e o processo de ampliação, em menor escala, em creches; a criação de sistema de monitoramento da lista de espera; a publicação das listas de espera de modo público, claro e eficiente; e a explicitação e aplicação de critério de prioridade. Como efeitos indiretos, a ampliação dos mecanismos de planejamento da política pública de educação infantil em acordo com o TAC e manutenção do padrão de atendimento em tempo integral.

Para o monitoramento dos TAC, a SME de Telêmaco Borba criou um grupo de trabalho específico, o que é lido como um efeito direto na administração municipal. E, como efeito indireto, o desenvolvimento de protocolo para o atendimento de pais com filhos na lista de espera. Nesse município também se verificou um efeito indireto no legislativo, com o surgimento de matérias legislativas sobre educação infantil, inclusive recursos orçamentários emergenciais após primeiro ciclo de judicialização. Ainda, verificamos o efeito nas instituições do sistema de justiça, com o estabelecimento de padrão de atuação extrajudicial, modelo que se propagou para outros municípios no estado.

O município de Pato Branco, Paraná, teve um TAC firmado em 2015 com vistas à universalização do atendimento em pré-escola. O TAC acordava o atendimento de todas as crianças de 4 e 5 anos de idade até o início do ano letivo seguinte (2016), explicitando que tal acordo não exonerava o município de atender à demanda manifesta de 0 a 3 anos. Tal formulação representa repetição da

minuta de TAC enviada pelo Caop da Criança e do Adolescente e da Educação no marco do projeto estratégico, possivelmente indicando tratar-se de documento formulado de modo descontextualizado. Em 2016, um novo TAC foi firmado, tendo este um caráter mais contextualizado, requisitando o atendimento das crianças em creches, incluindo critérios de prioridade para acesso às vagas e implementação de uma central de vagas *on-line* de acesso público, estabelecendo ainda que os recursos necessários à ampliação do atendimento deveriam ser obtidos junto ao orçamento da SME, por meio de remanejamento dos recursos constantes do orçamento em execução de áreas não prioritárias, além de prever a abertura, se necessário, de créditos orçamentários suplementares ou especiais; mencionando ainda que, se não estivessem disponíveis no quadro funcionários para o cumprimento da obrigação, deveria ser providenciada a contratação de profissionais com habilitação necessária, após prévio concurso público. Sendo assim, evidencia-se que o segundo TAC é bem específico e parte de um diagnóstico da realidade do município estudado.

Como efeito direto do primeiro TAC destaca-se a universalização do atendimento na pré-escola e, no segundo TAC, a organização de cadastro *on-line* para o acesso às vagas, a alteração do PPA 2014-2017 e do Projeto de Lei que propunha o novo PPA 2018-2021, com o aumento do percentual gasto com a educação infantil municipal. Nesse município não foram visualizados efeitos indiretos do processo de judicialização.

No estado de São Paulo foram analisados os casos dos municípios de Caieiras, Mauá, Paulínia e da capital, São Paulo. Com o objetivo de estudo de caso de município com ações judiciais descontextualizadas foi escolhido o município de Caieiras, pois ele teve uma sentença judicial no ano de 2012 transitada em julgado, com descumprimento e aplicação de multa. A ACP impetrada pelo Promotor de Justiça da Infância e Juventude do Foro Distrital de Caieiras determinava a matrícula de todas as crianças em educação infantil, seja na administração direta, seja em entidades conveniadas ou particulares à custa da municipalidade. Em 2017, a prefeitura também recebeu ordem judicial que determinava atendimento imediato das crianças de 0 a 3 anos e 11 meses que se encontravam em lista de espera. Como efeito direto na política educacional de Caieiras destaca-se o atendimento das crianças que judicializaram o direito à educação infantil e a universalização da pré-escola em período parcial. Como efeito indireto, a diminuição do número de vagas em tempo integral para incluir crianças numa jornada menor e a contratação de novos funcionários para as escolas de educação infantil. Na administração municipal visualizou-se o efeito indireto da organização da lista de espera, o que só ocorreu em função da judicialização. No legislativo há um claro efeito indireto desse processo, que foi a aprovação de uma lei que autoriza a prefeitura a criar convênios com entidades sem fins lucrativos para atender à demanda da judicialização – o que não era permitido anteriormente.

No município de Mauá, a liminar em ACP de 2014 determinava um prazo de noventa dias para criação e implementação de 2.771 novas vagas dentro da zona regional da residência de cada criança inscrita na lista de espera e uma multa diária em caso de descumprimento. Em resposta, o município alegou que o prazo era extremamente exíguo para a realização de processos de licitações para construções de novas escolas e para a abertura de concursos para contratação de funcionários, já que não poderia o município, mesmo em caráter emergencial, desrespeitar as necessárias etapas legais desses processos. O argumento do executivo municipal acabou sendo acolhido no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), com a suspensão da decisão até julgamento final. Na negociação em relação à ação em primeira instância, ainda em 2013, a SME apresentou uma proposta: em curto prazo, otimizar os espaços físicos das classes, criar espaços alternativos e remanejar espaços já existentes, como salas de atividades lúdicas; a médio prazo, construir salas de aula em escolas já existentes e adotar critérios de matrícula para que o ensino em período parcial seja uma possibilidade; a longo prazo, construir escolas e Centros de Educação Unificada (CEU) em convênio com os governos estadual e federal, além de ajustar os próprios recursos necessários para a política de educação infantil. Dessa maneira, Mauá adotou a estratégia de, mesmo com a decisão liminar suspensa pelo TJSP, continuar dialogando com

o MP por intermédio do judiciário, mantendo o fluxo de informações sobre as atitudes tomadas para enfrentar o déficit de creches. Com a implantação da Defensoria Pública na cidade foi criado ainda um canal de interlocução com esse órgão, no qual os pedidos de matrícula em ações individuais passaram a ser antecedidos de uma comunicação administrativa entre as partes, com o objetivo de prevenir a judicialização quando o município entendesse factível o imediato atendimento.

Como efeito indireto desse processo na política educacional em Mauá, notou-se a superlotação de salas, a eliminação de espaços pedagógicos e o incentivo à matrícula em tempo parcial. E, na administração municipal, verificou-se a criação de um fluxo administrativo na proposição e no recebimento dos procedimentos judiciais e criação de uma assessoria jurídica específica na SME. No sistema de justiça, notou-se o efeito indireto do fortalecimento da via individual como o meio mais eficiente de judicialização – o qual passou a ser adotado com mais frequência a partir de então, segundo os atores entrevistados.

O município de Paulínia teve um TAC firmado em 2011 objetivando que a prefeitura oferecesse gratuitamente até 4.000 vagas para crianças de 4 meses a 3 anos de idade na rede municipal e, na impossibilidade de fazê-lo, na rede conveniada, com prazo de cumprimento até 31 de janeiro de 2013. Além disso, estipulava-se a obrigação imediata de matricular, em creches, todas as crianças de famílias carentes com até três salários mínimos de renda familiar ou em situação de risco social comprovado até 31 de julho de 2011. Devendo iniciar, no mesmo ano, o plano de aumento de vagas públicas. Ademais, fixou-se no TAC uma multa de R\$ 5.000,00 por criança não atendida.

Analisando os efeitos diretos na política educacional de Paulínia, decorrentes do TAC, destacam-se a ampliação em 1.047 novas matrículas em creches no período de 2011 a 2013, com a criação de 1.092 vagas na rede conveniada nesse período, ou seja, houve uma pequena redução das matrículas públicas em detrimento da rápida ampliação na rede privada conveniada. Ao final do período, não foram alcançadas as 4.000 matrículas em creche que constavam do TAC, mas os efeitos no incentivo e na legitimação das parcerias com a iniciativa privada ficaram evidentes. Não se constatou alterações significativas no padrão de atendimento da rede pública quanto à carga horária e número de crianças por educador, mas um efeito indireto foi o surgimento de escolas conveniadas com padrão de atendimento mais baixo, com proporção mais elevada de profissionais auxiliares, em detrimento de docentes. Tal situação decorre da grande diferenciação constatada quanto ao gasto médio por aluno, quando comparados os atendimentos públicos e privados conveniados, uma realidade até então não existente no município. O TAC assinado em Paulínia teve como característica também impulsionar a apresentação de novos projetos de lei sobre o tema: assim foram criados, como efeito do TAC, o Programa Pró-Educação Básica (Proeb), que regulamenta as parcerias com instituições privadas para a oferta de creches, e o Programa Municipal de Incentivo à Amamentação (Proam). A apresentação dos projetos é efeito direto do TAC, mas sua aprovação é efeito indireto, uma vez que o legislativo não era parte no processo.

O caso do município de São Paulo é muito relevante, pois o déficit de vagas tem mobilizado há mais de duas décadas grupos da sociedade civil e instituições judiciais a atuar para a solução da questão pela via judicial. O processo de judicialização da política pública de educação infantil no município de São Paulo acentuou-se, contudo, a partir de 2009, por um conjunto de fatores: de um lado, a grande dificuldade do município em ampliar o número de vagas no ritmo do crescimento da demanda; de outro, a implantação da Defensoria Pública do estado de São Paulo, que desafogou a demanda por acesso gratuito à justiça, com a propositura de milhares de ações a cada ano.

Aliado ao processo de propositura individual de ações por parte das famílias de crianças desatendidas pelo sistema, movimentos sociais ligados ao direito à educação passaram a adotar estratégias judiciais em relação à questão da violação do direito à educação infantil. Destaca-se, nesse processo, a atuação do Movimento Creches para Todos, coordenado pela Organização Não Governamental (ONG) Ação Educativa, que, juntamente a outras associações civis, propôs um conjunto de ACP entre 2008 e

2010 tendo como pedidos o atendimento de toda a população de 0 a 5 anos e 11 meses de idade pertencente à região do foro no qual as respectivas ações foram propostas, incluindo tanto os demandantes atuais do serviço quanto os demandantes futuros, mesmo que não estivessem cadastrados no sistema da Secretaria Municipal. Além disso, tal ação também requiritava a criação de um plano de expansão da política de educação infantil no município; o monitoramento, por parte do Poder Judiciário, em relação ao cumprimento das metas e dos padrões de qualidade, bem como a inserção de uma rubrica específica na proposta de Lei Orçamentária Anual e no Plano Plurianual para que fossem assegurados recursos do orçamento do município para a realização do plano em questão (RIZZI; XIMENES, 2014; GOTTI; XIMENES, 2018; XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019).

Como resultado desse movimento, verificou-se uma decisão paradigmática em relação à violação constante do direito à educação infantil no município: o julgamento da ação judicial foi convertido em uma audiência pública, e determinou-se a criação de 150 mil vagas no sistema público de creches pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), além de exigir a apresentação de um plano de expansão de creches para a cidade e, ainda, a criação de um comitê de monitoramento e avaliação do cumprimento da decisão judicial, ligado ao Tribunal de Justiça do estado de São Paulo.

Como efeito direto na política educacional, destaca-se a matrícula de crianças na rede em função das ações coletivas e, no âmbito judicial, o monitoramento e avaliação da política pública, a partir da instalação do Comitê de Monitoramento junto à Coordenadoria da Infância do Tribunal de Justiça. Os efeitos também são percebidos diretamente na administração municipal, com a elaboração de plano de expansão das creches e a revisão de recursos na LOA e no PPA para implantação do plano.

Por fim, no estado de Sergipe, o município de Nossa Senhora do Socorro destacou-se por ter sete ações coletivas julgadas em segunda instância no Tribunal de Justiça do Sergipe (TJSE) sobre a temática (além de duas outras que ainda não chegaram a essa fase processual). As ACP propostas pelo MP visavam à construção de creches e pré-escolas em localidades específicas do município para atendimento público à educação infantil, motivo pelo qual foram classificadas como requisição judicial contextualizadas. Como efeito direto na política educacional, verificou-se a construção das referidas unidades de educação infantil e consequente ampliação da oferta. Como efeito indireto, o aumento das despesas com essa etapa da educação básica e o aumento do número de profissionais contratados para atuar na etapa, assim como a conscientização da população acerca do direito à educação infantil. Por outro lado, como um efeito indireto da estratégia de coletivização das demandas pelo MP, com foco na exigência de construção de unidades para ampliação de vagas, ampliou-se a pressão popular junto ao MP, via Conselhos Tutelares, para requerer matrículas individuais imediatas em creches e pré-escolas.

No Quadro 2, a seguir, apresentamos uma síntese dos efeitos diretos e indiretos típicos que foram encontrados no estudo, conforme esses se apresentem sobre a política educacional, a organização da administração municipal, o Poder Legislativo ou as instituições do sistema de justiça.

Alguns dos efeitos são tipicamente verificados tanto como resultado direto de decisões judiciais ou cumprimento de TAC, como decorrentes indiretamente desses. É o caso, a título de exemplo, da ampliação do número de matrículas ou de vagas, que podem tanto ser o objeto direto da demanda judicial ou extrajudicial, como ser resultado do cumprimento de obrigações de ampliação da rede de educação, com o cumprimento de planos de expansão ou a construção de unidades em determinadas localidades. Vejamos a síntese:

**QUADRO 2****SÍNTESE DOS EFEITOS TÍPICOS DE ACP E TAC NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

<b>Política educacional</b>	
<b>Efeitos diretos</b>	<b>Efeitos indiretos</b>
a) Ampliação do número de matrículas; b) Ampliação do número de vagas em instituições públicas; c) Universalização de vagas na pré-escola; d) Construção de novas unidades de creche e pré-escola; e) Elevação do dispêndio municipal na etapa.	a) Aumento do número de alunos por turma e/ou de educadores; b) Ampliação do número de matrículas em entidades privadas conveniadas; c) Elevação do dispêndio municipal na etapa; d) Redução do valor do gasto médio municipal por aluno ao ano; e) Parcialização do atendimento, com criação de vagas de meio período ou redução proporcional do número de vagas em tempo integral; f) Maior procura popular por vagas via sistema de justiça (Judiciário, MP e DP); g) Aumento da demanda por vagas; h) Ampliação do número de vagas em instituições públicas; i) Extinção de espaços pedagógicos complementares para funcionamento como sala de aula.
<b>Administração pública</b>	
<b>Efeitos diretos</b>	<b>Efeitos indiretos</b>
a) Prioridade de atendimento às crianças amparadas por decisão judicial; b) Previsão orçamentária específica para ampliação de creches e pré-escolas; c) Elaboração, implementação e monitoramento interno de planos de expansão de vagas; d) Prestação de contas ao sistema de justiça sobre as políticas municipais e o plano de expansão; e) Apresentação de propostas de novos programas ao Poder Legislativo.	a) Interferência na política de fila de espera, quando existente; b) Organização de políticas de identificação da demanda e de fila de espera; c) Regulamentação de critérios de prioridade de atendimento; d) Criação de assessoria jurídica ou setor específico nas secretarias de educação; e) Criação de rotinas de trabalho administrativo para prevenção e atendimento das demandas judiciais e TAC; f) Adequação prévia dos planos de ação ao determinado nos TAC e demandas judiciais; g) Regulamentação das parcerias com a iniciativa privada; h) Contratação de novos funcionários para a educação infantil; i) Elevação da proporção de auxiliares de educação infantil em relação ao número de professores.
<b>Poder Legislativo</b>	
<b>Efeitos diretos</b>	<b>Efeitos indiretos</b>
a) Abertura de processos legislativos sobre projetos de lei decorrentes direta ou indiretamente de TAC e ACP.	a) Aprovação de leis municipais sobre fila de espera, critérios de atendimento, autorização de convênios com a iniciativa privada com ou sem fins lucrativos e programas compensatórios de atenção às mães e às famílias; b) Aprovação de legislação orçamentária com previsão específica de dispêndio em educação infantil.
<b>Sistema de justiça</b>	
<b>Efeitos diretos</b>	<b>Efeitos indiretos</b>
a) Recepção de relatórios técnicos sobre a política pública; b) Organização de instância interinstitucional (Comitê) de monitoramento e avaliação da política pública; c) Intermediação e repactuação de acordos sobre TAC e cumprimento de decisões judiciais.	a) Elevação da demanda por ações individuais para atendimento imediato, por vezes visto como mais eficiente; b) Criação de rotinas e canais de interlocução administrativa, prévios à judicialização, com fortalecimento dos padrões extrajudiciais de atuação; c) Disseminação vertical e horizontal de modelos de atuação em ações coletivas; d) Reestruturação de MP e DP para atuação na temática.

Fonte: Elaboração própria.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Da análise dos casos estaduais e municipais selecionados, alguns pontos merecem destaque, tanto no que diz respeito ao processo de judicialização em si e às instituições que nele atuam quanto em relação aos efeitos por ele gerados para as políticas públicas municipais.

O caso paranaense demonstra um contexto de forte incidência do MP na exigibilidade do direito à educação infantil, induzida pela atuação do Caopcae. Tal incidência não se dá de modo uniforme em todo o estado, mas sua distribuição temporal mostra que tem relação com o projeto estratégico empreendido pelo referido Centro de Apoio do MP. Assim, nota-se que a judicialização da educação



infantil no estado do Paraná por meio de medidas coletivas tem-se dado exclusivamente por meio da atuação do MP, ainda que não da mesma maneira em todas as comarcas, e com maior incidência em municípios não tão pequenos, com maior taxa de urbanização e renda média. Também se destaca uma opção pela atuação extrajudicial, com um maior número de TAC do que ACP.

Também em Sergipe o MP é o proponente de todas as ACP, sendo a maioria pedidos de acesso acompanhado de alguma condição de oferta, relacionada à construção de unidades ou melhoria de infraestrutura, como forma de exigibilidade judicial de ampliação da rede, sendo que em grande parte dos casos o pedido é de construção de unidades em localidades específicas. O MP de Sergipe conta com um Centro de Apoio Operacional dos Direitos à Educação, criado no ano de 2011, que é um órgão auxiliar das Promotorias da Justiça e exerce a Curadoria de Defesa dos Direitos à Educação. Dentre os projetos por elas realizados chama a atenção o Censo Educacional, que é uma busca ativa das crianças fora da escola, “de porta em porta”, realizada pelo MP.

O estado de São Paulo apresenta o caso emblemático da judicialização da educação infantil ocorrida na capital, que levou à decisão de que o município deveria implementar 150 mil novas vagas, além de ter sido essa uma decisão que contou com a participação de atores da administração pública, dos órgãos do sistema de justiça e da sociedade civil organizada. Ademais, o caso do município de São Paulo gerou também um grupo de acompanhamento da implementação da decisão, algo inédito nos processos de judicialização (XIMENES; OLIVEIRA; SILVA, 2019).

Essa experiência na capital paulista guarda coerência com uma evidente concentração das demandas nesse município, com reflexo em seu entorno. Quando olhamos o conjunto do estado, contudo, percebemos que o fenômeno da judicialização não se expressa prioritariamente via demandas coletivas, já que são relativamente poucos os TAC e ACP, em geral casos pontuais. No diálogo com os gestores e atores do sistema de justiça, esse quadro é expresso na pouca relevância que em geral dão às ações coletivas em seu cotidiano. Nesse estado, pesam as demandas de perfil individual, voltadas à garantia de vagas para crianças específicas em processos de tramitação sumária em que a liminar praticamente esgota a demanda. Entretanto, os efeitos das ações individuais nas políticas públicas, tema que mereceria aprofundamento em futuros estudos, apresentam-se de forma diferente conforme a posição do judiciário – determina-se a matrícula imediata ou admite-se a priorização na fila de espera – e o desenho da política de registro, publicidade e atendimento da demanda popular por educação infantil. Nesse cenário, também incidem os diferentes critérios de priorização do atendimento propostos pelo executivo, negociados entre esse e o sistema de justiça ou determinados por ele.

Por sua vez, surpreende que haja poucas demandas judiciais coletivas de defesa do direito à educação infantil em um município como Fortaleza, considerando que, em 2016, apesar da taxa de atendimento em pré-escola já ser de 91,1%, em creches era apenas de 30,1%, segundo a Coordenação da Educação Infantil da Secretaria Municipal de Fortaleza, havendo também relevantes listas de espera de educação infantil registradas. O MP pouco se utilizou de instrumentos para a judicialização da educação infantil no período abrangido pelo presente trabalho, questão que mereceria um estudo mais aprofundado. Em vez de proposição de TAC, os gestores apontaram para uma atuação do MP por meio de reuniões periódicas. Da análise do cenário da judicialização da educação infantil pode-se inferir, como hipótese, que a morosidade do Poder Judiciário do estado do Ceará no processamento e julgamento das ACP pode ser apontada como um fator desestimulante à judicialização da demanda. Esse caso nos ajuda a compreender que a relevância da judicialização em determinado contexto guarda conexão com a própria abertura das instituições do sistema de justiça ao controle judicial de políticas públicas.

Observando a atuação do MP nos quatro estados, podemos aventar a hipótese de que um MP bem estruturado, atuante e com setor especializado no direito à educação é uma variável importante para explicar o elevado número de casos de ações judiciais e extrajudiciais, independentemente da demanda por vagas nos municípios. No entanto, conforme dito anteriormente, esse não foi o foco do trabalho, e futuras pesquisas poderão testar tal hipótese.

Em segundo lugar, podemos afirmar que a maior judicialização não representa necessariamente maior demanda por direitos ou maior exclusão educacional. Ela está relacionada, também, com variáveis culturais, especialmente a compreensão do acesso à educação infantil como direito, e também com variáveis institucionais, como, por exemplo, a apontada estruturação do MP, a presença e forte atuação da Defensoria Pública nos municípios, a abertura do judiciário para demandas individuais e a maior ou menor capacidade de diálogo interinstitucional (executivo, judiciário, DP e MP) – aquilo que Oliveira (2019) denominou por “nós institucionais” decorrentes da judicialização.

No que diz respeito aos *efeitos diretos e indiretos* que se mostraram comuns: em termos de efeitos para a política pública de educação infantil, a ampliação do número de vagas, seja na administração direta, seja por meio de convênios. A resposta às decisões judiciais e extrajudiciais gerou a ampliação das vagas, ainda que não de forma a atender toda a demanda em muitos dos casos. Para a administração pública, a judicialização gerou a necessidade de organização das Secretarias Municipais para dar conta da interação com o sistema de justiça e as decisões por ele proferidas. A organização das listas de espera, a montagem de um serviço específico dentro das secretarias, o diálogo interinstitucional, dentre outros, foram efeitos verificados.

As instituições de justiça também sentiram os efeitos de atuarem cada vez mais na política de educação infantil. O MP vem se especializando no tema, assim como a Defensoria Pública. O judiciário tem sido demandado cada vez mais e, portanto, tem dialogado mais com a administração pública para compreender as demandas e a capacidade de respostas do gestor público. Essa relação mais intensa do que no passado, nem sempre livre de conflitos, é resultante do processo de judicialização. Ainda percebemos que, nos casos de medidas coletivas (ACP e TAC), que têm como foco exigir plano de expansão ou construções, é comum haver persistência ou mesmo elevação da procura por ações individuais ou coletivas com objeto individual homogêneo, com pedido liminar, vistas como mais eficientes para o atendimento da demanda imediata da população.

Por fim, o legislativo também foi chamado a atuar. Em alguns casos, projetos de lei foram propostos e aprovados para viabilizar a participação de entidades privadas na prestação dos serviços de educação infantil. O legislativo pode e deve também acompanhar as políticas públicas desenvolvidas pelos executivos municipais, por meio do seu papel de controle.

Não há dúvida, portanto, de que a judicialização colocou esses órgãos e atores em interação, gerando efeitos (diretos e indiretos) para a política pública de educação infantil e a garantia desse direito. Naturalmente, a judicialização não é nem deve ser a única forma de garanti-lo. Ademais, não é a forma que possibilita o acesso mais igualitário e justo, do ponto de vista social – afinal, garante acesso sobretudo àqueles cidadãos que buscam as instituições de justiça, deixando de fora aqueles que não o fazem. Mesmo assim, sem que afirmemos de maneira dicotômica como sendo um processo bom ou ruim em si, o fato é que os casos aqui analisados demonstram que a judicialização gera efeitos diversos, determinados pela política pública previamente existente em cada contexto municipal, pela capacidade de resposta do executivo municipal e pela capacidade institucional e de articulação dos órgãos do sistema de justiça envolvidos. A combinação desses fatores, caso a caso, gera resultados variados. O que não muda é o impacto na política, sempre presente.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil, Chamada CNPq/ MCTI Nº 25/2015 Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, para o projeto de pesquisa “Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros”, coordenado por Adriana A. Dragone Silveira. Também agradecemos a participação dos alunos de graduação e pós-graduação que integraram a pesquisa: Aline de Barros Vidal Gonçalves, Barbara Cristina Haunauer Taporosky, Bruno de Sousa Oliveira, Denize Cristina Kaminski Ferreira, Edina Pischaraka Itack Dias da Silva, Fernanda Vanzeli, Ísis Demarchi, Izabella Freza Neiva de Macedo, Janaina Ibiapina da Rocha, Kátia Cristina Sommer Schmidt, Lusiane Ferreira Gonçalves, Marcia Soczek, Mariana Pereira da Silva, Marina Araújo Braz, Marina Feldman, Rayane Vieira Rodrigues, Soeli Terezinha Pereira.

## REFERÊNCIAS

- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal*. Rio de Janeiro, Pnud, Ipea, Fundação João Pinheiro, 2013.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 abr. 2020.
- BRASIL. Emenda constitucional n. 59, 11 de novembro de 2009. Acrescenta par. 3º ao art. 76 do ato das disposições constitucionais transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da desvinculação das receitas da união incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da constituição federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao parágrafo 4º do art. 211 e ao parágrafo 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção nesse dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. p. 8.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 21 abr. 2020.
- BRASIL. Lei n. 10.172, de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. p. 1.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Edição extra, p. 1.
- CABRAL, K. M.; DI GIORGI, C. A. G. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. *Educação*, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, 2012.
- CEARÁ. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente. *Justiciabilidade do direito à educação: a experiência do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca Ceará)*. 2. ed. Fortaleza: Cedeca Ceará, 2018. Disponível em: <http://cedecaceara.org.br/site/wp-content/uploads/2019/02/Justiciabilidade-Versao-2018.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.
- CEARÁ. Ministério Público. *Lei Complementar n. 100*, de 02 de agosto de 2011. Institui o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, altera dispositivos da Lei Complementar n. 72, de 12 de dezembro de 2008, e dá outras providências.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório analítico propositivo: Justiça pesquisa. Direitos e garantias fundamentais. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva*. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2019.
- CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. Justiciabilidade no campo da educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 75-104, 2010.
- DAMASCO, D. G. de B. *Direito à educação: a atuação das Promotorias de Justiça e de Defesa da Educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2006*. 2008. 215 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.
- FELDMAN, M. *Os Termos de Ajustamento de Conduta para efetivação do direito à educação infantil: considerações a partir do contexto paranaense*. 2017. 190 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.
- GAURI, V.; BRINKS, D. M. *Courting social justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.
- GOTTI, A.; XIMENES, S. B. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, N. B. S.; ALVES, A. L. A. (org.). *Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar*. São Paulo: Cátedra Unesco de Direito à Educação; Universidade de São Paulo, 2018, v. 1. p. 365-399.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico: características da população e dos domicílios: 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- MARINHO, C. M. *Justiciabilidade dos direitos sociais: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional*. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MARTINES JÚNIOR, E. *Educação, Cidadania e Ministério Público: o artigo 205 da Constituição e sua abrangência*. 2006. 459 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, R. R. A. *Judicialização da educação: a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora*. 2011. 194 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, R. R. A.; TEIXEIRA, B. B. Judicialização da educação: regime de colaboração e rede de proteção social da criança e do adolescente. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 34, n. 1, p. 185-209, jan. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922019000100185&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922019000100185&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 abr. 2020.

OLIVEIRA, V. E. Apresentação. In: OLIVEIRA, V. E. *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. p. 15-39.

RIZZI, E.; XIMENES, S. B. Litígio estratégico para mudança do padrão decisório em direitos sociais: ações coletivas sobre educação infantil em São Paulo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO, 8., 2014. *Anais...* São Paulo: ANDHEP, abr. 2014. Disponível em: [http://acaoeducativa.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Artigo\\_EsterRizzi\\_SalomaXimenes\\_litigioestrategicoeducacaooinfantil.pdf](http://acaoeducativa.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Artigo_EsterRizzi_SalomaXimenes_litigioestrategicoeducacaooinfantil.pdf). Acesso em: 18 abr. 2020.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. *Caderno Operacional: MP na defesa do acesso e da qualidade da Educação Infantil e do plano municipal de educação*. São Paulo: MPSP, 2015. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/qualidade\\_da\\_educacao/textos\\_qualidade\\_da\\_educacao](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/qualidade_da_educacao/textos_qualidade_da_educacao). Acesso em: 29 out. 2019.

SCAFF, E. A. da S.; PINTO, I. R. de R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454, 2016.

SILVA, E. P. I. D. da. *Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil: estudo de caso no município de Araucária/PR*. 2016. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

SILVEIRA, A. A. D. A busca pela efetividade do direito à educação: análise da atuação de uma Promotoria de Justiça da Infância e Juventude do interior paulista. *Educar em Revista*, Curitiba, n. especial 2, p. 233-250, 2010.

SILVEIRA, A. A. D. Atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo com relação ao direito de crianças e adolescentes à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 353-368, 2012.

SILVEIRA, A. A. D. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 34, n. 123, p. 371-387, 2013.

SILVEIRA, A. A. D. Exigibilidade do direito à educação infantil: uma análise da jurisprudência. In: SILVEIRA, A. A. D.; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. (org.). *Conversas sobre políticas educacionais*. Curitiba: Appris, 2014. p. 167-188.

SILVEIRA, A. A. D. Judicialização da política educacional: uma análise da atuação do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Paraná. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, MG, v. 8, n. 2, p. 1-18, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/educacaoem perspectiva/article/view/6968>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SILVEIRA, A. A. D.; GONÇALVES, L. F. Atuação do Ministério Público na garantia do direito à educação: uma análise do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação no Paraná. In: SILVA, R. M. D. da; RIBOLI, C. (org.). *Políticas educacionais: abordagens, experiências e dilemas contemporâneos*. Frederico Westphalen: URI; Erechim: Deviant, 2019. p. 59-78.

TAPOROSKY, B. C. H. *O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016)*. 2017. 203 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ – UFPR. *Laboratório de Dados Educacionais*. 2019. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br>. Acesso em: 23 jun. 2019.

VICTOR, R. A. de. *Judicialização de políticas públicas para a educação infantil: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

VIECELLI, R. O ciclo da judicialização das políticas públicas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e os efeitos indiretos externos das decisões do STJ e STF. *Revista de Direito Educacional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 261-283, 2012.

XIMENES, S. B.; GRINKRAUT, A. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. *Cadernos Cenpec*, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 78-101, dez. 2014.

XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E.; SILVA, M. P. da. Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 29, p. 155-188, maio/ago. 2019.

## NOTA SOBRE AUTORIA

Todos os autores contribuíram para a problematização e a conceituação da pesquisa, definição da metodologia, análise dos dados e redação do artigo.

## COMO CITAR ESTE ARTIGO

SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone *et al.* Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 718-737, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147019>

## ERRATA

<https://doi.org/10.1590/198053148152>

## CADERNOS DE PESQUISA INDICA A SEGUINTE CORREÇÃO:

No artigo “Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes contextos subnacionais”, com número de DOI: 10.1590/198053147019, publicado no periódico *Cadernos de Pesquisa*, 50(177): 718-737, na página 718:

Onde se lia, nas palavras-chave em inglês:

**COUNTRY**

Leia-se:

**COUNTY**

Recebido em: 04 DEZEMBRO 2019 | Aprovado para publicação em: 27 MAIO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053147086>

## IDEOLOGÍAS CURRICULARES Y CONCEPCIONES SOBRE DIVERSIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

 César Peña-Sandoval<sup>I</sup>

 Tatiana López Jiménez<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE), Santiago, Chile; cesar.pena@umce.cl

<sup>II</sup> Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), Viña del Mar, Chile; tatiana.lopez@pucv.cl

### Resumen

*El estudio buscó identificar las ideologías curriculares de futuros profesores y su vínculo con concepciones sobre diversidad y justicia social. Los datos se obtuvieron de la aplicación del inventario de ideologías curriculares a 231 participantes y entrevistas semiestructuradas a una muestra intencionada del total en una universidad chilena. Los resultados muestran que predomina la ideología Centrada en el Aprendizaje y que una proporción importante muestra eclecticismo ideológico. A pesar del foco en el aprendizaje, algunos defienden argumentos academicistas y eficientistas. Es gradual la relación entre ideologías y concepciones sobre diversidad y justicia, desde una marcada coherencia hasta ausencia de dicha relación. Finalmente, se discuten implicancias para la investigación y la formación inicial docente.*

FORMACIÓN DE PROFESORES • CURRÍCULO • IDEOLOGÍA • JUSTICIA SOCIAL

## CURRICULUM IDEOLOGIES AND CONCEPTIONS OF DIVERSITY AND SOCIAL JUSTICE

### Abstract

*In this study, we aimed to identify the curriculum ideologies of preservice teachers and the relationship between those and their conceptions of diversity and social justice. Data were obtained from the application of the inventory of curriculum ideologies to 231 participants and semi-structured interviews to a purposeful sample of participants in a Chilean university. Results showed that the Learner Centered Ideology was predominant and that a significant number of participants showed ideological eclecticism. Despite the focus on learning, some defend Scholar Academic and Social Efficiency arguments. Moreover, there is a gradual relationship between ideologies and conceptions of diversity and justice, varying from a marked coherence to total absence of relationship. Finally, implications for research and initial teacher education are discussed.*

TEACHER EDUCATION • CURRICULUM • IDEOLOGY • SOCIAL JUSTICE

## IDEOLOGIAS CURRICULARES E CONCEPÇÕES SOBRE DIVERSIDADE E JUSTIÇA SOCIAL

### Resumo

*O estudo se propôs a identificar as ideologias curriculares de futuros professores e seu vínculo com concepções sobre diversidade e justiça social. Os dados foram obtidos por meio da aplicação da lista de ideologias curriculares a 231 participantes e de entrevistas semiestruturadas a uma mostra selecionada de universitários chilenos. Os resultados demonstram o predomínio da ideologia Centrada na Aprendizagem e uma proporção importante mostra ecletismo ideológico. Apesar do foco na aprendizagem, alguns defendem argumentos acadêmicos e eficientistas. Há uma relação gradual entre ideologias e concepções sobre diversidade e justiça, de uma coerência marcante até a ausência de tal relação. Finalmente, são discutidas implicações para a pesquisa e a formação inicial docente.*

**FORMAÇÃO DE PROFESSORES • CURRÍCULO • IDEOLOGIA • JUSTIÇA SOCIAL**

## IDÉOLOGIES CURRICULAIRES ET CONCEPTIONS DE LA DIVERSITÉ ET DE LA JUSTICE SOCIALE

### Résumé

*Cette étude vise à identifier les idéologies curriculaires de futurs enseignants et leur rapport avec les conceptions de la diversité et de la justice sociale. Les données ont été obtenues en soumettant la liste des idéologies curriculaires à 231 participants et à travers des entrevues semi-structurées auprès d'un échantillon sélectionné d'étudiants universitaires chiliens. Les résultats obtenus indiquent que l'idéologie centrée sur l'apprentissage est prédominante et que l'éclectisme idéologique est aussi présent en grande proportion. Malgré l'accent mis sur l'apprentissage, quelques uns soutiennent des arguments académiques et efficientistes. Il existe une relation progressive entre les idéologies et les conceptions de la diversité et de la justice, allant d'une cohérence remarquable jusqu'à l'absence de relation. Les implications de ces résultats pour la recherche et la formation initiale des enseignants sont discutées en conclusion.*

**FORMATION DES ENSEIGNANTS • CURRICULUM • IDÉOLOGIE • JUSTICE SOCIALE**

## MUCHO HA SUCEDIDO EN EL CAMPO CURRICULAR DESDE LOS TEXTOS DE BOBBITT (1918)

o Tyler (1984) en el siglo XX. Su impulso teórico-técnico creció en la década de 1960. Desde entonces, el *curriculum* fue objeto de debate, investigación y teorización por parte de diversos autores y autoras desde perspectivas distintas. En efecto, el propio significado del concepto *curriculum* ha sido y sigue siendo objeto de debate en el campo educativo. En lo central, el trabajo de Bobbitt evidenciaba el debate sobre la educación en el contexto capitalista de comienzos del siglo XX en Estados Unidos. Luego, el debate toma fuerza cuando Tyler (1949) elabora una teoría sólida desde una perspectiva técnica al servicio del sistema educativo de su época. Su influencia dura hasta nuestros días, siendo referencia obligada entre quienes lo interpretan o critican su propuesta de diseño curricular basado en cuatro interrogantes técnicas (TYLER, 1949).

Kemmis, Fitzclarence y Manzano (2008) señalan que la propuesta de Tyler implica un diseño para nada neutral. Por el contrario, sus interrogantes sobre selección del contenido, preparación del material instruccional, metodologías de enseñanza y evaluación pretenden neutralidad, pero se concentran en operativizar los objetivos educacionales. Precisamente porque no existe tal neutralidad, Kemmis, Fitzclarence y Manzano (2008) señalan la orientación teórico-técnica de Tyler y la ubican históricamente frente a la perspectiva práctica y la perspectiva crítica del *curriculum*.

Con respecto al rol del profesorado, Díaz Barriga (1993) critica el modelo de Tyler pues ignora a los docentes como fuente creadora de *curriculum*, dándoles un mero grado de técnico implementador. Por el contrario, Stenhouse (1984) tiene una visión del *curriculum* fruto de la investigación docente, planteando su construcción desde la práctica docente, elaborándolo y llevándolo a la acción. Stenhouse propone una perspectiva crítica y emancipadora del *curriculum*, con foco en la participación docente para construirlo a partir de la *praxis*.

Desde la década de 1970, toma fuerza la perspectiva crítica del *curriculum*. Tal como lo señala Sanz Cabrera (2003), la influencia de la Escuela de Frankfurt hizo posible que la perspectiva crítica diera paso a la concepción del “*curriculum* como reconstrucción del conocimiento y configuración de la práctica” (p. 13). Consecuentemente, se debilitó la visión positivista y tecnocrática del *curriculum* y surgió la denominada concepción reconceptualista, que lo considera como íntimamente unido a la realidad social, históricamente situado y culturalmente determinado. Los reconceptualistas (ej. M. Apple, S. Grundy, S. Kemmis, W. Carr, W. Pinar, J. Gimeno Sacristán, A. Pérez Gómez y J. Torres) entienden el *curriculum* como un acto político capaz de favorecer la emancipación de los menos favorecidos.

Una reciente síntesis de las distintas perspectivas curriculares (SCHIRO, 2013) definió cuatro grandes ideologías curriculares que permiten organizar conceptualmente lo que subyace a las decisiones técnicas. A saber: 1) ideología academicista; 2) ideología centrada en el aprendizaje; 3) ideología reconstruccionista social; y 4) ideología de eficiencia social. Esta categorización permite explicar el propósito de determinado tipo de *curriculum* y revela lo que, por más de un siglo, ha sido foco de conflicto entre quienes defienden diversos diseños curriculares para el sistema educativo. Consideramos esta clasificación como propicia para nuestro estudio y profundizamos en ella en el marco teórico, para luego explorar su relación con las nociones de diversidad y justicia en educación.



## DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En diversos contextos, incluyendo Chile, el discurso educativo mayoritario converge en la necesidad de una educación basada en los principios de calidad y equidad. Hoy, desde una perspectiva crítica y ampliada, esto implica una orientación a la justicia social, afirmando la diversidad en todas sus dimensiones y ayudando a erradicar la segregación (SLEETER; MONTECINOS; JIMÉNEZ, 2016; ZEICHNER, 2018). A pesar del creciente desarrollo de esta perspectiva a nivel internacional, no existe consenso sobre qué es educar para la justicia social (CARLISLE; JACKSON; GEORGE, 2006; MURILLO; HERNÁNDEZ-CASTILLA, 2011). Tampoco existe acuerdo sobre cómo la Formación Inicial Docente (FID) puede abordar los fenómenos de desigualdad y diversidad en todas sus expresiones.

Por ejemplo, las universidades chilenas aún no avanzan lo necesario con actividades curriculares explícitas sobre diversidad y justicia, a pesar de la urgente necesidad que deriva del pluralismo cultural chileno, de la desigualdad estructural y del creciente fenómeno migratorio (FERNÁNDEZ, 2018). Uno de los estudios que advirtió de este escaso avance fue el de Venegas (2013), el cual constató en su momento que, entre los *currícula* de pedagogía, pocos tenían contenidos sobre diversidad tales como culturas originarias, educación rural, género, multiculturalismo y relación comunidad-sociedad.

Si bien existen avances en las universidades para incluir temas de diversidad y justicia en la FID, aún son insuficientes en tanto son cambios puntuales en cursos sobre diversidad y proyectos de investigación con focos reducidos (JIMÉNEZ-VARGAS; MONTECINOS-SANHUEZA, 2019). Predominan las investigaciones en el ámbito indígena, persistiendo la necesidad de estudiar otros ámbitos de diversidad cultural e incorporar la perspectiva de justicia social en investigaciones aplicadas.

Además, el abordaje de conceptos como diversidad e inclusión suele centrarse en el enfoque de Necesidades Educativas Especiales (NEE). No obstante, las NEE son sólo una parte del espectro de identidades, trasfondos socioculturales y orientaciones que entran al aula escolar. Es este amplio espectro el que no se estudia en su amplitud en la FID chilena. Por ello, aquí subrayamos la premisa de Banks y Banks (2016) al considerar incompleto el abordaje de la diversidad desde instancias puntuales. Contrariamente, recomiendan un abordaje comprehensivo, donde muchas o todas las actividades curriculares son responsables de educar en la diversidad y para la justicia. Por ello, nuestro estudio exploró las concepciones sobre diversidad y justicia que tienen las y los futuros profesores, evitando circunscribirse a un curso puntual sobre diversidad, relevante para que disminuya el sesgo de la deseabilidad social.<sup>1</sup>

Nuestro problema de investigación implicó establecer un puente entre la necesidad de conocer las ideologías de las y los futuros profesores y la necesidad de conocer sus concepciones sobre diversidad y justicia, pretendiendo ampliar la mirada sobre dichos conceptos y asumiendo que su tratamiento es responsabilidad de todos los espacios formativos (BANKS; BANKS, 2016). Así, la pregunta de investigación que guio este estudio fue: *¿Cuáles son las ideologías curriculares a las que adhieren las y los profesores en formación y cómo dichas ideologías se relacionan con sus concepciones sobre diversidad y justicia en educación?* Para responderla, avanzamos por tres etapas: 1) identificar las ideologías curriculares; 2) indagar en las concepciones sobre diversidad y justicia social; y 3) establecer los posibles vínculos entre las ideologías y dichas concepciones. En virtud de los conceptos involucrados, el marco teórico de referencia es el que sigue.

<sup>1</sup> En investigación, la deseabilidad social se entiende como la tendencia a dar una imagen de sí mismo(a) conforme a la del grupo al que se pertenece. Los discursos y actuaciones corren el riesgo de apuntar a lo políticamente correcto.

## MARCO TEÓRICO

Aquí profundizamos en los dos ejes que constituyen nuestra fundamentación teórica: primero, aquel que vincula *currículum* con ideología y, luego, el que aborda los conceptos de diversidad y justicia social en el marco de la FID.

### CURRÍCULUM E IDEOLOGÍA

Una de las áreas temáticas centrales en la FID es el estudio del *currículum*, tanto como teoría curricular como su diseño e implementación en aula. Menos abordadas son las filosofías o ideologías curriculares que impactan en los discursos y prácticas. Diversos autores plantean la necesidad de develar las diversas ideologías curriculares (SCHIRO, 2013) o metateorías (KEMMIS; FITZCLARENCE; MANZANO, 2008) antes de tratar el diseño y las implicancias prácticas, evitando el mero análisis técnico. Dichas ideologías se apoyan no solo en saberes estructurados, sino también en un saber cotidiano influido por saberes sistemáticos y por creencias, incorporando valoraciones y/o prejuicios. En el marco de este estudio, se entiende una ideología curricular como conjunto de presupuestos sobre distintos aspectos educativos.

Schiro (2013) aclara que toda manera de abordar el *currículum* escolar deriva de una ideología curricular, es decir, de una plataforma o prisma desde la cual la visión sobre el rol de la educación puede diferir abiertamente. A su juicio, existen cuatro grandes ideologías curriculares: *la academicista*, *la centrada en el aprendizaje*, *la reconstruccionista social* y *la eficientista social*. Estas mismas ideologías pueden ser expresadas o defendidas por sistemas escolares, por instituciones o por individuos. Por lo mismo, son susceptibles de ser indagadas en las y los profesores en formación.

*La ideología academicista* propone que, a lo largo de los siglos, nuestra cultura ha acumulado un conocimiento importante que ha sido organizado en disciplinas académicas. Por tanto, el propósito de la educación es que los estudiantes aprendan ese conocimiento acumulado de nuestra cultura. Desde esta ideología, los profesores debieran ser mini eruditos con un conocimiento profundo de la disciplina a ser transmitida. *La ideología centrada en el aprendizaje*, en cambio, se focaliza en las necesidades y preocupaciones de los individuos. Así, los educadores debieran ser espacios gratos donde los estudiantes se desarrollan naturalmente de acuerdo con su naturaleza innata. El propósito de la educación es el crecimiento de los individuos en armonía con sus atributos personales únicos (SCHIRO, 2013).

*La ideología reconstruccionista social* defiende la toma de conciencia sobre los problemas y las injusticias sociales. Asume que el propósito de la educación es facilitar la construcción de una sociedad más justa; por tanto, el *currículum* es visto desde una perspectiva de transformación social y la educación es vista como el proceso social a través del cual la sociedad puede ser mejorada. En cambio, *la ideología de eficiencia social* establece que el propósito de la educación es satisfacer las necesidades de la sociedad de manera eficiente. Por la educación, los jóvenes se convierten en adultos maduros, miembros constructivos de la sociedad; estos alcanzan una buena educación cuando aprenden a ejecutar las funciones necesarias para la productividad social (SCHIRO, 2013). En conjunto, las cuatro grandes ideologías nos ayudan a conocer el espectro posible de visiones que los y las educadoras pueden tener sobre el *currículum* y su implementación. Precisamente por el foco del estudio, este marco de referencia es clave para indagar en las ideologías curriculares de las y los profesores en formación.

Por otra parte, es necesario reconocer que cualquier manifestación de las ideologías curriculares surge en un marco más global, donde el *currículum* es visto como un espacio de disputa entre grupos de interés. Apple (2019) y otros (ej. GIMENO *et al.*, 2010) han aportado el análisis sobre la reproducción ideológica, subrayando la influencia que la ideología predominante tiene en el sistema y sus actores. Así, junto con explorar diversas ideologías, una pregunta de fondo es: ¿cuál es el conocimiento más valioso? (APPLE, 2019). Esta es una pregunta clave porque es inherentemente ideológica y política, vinculada históricamente a los conflictos de clase, raza, género, religión, etc., y, por tanto, aporta a la exploración de vínculos entre ideología y concepciones de diversidad y justicia.

## FORMACIÓN INICIAL DOCENTE PARA LA DIVERSIDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL

Los antecedentes generales sobre desigualdad en Chile se ratificaron recientemente con el informe del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD, 2017) donde se resaltan los desafíos para la escuela y sus actores, para la sociedad y sus instituciones. El informe explica cómo las desigualdades socioeconómicas se relacionan muy notoriamente con el trato y valoración de las personas en las interacciones cotidianas, existiendo un correlato entre los desafíos de diversidad cultural y búsqueda de justicia en el aula. Por ello, desarrollamos ambas temáticas.

*Diversidad.* Un referente fundacional para tratar la diversidad social y cultural es el de la Educación Multicultural. Banks y Banks (2016) la definieron como un marco conceptual, movimiento reformista y proceso que involucra la idea de que todos los estudiantes –sin importar su género, clase social, características étnicas, raciales o culturales, deben tener igualdad de oportunidades de aprendizaje. Sleeter y Grant (2011) afirman que la Educación Multicultural incluye la atención a la diversidad racial o cultural, al género, a la clase social y a los aspectos relacionados con la inmigración y el bilingüismo. Sostienen que el foco debe estar en las diversas formas de diferencia que definen posiciones desiguales de poder. Por tanto, no se trata solamente de un enfoque multicultural, sino también reconstruccionista social que se ocupa directamente de la opresión y la desigualdad estructural. Aunque hay matices con otros autores (ej. BENNETT, 2001; NIETO, 2004), se destaca su convergencia en la orientación de justicia que está a la base.

Desde la Educación Multicultural, surgió la Pedagogía Culturalmente Relevante (PCR) que busca desafiar y rechazar todas las formas de discriminación, aceptando y afirmando el amplio espectro del pluralismo cultural de los estudiantes y sus comunidades. Gay (2018) la describe como un paradigma pedagógico diferente y necesario para mejorar el desempeño de estudiantes de distintos grupos étnicos, enseñando a través de sus fortalezas personales y culturales, sus capacidades intelectuales y sus logros anteriores. Ladson-Billings (2009) la describe como una pedagogía que capacita a los estudiantes intelectual, social, emocional y políticamente mediante el uso de sus referentes culturales. Destaca tres principios esenciales entre quienes practican la PCR: el foco en el logro académico (aprendizaje), la competencia cultural y la conciencia sociopolítica.

Conceptualizaciones recientes (ej. PARIS, 2012; PARIS; ALIM, 2017; PEÑA-SANDOVAL, 2017), proponen reemplazar la noción de relevancia cultural por la de la pedagogía “sostenedora” (*Culturally Sustainig Pedagogy – CSP*) en el sentido de enriquecer el enfoque con los nuevos trabajos sobre diversidad lingüística, formas de alfabetización y otras prácticas culturales comunitarias. Este enfoque renovado busca valorar y mantener las sociedades multiétnicas y multilingües en un mundo globalizado, encarnando investigación y práctica en la tradición de la pedagogía de las fortalezas, así como fomentando y sosteniendo el pluralismo cultural para una escuela democrática.

*Justicia social.* Reconociendo que este término tiene una historia y un desarrollo en la tradición filosófica, aquí ponemos el foco en perspectivas contemporáneas en la educación y, más particularmente, en la formación inicial docente. En el debate contemporáneo sobre “justicia social” destacan Nancy Fraser (EE.UU.) y Alex Honneth (Alemania), cuyos planteamientos tienen repercusiones en educación. En Fraser (2006), se destacan los conceptos de redistribución y reconocimiento, sosteniendo que, a diferencia de concebirlas en una falsa antítesis, son elementos que contribuyen conjuntamente (bidimensionalidad) a la consecución de justicia. Honneth (2006) desarrolla la idea de justicia social fundamentando una teoría social normativa que se sustenta en el reconocimiento recíproco para la formación de la identidad personal.

En el contexto educativo, la posición de Fraser (2006) tiene implicancias en el sentido de que el aula escolar debe ser un espacio con condiciones intersubjetivas (sociales y pedagógicas) que permitan que todo(a) estudiante participe en igualdad de condiciones con los demás y ante sus docentes. Desde Honneth (2006), las implicancias dicen relación con la búsqueda del desarrollo y la realización de la autonomía humana en la escuela. Estas propuestas de transformación pertinentes

para un sistema educativo desigual como el chileno se complementan con la noción de justicia de Crahay (2003) para quien los sistemas educativos son justos cuando tratan a todos y todas las estudiantes como iguales y buscan una sociedad equitativa donde también los bienes esenciales están distribuidos conforme a las reglas de la justicia.

En sintonía con los principios filosóficos mencionados, se destacan varios esfuerzos dirigidos al contexto escolar y la FID. Carlisle, Jackson y George (2006) definen la educación para la justicia social “como la combinación consciente y reflexiva de contenidos y procesos destinados a mejorar la equidad en grupos con múltiples identidades sociales, favoreciendo las perspectivas críticas y promoviendo la acción social” (p. 57). En el marco de la FID, Cochran-Smith *et al.* (2009) destacan la noción de “enseñanza buena y justa” sustentada en investigaciones sobre FID con orientación de justicia. A su juicio, cuando hay una agenda clara de justicia social, los futuros profesores internalizan el concepto y lo aplican en sus prácticas. Para llenar el aparente vacío de significado de la FID para la Justicia Social, Cochran-Smith *et al.* (2009) subrayan que no es mera retórica, sino una perspectiva con foco en el aprendizaje, teniendo como preocupación central la mejora de las oportunidades de aprendizaje y de vida de los estudiantes.

Elementos clave en la preparación de futuros profesores orientados por la justicia social son: dominio disciplinario, conocimiento pedagógico del contenido, de métodos y estrategias didácticas. Pero deben sumarse los marcos teóricos de interpretación, los aspectos sociales, intelectuales y organizacionales que preparan para desempeñarse en escenarios escolares diversos (COCHRAN-SMITH *et al.*, 2009). Por tanto, la calidad de la FID para la justicia social no se juega solo en cursos específicos y debe incorporar prácticas más democráticas y colaborativas con las comunidades (ZEICHNER, 2018), lo cual es responsabilidad de todo el *curriculum*.

En el concierto hispano y latinoamericano se subraya la necesidad de una educación más justa en un contexto de profundización de desigualdades socioeconómicas (ej., BELAVI; MURILLO, 2016; MURILLO; HERNÁNDEZ-CASTILLA, 2011; PEÑA-SANDOVAL; MONTECINOS, 2016; PEÑA-SANDOVAL, 2019). Además de subrayar los conceptos de equidad educativa, igualdad de oportunidades, derechos humanos y atención a la diversidad, se destaca que la escuela que aspira a la justicia social debe buscar que todos y todas aprendan, logren un desarrollo integral y donde la democracia y la valoración de la diversidad cultural sean metas esenciales.

Para responder a las necesidades del contexto local, Sleeter, Montecinos y Jiménez (2016) revisaron la extensa literatura internacional y aterrizaron sus análisis a la realidad chilena. Propusieron que una FID con orientación de justicia debe seguir cuatro principios esenciales:

- situar a las familias y a las comunidades dentro de un análisis de las desigualdades estructurales;
- desarrollar relaciones de reciprocidad con los estudiantes, las familias y las comunidades;
- enseñar teniendo altas expectativas académicas en los estudiantes, capitalizando en su cultura, lengua, experiencia e identidad; y
- elaborar y enseñar un currículo que integre las perspectivas marginadas y enfrente de manera explícita los temas de equidad y poder.

Para sintetizar, existe cierto consenso de que la tarea de la FID debe estar infundida por principios de justicia, afirmando y sosteniendo la diversidad cultural, siendo responsabilidad de los programas de formación como un todo. Por ello, resulta altamente relevante investigar cuáles son las ideologías que los futuros profesores desarrollan y/o profundizan durante su formación y qué concepciones sobre diversidad y justicia tienen lugar en dichos espacios formativos.

## DISEÑO METODOLÓGICO

En coherencia con el problema de investigación y la pregunta planteada, nuestro estudio se inserta dentro del paradigma de investigación cualitativa (RUIZ-OLABUÉNAGA, 2012), por tanto, de naturaleza interpretativa. Esta metodología es pertinente pues nuestro fin es entender, describir y explicar fenómenos “desde el interior” (FLICK, 2015), captando el fenómeno de estudio desde la perspectiva de quien lo vive.

Este trabajo corresponde al estudio de caso, pues el problema de investigación apela a una descripción y análisis en profundidad de un sistema acotado con límites claros (MERRIAM, 2009). El caso lo constituyen profesoras y profesores en formación de distintas carreras de una universidad chilena; según Stake (2005), esto constituye la unidad de estudio. Así, el caso está dado por la unidad de análisis y no por el tema de investigación, pues la característica más definitoria de la investigación radica en delimitar el objeto de estudio.

## PARTICIPANTES

El universo corresponde a carreras de pedagogía que incluyen el curso “Teoría y Planificación Curricular” en una universidad chilena. De tal universo, se eligieron seis carreras distintas: Educación Parvularia, Educación Física y Salud, Inglés, Matemáticas, Castellano y Comunicación, e Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Participaron 231 profesores y profesoras en formación durante el primer y segundo semestre de 2019.

Se efectuaron dos grupos de tareas: primero, aquellas relacionadas con la entrega, respuesta y organización de datos del inventario de ideologías (SCHIRO, 2013); segundo, las relacionadas con el diseño de protocolos y ejecución de entrevistas semiestructuradas. El inventario consiste en un ejercicio reflexivo dividido en seis ítems, donde cada uno contiene cuatro que representan cada una de las ideologías expuestas por Schiro (2013). Quien responde debe marcar números del 1 al 4, donde 1 representa la afirmación que más le identifica. El ejercicio culmina con la representación gráfica de una posición ideológica en una matriz. Dado que responder el inventario invita a un ejercicio reflexivo, este no tiene propósito de medición, pero sí permite contextualizar y conocer las tendencias ideológicas en un grupo determinado, siendo parte de las temáticas tratadas en las entrevistas semiestructuradas. La distribución de frecuencia y porcentajes de los respondientes del inventario se detalla en la Tabla 1.

**TABLA 1**  
**DISTRIBUCIÓN DE RESPONDIENTES DE INVENTARIO SEGÚN ESPECIALIDAD**

Especialidad	Frecuencia	Porcentaje
Educación Parvularia	31	13,4
Educación Física y Salud	51	22,1
Inglés	43	18,6
Matemáticas	49	21,2
Castellano y Comunicación	35	15,2
Historia, Geografía y Ciencias Sociales	22	9,5
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia.

Una vez conocidos los resultados del inventario, se agruparon las respuestas para determinar la adhesión a cada una de las cuatro ideologías. Sin embargo, además de éstas, se observaron otras posibilidades cuando la tendencia era poco marcada o difusa (eclectica) o cuando, además de ser cercana a una de las ideologías, se mostraba claramente en contra de otra (nivel máximo de desacuerdo).

Luego de la etapa del inventario, seleccionamos a los participantes para las entrevistas, es decir, utilizamos una muestra intencionada (CRESWELL, 2014; RUIZ-OLABUÉNAGA, 2012) pues no buscamos casos-sujetos estándar sino aquellos que ofrecían riqueza de contenido y significación (RUIZ-OLABUÉNAGA, 2012). Así, se invitó a un grupo de 20 participantes que en su inventario mostraban mayor claridad en su adhesión a una ideología. De ellos, diez accedieron, firmaron su consentimiento informado y fueron entrevistados (Cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**PARTICIPANTES DE MUESTRA INTENCIONADA**

NOMBRE	CARRERA	IDEOLOGÍA CURRICULAR
Fernanda	E. Parvularia	C. en el Aprendizaje
Patricia	E. Parvularia	Eclecticismo
Tatiana	E. Parvularia	Eclecticismo
Gustavo	Inglés	Eclecticismo
Elizabeth	Inglés	C. en el Aprendizaje
Natalia	Castellano	C. en el Aprendizaje
Pablo	Castellano	Eclecticismo
Carlos	Castellano	C. en el Aprendizaje
Milena	Castellano	Eclecticismo
Vanessa	Historia	C. en el Aprendizaje

Fuente: Elaboración propia.

Cada participante fue entrevistado una vez de acuerdo al protocolo diseñado. El foco de la entrevista fue profundizar sobre su cercanía o lejanía con las ideologías curriculares, así como conocer su perspectiva sobre los temas de diversidad y justicia en educación. Las entrevistas tuvieron el propósito de captar el fluir natural, espontáneo y profundo de sus perspectivas mediante la presencia y estímulo de quien investiga, captando la riqueza de los significados (CRESWELL, 2014; STAKE, 2005). Previo consentimiento informado, cada entrevista tuvo una duración de 45 a 60 minutos, registrada en audio digital y luego transcrita en Microsoft Word.

### ANÁLISIS DE LOS DATOS

El análisis de datos se llevó a cabo organizando el corpus de datos compuesto por los inventarios y transcripciones de entrevistas semiestructuradas. Los gráficos de los inventarios fueron analizados visualmente para identificar las tendencias ideológicas según Schiro (2013). Ello permitió determinar la muestra final para las entrevistas y visualizar un panorama general de las tendencias ideológicas de las cohortes de cada carrera, para un análisis aún más contextualizado del caso. El corpus de datos de las entrevistas se almacenó y gestionó en el software MAXQDA 2018, logrando manejar y codificar un gran volumen.

El corpus analizado corresponde a datos esencialmente “naturalísticos” (MERRIAM, 2009) y de carácter narrativo o textual. En consecuencia, el análisis se llevó a cabo siguiendo la recomendación de la Teoría Anclada (STRAUSS; CORBIN, 1998), usando primero una codificación abierta (*open coding*) y luego una codificación analítica (*analytical coding*) para reconocer elementos salientes y levantar categorías. La contrastación permanente entre los inventarios y las entrevistas permitió profundizar en los aspectos que contribuyeron a responder la pregunta de investigación.

La validez de los análisis y de las conclusiones del estudio se procuraron a través de la rigurosidad de la recolección de datos y de los procesos de análisis, con sistematicidad y búsqueda de patrones claros. Se trianguló la información a través las técnicas de recolección de datos, la verificación vía sujetos y el contraste con la teoría, para la saturación del universo simbólico (MERRIAM, 2009).

Respecto a las consideraciones éticas, seguimos a Kvale (2011), que advierte resguardar la confidencialidad, la información sobre procedimientos (consentimiento) y la libertad de retirarse del estudio en cualquier momento.

## RESULTADOS

Primero presentamos los hallazgos referidos a las ideologías curriculares a las que adhieren las y los profesores en formación; luego, aquellos relativos a la relación entre ideologías y sus concepciones sobre diversidad y justicia. Así, dividimos este apartado en cuatro secciones: la primera se basa en los resultados del inventario; las siguientes dos secciones profundizan en las tendencias ideológicas a partir del análisis de las entrevistas; y la cuarta sección, que considera inventario y entrevistas, explora la relación mencionada. Los resultados de estas tres últimas secciones se organizan en base a tres categorías de análisis construidas durante el proceso de codificación analítica: anti-academicismo, eclecticismo ideológico y coherencia discursiva.

### RADIOGRAFÍA IDEOLÓGICA

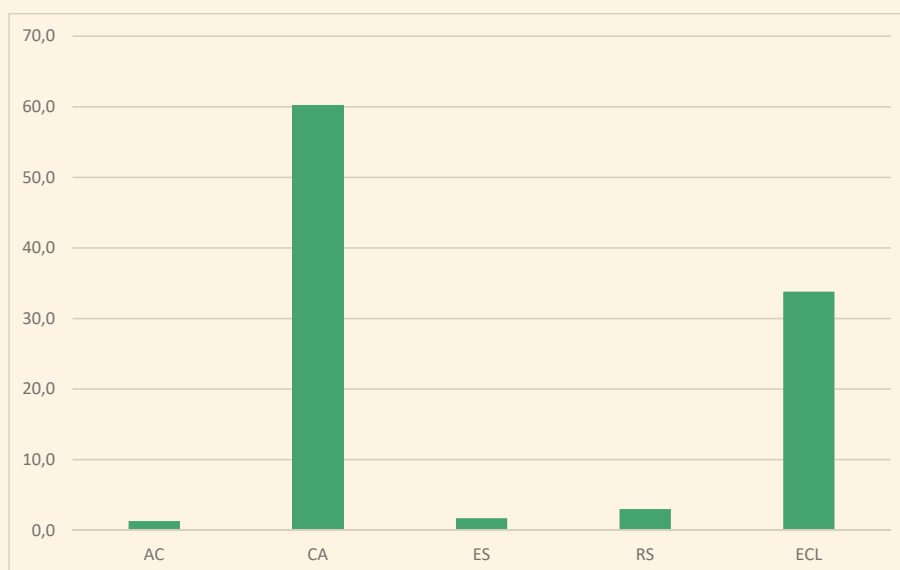
Como muestra la Tabla 2, de los 231 respondientes, la ideología predominante es la centrada en el aprendizaje (60,2 %). En cada uno de los 139 inventarios que representan esa proporción, es rotunda la adhesión a dicha ideología, muy lejos de la ideología academicista (1,3 %), eficientista social (1,7 %) y reconstruccionista social (3 %). No obstante, resalta que el 33,8 % corresponde a lo que hemos denominado eclecticismo ideológico. Esto es, 78 de los 231 respondientes no manifestaron clara adhesión a ninguna ideología, sino que fluctuaron entre las distintas ideologías, dependiendo del ámbito involucrado.

**TABLA 2**  
**DISTRIBUCIÓN IDEOLOGÍAS CURRICULARES EN INVENTARIOS**

Ideología Curricular	Frecuencia	Porcentaje
Academicista	3	1,3
Centrada en el Aprendizaje	139	60,2
Eficientista Social	4	1,7
Reconstruccionista Social	7	3,0
Eclecticismo ideológico	78	33,8
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 1**  
**PORCENTAJE PRESENCIA DE LAS IDEOLOGÍAS**



Fuente: Elaboración propia.

Otro hallazgo derivado de los inventarios es que un grupo importante adhiere a la ideología centrada en el aprendizaje junto con un marcado rechazo a la ideología academicista. Además, el 50% de quienes se identifican con la ideología eficientista social también rechazan fuertemente las afirmaciones academicistas. Del total de 231 inventarios, alrededor del 10% corresponde a participantes que, independientemente de su ideología o eclecticismo ideológico, rechazan toda manifestación de academicismo.

Esto es llamativo pues adherir a cierta ideología no presupone, necesariamente, un claro rechazo a otra. Por ejemplo, en muchos casos, quienes manifiestan una visión centrada en el aprendizaje distribuyen el resto de sus respuestas entre las otras tres ideologías, sin un marcado rechazo. No obstante, aquí identificamos un grupo que, además de privilegiar las afirmaciones centradas en el aprendizaje, manifiesta extrema lejanía con las academicistas, lo cual hemos categorizado como anti-academicismo. Así, el anti-academicismo representa una convicción profunda respecto a privilegiar todo enfoque que pone al centro al sujeto que aprende, al mismo tiempo que rechaza totalmente las manifestaciones del enfoque transmisivo tradicional. Esta postura ideológica expresada en los inventarios se reafirma al analizar las entrevistas.

### CONTRA EL ACADEMICISMO

En las entrevistas encontramos una serie de relatos que ayudan a profundizar y matizar las visiones curriculares expresadas en los inventarios. En efecto, ya sea por las propias experiencias escolares o las críticas que se han elaborado a lo largo de la formación universitaria, las y los profesores en formación explican cómo ha evolucionado su perspectiva respecto al academicismo. Por ejemplo, Fernanda (Educación Parvularia), recuerda su experiencia escolar:

*La mayoría de los profesores cumplían el rol de transmitir información, muy pocos te ayudaban a desarrollarte como persona y muy pocos a que de verdad aprendieras. [Ahí] se nota que el profesor está arriba y el alumno abajo, y no debería ser así. Y siento que cuando grandes [en la universidad] aun nos pasa que nos enfocamos demasiado en el profesor.*



El desarrollo de una ideología centrada en el aprendizaje, conjuntamente con el énfasis anti-academicista, sugieren una construcción basada en la propia biografía marcada por el enfoque transmisivo. Al mismo tiempo, ciertas experiencias de formación universitaria promueven el foco en quien aprende mediante las estrategias didácticas. Esto se aprecia, por ejemplo, en el caso de Elizabeth (Inglés), para quien la herencia academicista se comienza a revertir en la universidad:

*Mi profesora de inglés del colegio no era muy didáctica ni muy dinámica, entonces aprendí a la antigua. En cambio, acá [en la universidad] nos han enseñado mucho a cómo diferenciar los diferentes approach. Ella era siempre el centro de la clase, hacíamos ejercicios de rellenar [frases]... la gramática era el foco de todas sus clases. Y cuando nosotras queríamos hacer algo mucho más comunicativo, jugar, o cantar o hacer diálogo, siempre nos minimizaba, y yo quedé muy marcada con eso.*

Sin embargo, aunque se espera que la formación universitaria contribuya a un enfoque más didáctico, apoyando la evolución de las ideologías curriculares (SCHIRO, 2013), otros relatos revelan que ciertos espacios (institutos disciplinarios) profundizan el academicismo que muchos quieren revertir. Carlos (Castellano y Comunicación) lo destaca pues, previamente, fue estudiante de Instituto de Historia; por lo tanto, puede hacer un contraste y reflexionar sobre su evolución ideológica de acuerdo con ello:

*En las clases del instituto, generalmente el que habla es el profesor. Los estudiantes están silenciosos y el profesor habla y habla [...] Muchos profesores no tienen formación pedagógica y sólo han pasado por master y después doctorado. Yo no digo que eso esté malo, pero para uno que luego va a ser profesor, no es la mejor opción. [En Historia] uno llega a la sala de clases, se sienta y escucha al profe hablar. Uno se acostumbra a sentarse y escuchar a los profesores y después tener una prueba, y listo.*

Así, el análisis de las entrevistas permite conectar el desarrollo o evolución de una ideología con la biografía escolar o experiencia universitaria. Mientras hay quien despliega su ideología de acuerdo o en contraposición con su escolaridad, también hay quien muestra una evolución reciente según el impacto que su disciplina y/o sus profesores universitarios han tenido en su formación.

### ECLECTICISMO Y DINAMISMO IDEOLÓGICO

Si bien en este estudio se ha detectado un predominio de la ideología centrada en el aprendizaje, el análisis de las entrevistas permitió profundizar y contrastar con el inventario, surgiendo elementos aparentemente contradictorios. A diferencia del grupo que expresa anti-academicismo, otros se refieren al rol docente en acuerdo con el academicismo (erudición), o bien utilizan un lenguaje propio del eficientismo social. Por ejemplo, Pablo (Castellano y Comunicación) afirmó:

*Yo siento que el conocimiento es súper importante. Si bien se ha demonizado esto de que el profesor es como el que transmite el conocimiento, yo creo que el profesor debe saber mucho sobre la materia. Yo, por ejemplo, sé mucho de castellano, literatura, gramática, y el alumno no tiene ese conocimiento, pero yo sé que lo puede adquirir. [...] Yo no creo que haya que centrarse solo en el alumno o solo en el docente, yo creo que los dos son relevantes para lograr que sea más productivo. (el subrayado es nuestro)*

Esto muestra que, si bien, en general, es posible adherir a la ideología centrada en el aprendizaje, no necesariamente se da “de forma pura” sino que convive con un discurso permeado por la tradición academicista (transmitir, adquirir) y/o por un lenguaje eficientista (productividad). El eclecticismo también muestra sus matices cuando los participantes, aunque no muestran posiciones tan marcadas, develan la coexistencia de ideologías al reflexionar en sus respuestas. Natalia (Castellano y Comunicación) señaló que:

*En unas opciones [del inventario] no marqué nada muy fuerte, pero hay cosas con las que estoy de acuerdo. Por ejemplo, con el academicismo no estoy muy de acuerdo en los objetivos, pero sí concuerdo en que el docente debe ser erudito en su materia. Pienso que una vez que manejas tu materia de manera excelente, no vas a estar pendiente de estar repasando para enseñar. Entonces, creo que eso va a servir para centrarse en el aprendizaje. (el subrayado es nuestro)*

Esto ejemplifica el eclecticismo ideológico (SCHIRO, 2013) que no necesariamente refleja un discurso contradictorio, sino que revela el impacto de la formación disciplinaria de base. Sobre esa convicción se construye un relato constructivista que refleja la formación pedagógica recibida recientemente. Entonces, el profesor en formación parece buscar un equilibrio que cobra sentido en el marco de su proceso de “llegar a ser” docente.

Otra mirada a los matices propios del eclecticismo es posible a partir del discurso de Vanessa (Historia), donde se reconoce un proceso dinámico de transición entre una visión academicista previa y una visión más didáctica en la actualidad:

*Al principio yo concebía la clase de historia como mera transmisión de conocimientos, porque así me lo impartieron todo el tiempo, hasta que llegó una profesora que me dio vuelta la forma de concebir la historia. Luego, yo me decía a mí misma “no quiero ser esa típica profesora que anota en la pizarra y pasa la diapositiva”. Entonces, ahora durante la práctica [inicial], con mis compañeros adaptamos la sala de clase, adecuamos el contexto y siempre tuvimos en consideración las distintas habilidades y talentos de los estudiantes. (el subrayado es nuestro)*

Este último relato permite especular sobre factores constitutivos del eclecticismo ideológico en un momento determinado. Es decir, la naturaleza dinámica de la adhesión a una ideología también responde al impacto de la experiencia. Por una parte, hay experiencias personales que consolidan posiciones o gatillan cambios; por otra, experiencias prácticas en el contexto universitario, aprendizajes en cursos y en centros escolares, los cuales son graduales a lo largo de la formación. Carlos (Castellano y Comunicación) lo ejemplifica como sigue:

*Ahora con el ejercicio de ser practicante y estar siendo profe [en práctica intermedia] se despertaron en mí las interrogantes pedagógicas, porque en la práctica inicial y con pocos ramos de pedagogía no le tomaba el peso [...]. La experiencia del aula, ver a chicos con problemas familiares, eh, no sé, veo la discordancia entre lo que nos enseñan y todo lo que al final vamos a hacer en el aula y que no se aprende en la universidad.*

La práctica en centros escolares -sumada a la formación pedagógica- es fuente de cambio de las concepciones previas y favorece el desarrollo de nuevas perspectivas, tanto por el contacto con estudiantes como por la necesidad de diseñar, implementar y evaluar desde el rol de futuro docente. No obstante, un matiz del dinamismo ideológico también puede ser representado por la profundización de las

convicciones previas. Es decir, hay cambios en las perspectivas en el sentido de reforzar ciertas convicciones anteriormente establecidas. Milena (Castellano y Comunicación) muestra que ello puede ocurrir gracias a la combinación de experiencias prácticas y su participación en espacios políticos universitarios:

*En mis prácticas he visto la vulnerabilidad social [...] y creo que he reforzado lo que creo. Lo que pasa es que yo también estoy militando. Entonces la militancia influye en las proyecciones que yo tengo sobre mi profesión. [...] A los estudiantes no les digo que pertenezcan a un grupo político, pero sin nombrarlo sale el tema de la política para que ellos puedan ser conscientes de la realidad en la que viven.*

Por un lado, se aprecia el dinamismo ideológico en términos de profundización de creencias, consolidado por la vida social y política durante la formación universitaria; por otro, se devela la relación que, en algunos casos, tiene una ideología determinada con los discursos y prácticas sobre justicia social en educación. Esta vinculación es la que, precisamente, exploramos a continuación.

### IDEOLOGÍA, DIVERSIDAD Y JUSTICIA

La segunda parte de nuestra pregunta de investigación interroga por la relación posible entre las ideologías curriculares y las concepciones sobre diversidad y justicia. Puesto que predomina la ideología centrada en el aprendizaje en la mitad de los entrevistados, mientras la otra mitad manifiesta un eclecticismo ideológico (ver Tabla 2), presentamos principalmente hallazgos sobre el primer grupo. No obstante, también nos referimos en menor medida al grupo “ecléctico” por el interés de sus matices. De acuerdo con la categoría de análisis “coherencia discursiva”, aquí los resultados muestran evidencia de relaciones muy coherentes, de relaciones menos coherentes, y de ausencia de relación.

*Centrados en el aprendizaje.* En este grupo, el ejemplo que destaca por su coherencia es Natalia (Castellano y Comunicación) quien en su inventario también muestra, con menor intensidad, adhesión al reconstruccionismo social. Además, muestra coherencia con sus concepciones y en las acciones pedagógicas que valora:

*[La diversidad] es una súper buena oportunidad para abrir los horizontes de cómo impartimos clases y qué enseñamos, porque la noción de identidad del país está cambiando. [...] Es una oportunidad para empezar a pensar más allá, de incluir literatura de inmigración, una oportunidad para que se conozca gente de diferentes culturas y haya encuentros, haya discusión, y no nos quedemos solo en el discurso de integración.*

*Creo que como docentes podemos marcar una impronta, guiar con el ejemplo y presentar como importante esta idea de la equidad, de la justicia. [Hay que] participar en trabajos comunitarios, servicio a la comunidad. Es la posibilidad de hacer un cambio donde se necesita. [...] Relaciono más la idea de éxito si hay una mejora a nivel comunitario.*

Su preocupación por el uso de literatura culturalmente sensible a la población estudiantil inmigrante conecta con los principios de relevancia cultural (GAY, 2018; LADSON-BILLINGS, 2009; PARIS; ALIM, 2017) y reconocimiento (FRASER, 2006), así como su opción por las actividades comunitarias se vincula con los principios de reciprocidad (SLEETER; MONTECINOS; JIMÉNEZ, 2016) y prácticas colaborativas (ZEICHNER, 2018).

Para referirnos a relaciones de coherencia menos pronunciadas, lo ilustramos citando a Carlos (Castellano y Comunicación). Si bien reflexiona en consonancia con las respuestas de su inventario, la intensidad en su reflexión o en la conexión con su práctica es menor:

*Yo creo que [la diversidad cultural] es un desafío para nosotros, por ejemplo, en la forma de evaluar a los alumnos inmigrantes. [Pero] ¿cómo evaluamos a chicos que llevan 12 años siendo evaluados de una forma, y llegan acá [a Chile] y hay que evaluarlos de otra manera?*

*Leí a una socióloga que dice que la pobreza es estructural, y durante muchos años yo tuve la concepción errónea de que con la educación puedes superar en algo la brecha, pero hay chicos que crecen en contextos donde nunca nadie les ha mostrado la posibilidad de hacer otra cosa que no sea lo que han visto toda su vida. ¿Cómo sacamos estos chicos de ese contexto? Quizás el aula es una buena forma de que el profesor le muestre que hay otras posibilidades, pero creo que, si su contexto familiar es negativo, no hay mucho que hacer.*

A pesar de adherir claramente a la ideología centrada en el aprendizaje, Carlos no muestra convicciones claras sobre cómo lograr aprendizajes ni refleja altas expectativas (SLEETER; MONTECINOS; JIMÉNEZ, 2016) en los estudiantes que conoció en sus prácticas. Además, la referencia a sus lecturas y a los alumnos parece debilitar ciertas convicciones y generar más interrogantes que certezas.

Finalmente, para ilustrar los hallazgos en torno a una relación ausente, acudimos a Fernanda (Educación Parvularia). Resulta interesante que la imposibilidad de encontrar vínculo entre su ideología y las concepciones sobre diversidad y justicia parece explicarse por su falta de claridad conceptual. Por ejemplo, ella misma reconoce que, a pesar de su adhesión a las afirmaciones con foco en el aprendizaje y su posición sobre las desigualdades en educación, su concepción sobre justicia social carece de la nitidez deseada:

*La verdad es un concepto difícil, y cada vez que me pongo a pensarlo llego a un vacío en el que me enredo demasiado. Porque es complicado que quizás no tengamos una definición universal de justicia, todos hablamos de justicia, tenemos representaciones de justicia, pero en verdad no sabemos lo que es.*

Reconocemos lo problemático de calificar como ausente la noción de justicia cuando la entrevistada reconoce las desigualdades educativas y reflexiona al respecto. Sin embargo, al reconocer un vacío conceptual, también sugiere un vacío de acción que arriesga la inmovilidad ante los desafíos del aula y no es coherente con el discurso que pone al centro a quien aprende, pues este no se puede disociar de su contexto. Ciertamente, el vacío conceptual es una responsabilidad que debe asumir el programa de formación docente y es un aspecto a discutir más adelante.

*Ideológicamente eclécticos.* Dada la variabilidad que se da entre quienes muestran eclecticismo ideológico, no presentamos un ejemplo representativo del grupo. No obstante, en cuanto a la relación entre ideologías y concepciones sobre diversidad y justicia, destacamos que las entrevistas de “los eclécticos” proveen de relatos donde se transparenta lo que efectivamente piensan y lo proyectan en su profesión. Es decir, aunque sus inventarios arrojen escasa adhesión a alguna de las cuatro ideologías de Schiro (2013) -particularmente la centrada en el aprendizaje y la reconstruccionista social, algunos muestran posiciones claras sobre diversidad y justicia:

*Yo creo que la escuela tiene responsabilidad y los docentes también. Creo que se deben aceptar todas las diversidades. No es que se tenga que hacer algo distinto para todos, pero si un niño tiene problemas visuales, ¿por qué solo a él se le pueden dar facilidades para que aprenda y no a los otros?*

*Otro puede tener problemas de dislexia. Es la inclusión que se puede establecer en la sala. (Tatiana, Educación Parvularia)*

*En mi práctica intermedia aprendí mucho más que en la inicial y tuve una profesora mentora muy directa [...] Ella defendía y siempre decía cosas como “aquí no va a haber bullying, aquí a las mujeres se les va a tratar bien y a los hombres igual, no importa la sexualidad, no importa el género, etc.” y siento que yo debería hacer lo mismo, es una de las formas básicas para crear un aula segura. Eso me gustó mucho de esa profesora. (Gustavo, Inglés)*

Tanto en la cita de Tatiana como en la de Gustavo se reflejan convicciones importantes asociadas al tratamiento de la diversidad y la orientación de justicia. Si bien en el primer caso la noción de diversidad se asocia casi exclusivamente a las NEE -sin considerar la diversidad cultural, resalta su concepción en términos de la igualdad de trato, reconocimiento y de la responsabilidad de la institución educativa ante las necesidades de los y las estudiantes (CRAHAY, 2003; FRASER, 2006; SLEETER; MONTECINOS; JIMÉNEZ, 2016). En consecuencia, su eclecticismo ideológico no descarta una convicción particular sobre la diversidad y la justicia en la escuela. Gustavo, siendo “ecléctico”, resalta el desarrollo y consolidación de una posición frente a la igualdad de trato, el respeto y el reconocimiento a la diferencia (FRASER, 2006) posibilitado por la práctica y la presencia de un modelo a seguir.

Finalmente, reiteramos la relevancia de la biografía personal y las propias experiencias para entender la evolución ideológica y de concepciones. Para ilustrar, citamos a Patricia (Educación Parvularia) quien ha mostrado un eclecticismo ideológico en el inventario, pero tiene claras convicciones sobre diversidad porque evoca vivencias personales y familiares:

*Hay colegios y profesores que dicen que hay que ser inclusivo, pero no lo son [...] Por ejemplo, yo tengo asperger y una vez hablé con la directora del colegio y ella me dijo “lo que tú tienes no es asperger, es una maña”, eso me marcó muy fuertemente.*

*Últimamente se ve mucho ataque a las personas homosexuales y la educación todavía está cerrada de mente. Por ejemplo, mi hermana es lesbiana, y una persona de Química le dijo: “tú eres XX, no XY, o sea, tú eres mujer y te tienen que gustar los hombres”. Y eso no es correcto. Hay que enseñar a los niños que todos tienen el mismo derecho, que todos somos iguales, sin importar si le gusta un hombre o una mujer.*

Si bien en el primer extracto de Patricia se repite la asociación entre diversidad y NEE, resalta su convicción y claridad respecto al tema. Esa convicción también aparece en relación a la necesidad de educar en el trato justo por diversidad sexual (segundo extracto), siendo ambas declaraciones una muestra de que, a pesar del eclecticismo en otros temas, existen claras convicciones sobre diversidad y justicia que se vinculan menos con una ideología y más con la biografía personal. Dichas convicciones se relacionan íntimamente con los principios de la educación multicultural que es reconstruccionista social (ej. SLEETER; GRANT, 2011) y la orientación de justicia social representada por el reconocimiento (FRASER, 2006; HONNETH, 2006).

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Dado que los hallazgos revelan a la ideología curricular centrada en el aprendizaje como predominante entre los participantes y que, además, destaca un eclecticismo ideológico en una proporción importante, es necesario discutir cómo se expresan las adhesiones ideológicas, los

matices de los vínculos con las concepciones de diversidad y justicia, y las implicancias que ello tiene para futuras investigaciones y la FID.

En primer lugar, el predominio de la ideología centrada en el aprendizaje sugiere que en los futuros y futuras profesoras existe una clara priorización del sujeto que aprende y que, al menos en el contexto chileno, sería el discurso pedagógico dominante. Desde el siglo XX, la corriente constructivista penetró los discursos y prácticas educativas de nuestro continente, superando el academicismo tradicional y manteniendo su primacía. Sin embargo, los resultados de este estudio revelan que, en la generación “*post-millennial*”, persisten perspectivas academicistas respecto al rol docente y eficientistas respecto al rol social de la escuela.

Considerando los matices propios de la naturaleza variable del eclecticismo ideológico (SCHIRO, 2013), la aparición de este fenómeno es interesante en sí misma, pero más aún cuando además se aprecia que una determinada adhesión a una ideología (inventarios), en muchos casos, no presenta un correlato claro en los discursos y prácticas de quienes se forman para el magisterio. La mayoría de los participantes estaban en etapas avanzadas de su formación y han tenido un par de experiencias prácticas en centros escolares; sin embargo, aún persisten ambigüedades conceptuales que debieran ser abordadas al inicio de los programas de pedagogía.

También debe discutirse cómo, además de adherir al foco en el aprendizaje, algunos participantes defienden la perspectiva academicista con respecto al dominio del contenido por parte de los docentes. Esto puede interpretarse como contradictorio, como manifestación del eclecticismo ideológico, o bien como una conclusión válida que problematiza la separación arbitraria de las ideologías, planteando que no es posible promover aprendizaje sin dominio profundo de la especialidad. Algunos participantes manifestaron una preferencia por el academicismo cuando se trata de que los profesores dominen su disciplina; no obstante, puede especularse cómo es la búsqueda de equilibrio donde dominar la disciplina es condición de posibilidad para la promoción del aprendizaje en la misma.

Sin embargo, si se adhiere a la ideología centrada en el aprendizaje, resulta problemático privilegiar el contenido por sobre los aspectos didácticos, lo cual tiende a ser tradicionalista en lugar de promover un rol facilitador del docente. Además, llama la atención que la inclinación al discurso academicista aparezca mayormente entre quienes pertenecen a pedagogías de educación secundaria, es decir, tienen un fuerte componente de formación disciplinaria, lo cual explicaría el discurso de erudición en los participantes de Inglés, Historia y Castellano.

Se debe destacar que, aunque algunos participantes exhiben perspectivas un tanto contradictorias, se aprecia una transición entre la centralidad del contenido (academicismo) hacia ampliar la mirada pedagógica, particularmente gracias a la experiencia de formación pedagógica y, especialmente, por el impacto de experiencias prácticas, ya sea en la vida personal o en la universitaria. Por ello, el impacto de los cursos y de las experiencias clínicas en la evolución ideológica debe ser un foco clave de preocupación tanto para formadores como investigadores (ZEICHNER, 2018).

Con respecto a nuestro objetivo referido a la relación entre ideologías y concepciones sobre diversidad y justicia, los resultados permiten señalar que, tanto en el caso de clara adhesión a una ideología particular o cuando hay eclecticismo, la mayor parte de los participantes muestra adhesión a una pedagogía que afirma la diversidad (inclusión) y promueve la justicia. Esa relación es más nítida cuando se adhiere notoriamente a la ideología centrada en el aprendizaje, con acercamiento a la reconstruccionista social. Además, la relación es muy fuerte cuando, más allá de lo declarado en el inventario, la ideología manifestada en los discursos emerge de la biografía o las experiencias personales.

Por otra parte, al destacar la importancia de las experiencias prácticas, vemos que ellas facilitan el desarrollo de una perspectiva que se centra en el aprendizaje y en una orientación de justicia, pero que no abarca todas las dimensiones expresadas en la literatura revisada. Por ejemplo,

los participantes parecen centrarse en la noción de igualdad de trato y no necesariamente avanzan a la noción de equidad, en términos de cómo garantizar el aprendizaje de todas y todos, como resultado del proceso de enseñanza (CRAHAY, 2003). Sin embargo, a nuestro juicio, la discusión y/o problematización de la relación ideologías-concepciones también debe reconocer que éstas se dan en un contexto de transición o de “llegar a ser” profesor. Dado que son profesores en formación, no cuentan con un bagaje tan amplio de experiencias de aula que les permita profundizar en dimensiones o principios de justicia en términos de aprendizaje garantizado (CRAHAY, 2003). Nos parece natural que, en período de formación, algunos discursos permanezcan genéricos y que las concepciones estén en evolución, particularmente cuando la formación recibida no es explícita en la orientación de justicia social.

Los programas y los formadores docentes que pretenden formar para la equidad y justicia social deben saber cómo los discursos (ideologías) de los futuros profesores favorecen disposiciones pertinentes ante la diversidad y las desigualdades. Dada la creciente diversidad cultural y la perpetuación de la segregación escolar, es ineludible la preparación explícita e intencionada sobre dichas temáticas (SLEETER; MONTECINOS; JIMÉNEZ, 2016). Además, como el estudio muestra que la propia biografía y las experiencias extra universidad tienen impacto en la ideología y en la actitud frente a los fenómenos de diversidad e injusticias, deben considerarse las implicancias para revisar los procesos de reclutamiento y ofrecer experiencias democráticas y comunitarias en la formación (COCHRAN-SMITH *et al.*, 2009; ZEICHNER, 2018). Por ejemplo, un punto particular sobre la formación explícita por el cual comenzar puede ser el desarrollo de una noción ampliada de diversidad que no se limite al abordaje de las NEE, sino que incorpore la diversidad sociocultural, de género, étnica, racial, entre otras.

Finalmente, insistimos en la importancia del proceso de evolución ideológica que se produce gracias al impacto de experiencias prácticas, particularmente en centros escolares. Es un fenómeno clave, toda vez que explica el eclecticismo ideológico de gran parte de los participantes al momento de responder el inventario, pero que luego transitan hacia convicciones centradas en el aprendizaje y reconstruccionistas gracias a la intervención gradual en escuelas o liceos. Por lo tanto, las ideologías curriculares a las que adhieren en un momento determinado serán visiones en permanente desarrollo (SCHIRO, 2013). Esto tiene implicancias para la investigación y para la formación. En investigación se debe considerar el momento (pre y *post* experiencias prácticas) y el seguimiento necesario para comprender la evolución ideológica. En la FID importa el impacto que tienen las prácticas y el tipo de práctica y de espacios escolares que se ofrecen. Si un programa declara la afirmación de la diversidad y una perspectiva de justicia, debe ofrecer un *currículum* y una formación práctica acorde con ello; de lo contrario, permanece en el discurso.

## REFERENCIAS

- APPLE, Michael. *Ideology and curriculum*. 4. ed. New York: Routledge, 2019.
- BANKS, James; BANKS, Cherry. *Multicultural education: issues and perspectives*. 9. ed. Hoboken: Wiley, 2016.
- BELAVI, Guillermina; MURILLO, Francisco Javier. Educación, democracia y justicia social. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, Madrid, v. 5, n. 1, p. 13-34, jun. 2016.
- BENNET, Christine. Genres of research in multicultural education. *Review of Educational Research*, v. 71, n. 2, p. 171-217, 2001. DOI: 10.3102/00346543071002171
- BOBBITT, Franklin. *The curriculum*. United States: Nabu, 1918.
- CARLISLE, Lenore Reilly; JACKSON, Bailey; GEORGE, Alison. Principles of social justice education: the social justice education in school's project. *Equity & Excellence in Education*, Massachusetts, v. 39, n. 1, p. 55-64, Feb. 2006. DOI: 10.1080/10665680500478809

COCHRAN-SMITH, Marilyn; SHAKMAN, Karen; JONG, Cindy; TERRELL, Dianna; BARNATT, Joan; MCQUILLAN, Patrick. Good and just teaching: the case for social justice in teacher education. *American Journal of Education*, Chicago, v. 115, n. 3, p. 347-377, May 2009.

CRAHAY, M. Groupe Européen de Recherche sur l'Équité des Systèmes Éducatifs. *L'équité des systèmes éducatifs européens: un ensemble d'indicateurs*. 2003. Disponible en: [http://afecinfo.free.fr/afec/documents/Indicateurs\\_equite.pdf](http://afecinfo.free.fr/afec/documents/Indicateurs_equite.pdf). Acceso en: 20 dic. 2019.

CRESWELL, John. *Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

DÍAZ BARRIGA, Frida. Aproximaciones metodológicas al diseño curricular hacia una propuesta integral. *Tecnología y Comunicación Educativas*, México, n. 21, p. 19-39, 1993.

FERNÁNDEZ, María Paz. *Mapa del estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Ministerio de Educación, 2018.

FLICK, Uwe. *Introducing research methodology: a beginner's guide to doing a research project*. Los Angeles: Sage, 2015.

FRASER, Nancy. La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In: HONNETH, A.; FRASER, N. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Madrid: Morata, 2006. p. 13-88.

GAY, Geneva. *Culturally responsive teaching: theory, research, and practice*. 3. ed. New York: Teachers College, 2018.

GIMENO, José; FERNÁNDEZ, Mariano; TORRES, Jurjo; RODRÍGUEZ, Carmen; GONZÁLEZ, Miguel; PÉREZ, Justa. *Saberes e incertidumbres sobre el currículum*. Madrid: Morata, 2010.

HONNETH, Alex. Reconocimiento y justicia social. In: HONNETH, A.; FRASER, N. *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Madrid: Morata, 2006. p. 126-148.

JIMÉNEZ-VARGAS, Felipe; MONTECINOS-SANHUEZA, Carmen. Polifonía en educación multicultural: enfoques académicos sobre diversidad y escuela. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, Bogotá, v. 12, n. 24, p. 105-128, mar. 2019. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.m12-24.peme>

KEMMIS, Stephen; FITZCLARENCE, Lindsay; MANZANO, Pablo. *El currículum: más allá de la teoría de la reproducción*. 4. ed. Madrid: Morata, 2008.

KVALE, Steinar. *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Morata, 2011.

LADSON-BILLINGS, Gloria. Culturally relevant teaching. In: LADSON-BILLINGS, Gloria. *The dreamkeepers: successful teachers of African American children*. 2. ed. San Francisco: Jossey Bass, 2009. p. 102-126.

MERRIAM, Sharan. *Qualitative research: a guide to design and implementation*. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MURILLO, Francisco Javier; HERNÁNDEZ-CASTILLA, Reyes. Hacia un concepto de justicia social. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Madrid, v. 9, n. 4, p. 7-23, oct. 2011.

NIETO, Sonia. *Affirming diversity: the sociopolitical context of multicultural education*. 4. ed. New York, NY: Allyn & Bacon, 2004.

PARIS, Django. Culturally sustaining pedagogy: a needed change in stance, terminology, and practice. *Educational Researcher*, California, v. 41, n. 3, p. 93-97, Apr. 2012. <https://doi.org/10.3102/0013189X12441244>

PARIS, Django; ALIM, H. Samy. *Culturally sustaining pedagogies: teaching and learning for justice in a changing world*. New York: Teachers College, 2017.

PEÑA-SANDOVAL, César. The remix of culturally relevant pedagogy: pertinence, possibilities, and adaptations for the Chilean context. *Perspectiva Educativa*, v. 56, n. 1, p. 109-126, 2017. DOI: 10.4151/07189729-Vol.56-Iss.1-Art.462

PEÑA-SANDOVAL, César. Advancing culturally relevant pedagogy in teacher education from a Chilean perspective: a multi-case study of secondary preservice teachers. *Multicultural Education Review*, South Korea, v. 11, n. 1, p. 1-19, Jan. 2019. DOI: 10.1080/2005615X.2019.1567093

PEÑA-SANDOVAL, César; MONTECINOS, Carmen. Formación inicial docente desde una perspectiva de justicia social: una aproximación teórica. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, Madrid, v. 5, n. 2, p. 71-86, nov. 2016.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar, 2017.



RUIZ-OLABUÉNAGA, José Ignacio. *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.

SANZ CABRERA, Teresa. El currículum: su conceptualización. In: GONZÁLEZ PÉREZ, M.; HERNÁNDEZ DÍAZ, A.; HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, H.; SANZ CABRERA, T. *Currículo y formación profesional*: Instituto Superior Politécnico "José Antonio Echeverría". Habana: Editorial Universitaria, 2003. p. 125-136.

SCHIRO, Michael. *Curriculum theory: conflicting visions and enduring concerns*. 2. ed. Los Angeles: Sage, 2013.

SLEETER, Christine; GRANT, Carl. Educación que es multicultural y reconstructivista social. In: WILLIAMSON, G.; MONTECINOS, C. (ed.). *Educación multicultural: práctica de la equidad y diversidad para un mundo que demanda esperanza*. Temuco: Universidad de La Frontera, 2011. p. 43-72.

SLEETER, Christine; MONTECINOS, Carmen; JIMÉNEZ, Felipe. Preparing teachers for social justice in the context of education policies that deepen class segregation in schools: the case of Chile. In: LAMPERT, J.; BURNETT, B. (ed.). *Teacher education for high poverty schools*. Switzerland: Springer, Cham, 2016. p. 171-191.

STAKE, Robert. E. *Multicase research methods: step by step cross-case analysis*. New York: Guilford, 2005.

STENHOUSE, Lawrence. *Investigación y desarrollo del currículum*. Madrid: Morata, 1984.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory*. 2. ed. London: Sage, 1998.

TYLER, Ralph. *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

VENEGAS, Cristián. Hacia la innovación en la formación inicial docente para un desempeño exitoso en contextos alta vulnerabilidad social y educativa. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, Concepción, v. 12, n. 23, p. 47-59, ene./jul. 2013.

ZEICHNER, Kenneth M. *Struggle for the soul of teacher education*. New York: Routledge, 2018.

#### NOTA SOBRE AUTORÍA

César Peña-Sandoval: desarrollo de la idea original, diseño del estudio, recogida de datos, análisis e interpretación de datos, redacción del borrador del artículo y revisión y aprobación final del manuscrito. Tatiana López Jiménez: diseño del estudio, análisis e interpretación de datos, redacción del borrador del artículo y aprobación final del manuscrito.

#### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

PEÑA-SANDOVAL, César; LÓPEZ JIMÉNEZ, Tatiana. Ideologías curriculares y concepciones sobre diversidad y justicia social. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 738-757, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147086>

**Recibido el:** 22 ENERO 2020 | **Aprobado para publicación:** 14 JULIO 2020



Este es un artículo de acceso abierto que se distribuye en los términos de la licencia Creative Commons, tipo BY-NC.

ARTIGOS

ARTICLES


ARTICLES

ARTÍCULOS

## ARTIGOS ARTICLES ARTICLES ARTÍCULOS

<https://doi.org/10.1590/198053147147>

EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: DO RISCO DE  
DESARTICULAÇÃO A UMA RECOMPOSIÇÃO CRÍTICA

 Manuel Gonçalves Barbosa<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade do Minho, Braga, Portugal; mbarbosa@ie.uminho.pt

**Resumo**

*Retornando a um tema que é um clássico em teoria da educação, o presente artigo procura respostas fundamentadas para um problema atual: a erosão da relação entre educação e democracia e o risco de assistirmos, se nada for feito, a uma desarticulação de ambas nos contextos em que a neoliberalização levou mais longe a economização de esferas e atividades, incluindo as não diretamente económicas. Voltado para as instituições escolares, e partindo da análise criteriosa desse fenómeno, o artigo aponta para uma recomposição crítica do alinhamento entre educação e democracia, especificando o que isso implica no percurso educativo dos mais novos nas escolas realmente existentes.*

**EDUCAÇÃO • DEMOCRACIA • ESCOLAS**

EDUCATION AND DEMOCRACY: FROM THE RISK OF DISARTICULATION  
TO A CRITICAL RECOMPOSITION**Abstract**

*Returning to a theme that is a classic in the theory of education, this article seeks grounded answers to a current problem: the erosion of the relationship between education and democracy and the risk of witnessing, if nothing is done, a disarticulation of both in the contexts where neoliberalization has taken economization of spheres and activities further, including those not directly economic. Focused on school institutions, and based on a careful analysis of this phenomenon, the article points to a critical recomposition of the alignment between education and democracy, specifying what this implies in the educational path of the youngest in the really existing schools.*

**EDUCATION • DEMOCRACY • SCHOOLS**

## EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA: DEL RIESGO DE DESARTICULACIÓN A UNA RECOMPOSICIÓN CRÍTICA

### Resumen

*Volviendo a un tema que es un clásico en la teoría de la educación, el presente artículo busca respuestas razonadas a un problema actual: la erosión de la relación entre educación y democracia y el riesgo de presenciar, si no se hace nada, una desarticulación de ambas en los contextos donde la neoliberalización ha llevado más lejos la economización de esferas y actividades, incluidas las que no son directamente económicas. Dirigido a las instituciones escolares y basado en un análisis cuidadoso de este fenómeno, el artículo señala una recomposición crítica del alineamiento entre educación y democracia especificando lo que esto implica en el itinerario educativo de los más jóvenes en las escuelas realmente existentes.*

**EDUCACIÓN • DEMOCRACIA • ESCUELAS**

## ÉDUCATION ET DÉMOCRATIE: DU RISQUE DE DÉSARTICULATION À UNE RECOMPOSITION CRITIQUE

### Résumé

*Revenant sur un thème qui est déjà un classique de la théorie de l'éducation, cet article cherche des réponses concrètes à un problème actuel : l'érosion de la liaison entre éducation et démocratie et le risque d'assister, si rien n'est fait, à leur désarticulation dans les contextes où la néolibéralisation a poussé plus loin l'économisation de sphères et d'activités, y compris celles qui ne sont pas directement économiques. Centré sur les institutions scolaires et basé sur une analyse approfondie de ce phénomène, l'article pointe une recomposition critique de l'alignement entre éducation et démocratie et précise les implications dans le parcours scolaire des plus jeunes dans les écoles réellement existantes.*

**EDUCATION • DÉMOCRATIE • ÉCOLES**

**A** DEMOCRACIA, SEJA NA MODALIDADE DE REGIME POLÍTICO EM QUE O PODER RESIDE NO POVO, seja na “forma de uma sociedade de iguais” (ROSANVALLON, 2011, p. 15), é indissociável da educação. Não se pode conceber a democracia, nessa dupla vertente, sem democratas, e estes, ao contrário das entidades naturais, não surgem espontaneamente, sem a intervenção de uma ou outra modalidade de educação. Os democratas formam-se, não nascem formados. Foi tendo isso em mente, ou como pano de fundo, que John Dewey reconheceu a “devoção da democracia pela educação” (2007, p. 88), o seu empenho em construir a cidadania democrática por meio de processos educativos na escola e na sociedade civil, suscitando afeição pela democracia, pelas suas práticas, princípios e valores.

A educação, na multiplicidade das suas formas, e ao longo e ao largo da vida, é verdadeiramente decisiva para a democracia. Nunca é demais assinalar, com Wendy Brown (2016, p. 292), que a democracia “não tem mecanismos intrínsecos para se renovar”, para combater a entropia, a degradação e a “desconsolidação” (FOA; MOUNK, 2017, p. 10), dando-se o caso de já ter atingido, em seu processo histórico de institucionalização, o estágio ou o patamar de democracia sólida, estável, avançada e com provas dadas.

No plano dos princípios, ou em termos normativos, educação e democracia andam de mãos dadas, caminham juntas e reforçam-se mutuamente. Mas e no plano das práticas, dos processos e das experiências, tal como acontecem nas democracias realmente existentes? Será que a educação está a fazer o seu importante trabalho de indução ou construção de democratas? Admitindo que sim, como explicar, então, o “cansaço da democracia” que se expande, segundo Appadurai (2017, p. 25), em muitos países do eixo euro-atlântico, precisamente onde menos se esperaria, dada a relativa estabilidade da democracia nesses contextos? Mais: por que surgem dados empíricos (FOA; MOUNK, 2016) a revelar um crescente desapego dos valores democráticos, especialmente nas camadas jovens? Ou seja, por que se vai debilitando a afeição e o compromisso dos cidadãos com a democracia? Será apenas devido à deceção, de certas franjas da população, com a governação democrática dos últimos tempos, principalmente em termos económicos, ou o problema é mais fundo e tem a ver com um certo fracasso da educação na democratização das jovens gerações? Se é esse o caso, como suspeitamos, quais as razões do fracasso? Resumem-se a eventuais insuficiências pedagógicas de quem tem responsabilidades nessa matéria ou sinalizam fatores que se sobrepõem à educação e a desviam das preocupações com a democratização?

A fim de evitar a unilateralidade simplificadora, convém abordar esse problema, ou essa questão de investigação, oscilando entre dois registos. Por um lado, como mostraremos na primeira secção do artigo, há que ter em conta a pressão desdemocratizadora de várias décadas de neoliberalização sobre as agências educativas, designadamente as escolas, pressão que leva, ou tem levado, à sobrevalorização da formação de “capital humano”, seja na vertente empresarial ou produtiva, seja na dimensão financeira ou de investimento (BROWN, 2016, p. 40), em detrimento, e com sérios prejuízos, para a capacitação democrática das jovens gerações. Por outro, e já numa segunda secção, importa realçar que, se é verdade que a neoliberalização da esfera educativa, ao longo dessas décadas, corre o risco de provocar uma nefasta desarticulação entre educação e democracia nas instituições escolares, também é certo que esse risco se agiganta se não se ensaiar, percorrendo *terra incognita*, uma recomposição crítica dessa relação tomando em consideração erros do passado e desafios emergentes. Se isso é suficiente, em educação, para ultrapassar a crise de resultados em matéria de democratização das camadas jovens, não o sabemos. O que sabemos, assim o podemos admitir como hipótese de trabalho, é que, sem essa recomposição crítica, dificilmente se pode conter ou mitigar o perigo de desarticulação entre educação e democracia.

## EROSÃO DA RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: A PERSPETIVA SOMBRIA DE UMA DESARTICULAÇÃO

A democracia, reconhecidamente, “não existe sem uma cultura democrática atenta e partilhada” (DAHRENDORF, 2002, p. 111), e a educação, na pluralidade das suas formas, é o veículo da transmissão dessa cultura aos jovens e aos adultos por meio de práticas formais, não formais e informais de socialização política, seja nas democracias mais antigas, com um longo historial, seja sobretudo nas democracias emergentes e em processo de consolidação. A educação tem esse papel de abeirar a democracia de várias gerações e, se tudo acontecesse normalmente, não estaríamos referenciando a erosão da relação entre educação e democracia e, muito menos, a perspetiva sombria de uma desarticulação entre ambas, ocorrência que desmentiria, a concretizar-se nas formações sociais democráticas da atualidade, a visão otimista de John Dewey (2007, p. 88), segundo a qual se pode dar por adquirida a “devoção da democracia pela educação”, ou, se se quiser, a entrega mútua entre as duas.

Olhando o que se passa nas “democracias reguladas pelo capitalismo realmente existente” (CHOMSKY, 2017, p. 87), isto é, esse capitalismo (neoliberal) que se impõe, à luz do mercado, como força estruturante da ordem social e das nossas vidas, depressa se verifica que esse suposto casamento entre educação e democracia é mais uma ficção do que uma realidade, pois logo se vê, sem surpresas, que a “educação guiada pelos mercados” (POLYCHRONIOU, 2017, p. 186) realiza a sabotagem da cultura democrática e corre o risco, muito provável, de abrir a porta a “democracias sem democratas” (DAHRENDORF, 2002, p. 110), ou a uma “democracia sem cidadãos”, como prefere Camps (2010, p. 10).

Esse processo desdemocratizador, operado desde a educação, remete-nos para o fenómeno da neoliberalização, ativo há mais de três décadas nas democracias de mercado, um pouco por todo o mundo, quer nos países centrais, nomeadamente do eixo euro-atlântico, quer nos países periféricos e semiperiféricos, não obstante as especificidades locais, pois, como sublinhou David Harvey (2007, p. 97), a sua disseminação ou desenvolvimento é geograficamente desigual. Seja como for, o que importa ressaltar é que a neoliberalização se constitui como poderosa força de “corrosão da democracia” (BROWN, 2016, p. 35), uma vez que anula elementos básicos da democracia (vocabulários, princípios de justiça, culturas políticas, hábitos de cidadania, práticas de governo, imaginários individuais e sociais) dando significado económico a esses elementos ao submetê-los aos valores e às métricas do mercado. A “economização”, que tão bem caracteriza a racionalidade neoliberal, segundo Caliskan e Callon (2009, p. 369), consiste justamente nisso: em estender esses valores e essas métricas de mercado a todos os âmbitos da existência humana, inclusive à política, mas não só, como veremos proximamente ao equacionar a educação, e em redefinir o ser humano única e exclusivamente como *homo oeconomicus*.

A neoliberalização, sendo estruturada por essa poderosa lógica de economização, empobrece o ser humano, a vida política e a própria democracia. Provoca despolitização reduzindo tudo ao económico, quando não ao psicológico (os problemas são individuais e não sociais), e conduz, segundo Wendy Brown, à “desdemocratização” (2007, p. 114), isto é, à desvalorização de tudo o que tem a ver com a governação dos problemas comuns, assimilando-se a democracia a um bem de consumo, e o cidadão, a um ator de mercado, a um *homo oeconomicus* “bidimensional, egoísta e competitivo”, como lhe chama Paul Mason em obra recente (2019, p. 171), criatura para quem o cuidado do *self*, ou seja, de si mesmo, é mais importante que a entrega, a solidariedade e as obrigações comunitárias.

Acompanhando Wendy Brown na análise da economização, nomeadamente no tocante ao sujeito humano, importa ressaltar que

[...] a economização contemporânea dos sujeitos através da racionalidade neoliberal é peculiar pelo menos em três aspetos. Primeiro, e em comparação com o liberalismo económico clássico, somos *homo oeconomicus* – e somente *homo oeconomicus* – em todo o lado [...]. Segundo, o *homo oeconomicus*

neoliberal toma a forma de capital humano para fortalecer a sua posição competitiva e aprecia o seu valor como figura de intercâmbio ou interesse [...]. Terceiro, e relacionado com isso tudo, atualmente o modelo específico para o capital humano e suas esferas de atividade é cada vez mais o capital financeiro ou de investimento e não apenas o capital produtivo ou empresarial. (2016, p. 40-41)

Somos capital humano, e não mais do que capital humano, quer na modalidade produtiva ou empresarial, como aliás foi mostrado por Foucault (2004, p. 154) em sua qualificação do neoliberalismo como sendo a extensão da forma empresa a todo o corpo social, quer na modalidade financeira ou de investimento, exemplarmente caracterizada por Michel Feher num artigo seminal de 2007, ao referir que o traço que melhor distingue o neoliberalismo financeirizado, ou da era da financeirização capitalista, é a ideia de capital humano, cuja preocupação máxima, se não exclusiva, é a valorização de si mesmo no mercado (2007, p. 16), não sendo assim redutível, manifestamente, ao velho *homo oeconomicus*, um sujeito apenas interessado na maximização de proveitos ou benefícios imediatos.

Segundo a ontologia económica do neoliberalismo, ou, se se preferir, da neoliberalização enquanto economização, somos extensivamente *homo oeconomicus*. Além disso, e por acréscimo, somos um *homo oeconomicus* que se representa a si mesmo, ora como empresa (o eu “como empresário de si mesmo” na terminologia foucaultiana de *Naissance de la politique*, 2004, p. 232), ora como capital de investimento, conforme a tese de Feher (2007). Neste caso, estamos em competição com outros capitais pela nossa valorização, pela nossa cotação nos *rankings* dos mais diversos mercados, tendo como principal estratégia de vida, de ação e reação permanentes, obsessivas, essa mesma valorização.

Ao se interpretar o ser humano exclusivamente como *homo oeconomicus*, isso tem como consequência o esvaziamento de boa parte da substância da cidadania democrática, implicando, segundo Wendy Brown (2016, p. 43), “a derrota do *homo politicus* da democracia liberal”, esse ator que se implica no governo do comum e não apenas do seu universo restrito de interesses egoístas. Quando a cidadania, por meio dessa operação de economização, perde a sua morfologia política, “não só perde a sua orientação para o público e os valores que consagram, digamos, as constituições; também deixa de ter a autonomia kantiana que aponta para a soberania individual” (2016, p. 146). Com tudo isso verifica-se a dramática redução de valores públicos, bens públicos e participação na vida política. Ganham supremacia, pelo contrário, as preocupações com o empreendedorismo económico-financeiro, com o posicionamento competitivo nos mercados, a classificação nos *rankings* do crédito e a atração de investimentos para realizar projetos que conduzam a lucros ou à geração de benefícios. Os cidadãos já não são propriamente membros de um corpo político democrático que vivem experiências comuns, que deliberam juntos e partilham o poder. São empresários de si mesmos, investidores e consumidores que brigam por vantagens económicas segundo o princípio neoliberal, hoje bastante disseminado, de que o vencedor fica com tudo (*The winner takes all*), ou seja, a vitória de uns quantos é a derrota completa de todos os demais.

A própria democracia é sujeita a uma radical transformação mediante essa economização do ser humano: agora, a democracia é concebida como um regime que apenas requer capital humano com habilidades técnicas para promover o crescimento económico, mesmo inviável a longo prazo, ou insustentável, e não atores educados para participarem na vida pública e na governação comum. Esse capital humano, que segundo Michel Feher (2007, p. 15) pode ser definido como “um *stock* de competências modificado por tudo aquilo que faço e por tudo aquilo que me afeta”, não se preocupa com a aquisição do conhecimento e da experiência necessários à cidadania democrática. O único conhecimento que interessa, a única experiência válida, são os que contribuem para a melhoria do capital. Como sublinha Wendy Brown (2016, p. 238-239), isso

[...] não se reduz exclusivamente a um desejo de conhecimentos e habilidades de carácter técnico [...]. O conhecimento só se busca para melhoramento do capital, seja capital humano, corporativo ou financeiro. Não se busca para desenvolver as capacidades dos cidadãos, preservar a cultura, conhecer o mundo ou imaginar e criar diferentes maneiras de vida em comum.

É assim que se pode falar, com essa autora (2016, p. 242), no “abandono do projeto de educar um público para a cidadania”, e não só no nível universitário, como ela refere e põe especial ênfase, mas também, mais amplamente, em outros níveis do sistema de ensino.

A educação, sob a neoliberalização, e nas democracias que sofreram as suas investidas economicistas, prefere investir em capital humano e não propriamente em cidadanização para uma democracia avançada, justa e decente, onde todos se realizem como seres humanos, enquanto *homo faber*, seguramente, mas também enquanto agentes que participam na organização e na direção da vida em comum, ou seja, enquanto *homo politicus*, e *homo socialis*, explícita e abertamente comprometidos com os assuntos comunitários.

O investimento em capital humano, na mais rigorosa aceção económica, reduz dramaticamente a missão da educação no seio dos regimes democráticos, contribuindo, por essa via, para a desdemocratização, e não propriamente para um treino, ainda que incipiente, nas lides políticas desses regimes, e isso desde a escolaridade obrigatória, como se constata nas sociedades mais avançadas em termos de neoliberalização. Os documentos da União Europeia sobre “Aprendizagem ao Longo da Vida” evidenciam isso mesmo: se é verdade que, numa primeira fase, designadamente no *A memorandum on lifelong learning*, do ano de 2000 (EUROPEAN COMMUNITIES, 2000), se dizia que essa aprendizagem devia ser regulada por dois grandes objetivos, a saber, a preparação para a cidadania ativa, por um lado, e a formação para o acesso ao mercado de trabalho, por outro. Já no documento de 2007, *It is always good time to learn* (EUROPEAN COMMUNITIES, 2007), a mesma aprendizagem ao longo da vida, em detrimento de qualquer projeto sério de cidadanização democrática, não deve visar, em sintonia com outros mandatos internacionais, designadamente da OCDE, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (TORRES SANTOMÉ, 2017, p. 24), a mais do que a construção, aquisição e melhoramento das competências que asseguram a empregabilidade da pessoa e, portanto, tão somente o seu ajustamento às supostas necessidades do mercado de trabalho, das empresas, e, bem assim, e em linha direta, das exigências de mais produtividade e de melhor competitividade.

O que isso significa, segundo Fernández Liria, García Fernández e Galindo Ferrández (2017, p. 22), ou no que se traduz, é na conversão de “todo o sistema educativo numa imensa empresa de formação profissional”, tornando-o funcional às necessidades da economia. A profissionalização, que é um dos avatares da economização, torna-se o pilar fundamental da nova ordem educativa, inclusive da escola. Dos alunos já

[...] não se espera que consagrem o seu tempo a estudos fúteis; a conhecimentos que simplesmente aportem um enriquecimento intelectual ou cultural pessoal; a saberes que lhes permitam analisar melhor a história e as leis da economia ou da sociedade em que vivem, que desenvolvam o sentido artístico, militante ou o desejo de escrever, pois o seu investimento formativo há de ser aplicável, útil e rentável. (DÍEZ GUTIÉRREZ, 2019, p. 67)

Quer dizer: um investimento em ordem a privilegiar as competências para o emprego e não para a vida; as competências empresariais e laborais, em vez das competências críticas, reflexivas, criativas, colaborativas, solidárias e democráticas, as quais são essenciais à participação na sociedade, ao ofício da cidadania, e, portanto, ao saber ser, ao saber estar e ao saber viver conjuntamente nas redes e na esferas de uma comunidade.



O conteúdo emancipador da escola democrática, a essa luz, vai-se esfumando, pois, o que se pretende, ainda de acordo com Fernández Liria, García Fernández e Galindo Ferrández (2017, p. 34), é um

[...] *homo oeconomicus* 2.0, atomizado, egoísta, empreendedor, consumista, acrítico, flexível e adaptável (quer dizer, competente), capaz de desprender-se dos seus vínculos antropológicos [...]. Um tipo humano orientado pela racionalidade do lucro e que, como empresário de si mesmo, considera “irracional” qualquer gesto de altruísmo ou fraternidade.

A escola que visa a ou almeja essa subjetividade neoliberal acaba virando os jovens para dentro de si mesmos, para o cuidado de si mesmos como seres egoístas e competitivos à procura de vantagens competitivas sobre os demais, em vez de os virar para o mundo, para a vinculação e o cuidado dos outros, para o enriquecimento comunitário em decência, justiça e dignidade, colocando de parte a fealdade das exclusões, expulsões e discriminações.

Seguramente, ainda que não exclusivamente, pois não se pode esquecer o peso do senso comum dominante na configuração de vocabulários e imaginários, é por isso que os jovens, neoliberalizados pela escola, se vão tornando insensíveis a questões de justiça social e de bem comum: o *homo oeconomicus*, horizonte da sua formação, não tem que se preocupar com essas questões, com esses estranhos problemas, mas com a busca de rendimento e com o aproveitamento de oportunidades, digam respeito à atração de investimentos para projetos rentáveis, que deem lucro, sejam correlacionados com a elevação de si nas tabelas do prestígio e do mérito, com a autoempresarialização, a capitalização e tudo o que concorre para obter êxito na demolidora luta darwinista pelo sucesso individualista e interesseirista.

Curvando-se a educação aos desígnios da neoliberalização, consubstanciados na alargada economização de esferas, práticas humanas e do próprio *anthropos*, não admira que se vá erodindo a relação dessa educação com a democracia e se perspetive, dramaticamente, a possibilidade de uma rutura entre ambas, o que, a verificar-se, ainda mais aprofundaria a presente crise da democracia (FREEDOM HOUSE, 2018) e a exporia a novas ameaças, como é o caso dos “nacional-populismos” (EATWELL; GOODWIN, 2019) e dos populismos fascizantes (FINCHELSTEIN, 2019), ameaças que proliferam um pouco por todo o lado, tanto nas democracias mais antigas como nas novas democracias, transportadas pela maré populista global dos tempos mais recentes. Não deixa de ser preocupante, segundo o Relatório da Freedom House *Freedom in the World: Democracy in Crisis*, que se tenha de reconhecer, mesmo ao arrepio de certas ideias feitas, e depois de rigorosas análises ao estado da democracia no mundo, que “o pior de tudo, talvez, e o mais inquietante para o futuro, é que os jovens, tendo pouca memória das longas lutas contra o fascismo e o comunismo, podem estar a perder a fé e o interesse no projeto democrático” (FREEDOM HOUSE, 2018, p. 1).

O relativo desencanto dos jovens com a democracia também é assinalado pelo politólogo Yascha Mounk (2018, p. 126) quando diz, apoiado em dados empíricos, que “são os jovens que se mostram particularmente críticos com a democracia” e mais abertos a alternativas autoritárias, como é o caso de regimes dominados por líderes fortes ou até por ditadura militar. A tendência não é maioritária, mas tem vindo a crescer consistentemente nos últimos anos, acompanhando essa “proporção crescente de cidadãos que tem uma opinião negativa da democracia ou não considera que seja especialmente importante” (2018, p. 129).

Ainda mais perturbador, na sequência desse diagnóstico sobre o relativo afastamento das jovens gerações do projeto democrático, dos seus valores e das suas instituições, é admitir (MOUNK, 2018, p. 125) que “os jovens não nos salvarão” da presente crise dos sistemas democráticos, uma crise não apenas de representatividade, de acolhimento de todas as vozes nos palcos da deliberação política, mas também uma crise de resultados da própria democracia enquanto governação ou direção da sociedade, nomeadamente em termos de mobilidade social, de prosperidade económica, de

luta contra as desigualdades e de maior respeito por todos. Se os cidadãos se estão desconectando da democracia, como defende Mounk (2018), de resto em sintonia com a tese de Appadurai (2017, p. 25) sobre o “cansaço da democracia” nas sociedades ocidentais, e se isso é particularmente visível entre os mais novos, é caso para se perguntar se a educação, designadamente formal, e na esfera que é a sua, poderia fazer um trabalho mais eficiente para inverter essa tendência.

O que resulta do percurso analítico-interpretativo até agora efetuado, ora com base em dados empíricos, ora movendo-se no território das interpretações, não é muito animador para uma resposta inequivocamente positiva. A realidade é que a educação, nas democracias neoliberais, não escapa ao poder atrofiante da economização: tem que ser prática a preparar o *homo oeconomicus* bidimensional, desenvolvendo as habilidades técnicas para ser bem-sucedido como capital humano produtivo, empresarial, e como capital humano financeiro ou de investimento, desprendendo-se de tudo o que atrapalha esse processo educativo-formativo, como sejam, por exemplo, o pensamento crítico e reflexivo, a compreensão da complexidade do mundo, o confronto com as problemáticas atuais ou o acesso a um “conhecimento poderoso” (YOUNG, 2016, p. 27) que permita ler e interpretar o mundo de maneira não somente mais lúcida, esclarecida e crítica, mas também mais comprometida com a sua eventual transformação no sentido de mais justiça, mais respeito e mais dignidade.

Apesar dos constrangimentos, nesse contexto desfavorável, a educação pode fazer mais e melhor pela imersão na cultura democrática e pelo reavivar da chama pela democracia, aproximando mais os jovens dos seus princípios, das suas práticas e dos seus valores, remando contra a maré da desdemocratização neoliberal que já dura há cerca de quatro décadas e que corre o risco de transformar o nosso sistema de vida e de governo numa “democracia precária” (FASSIN, 2018, p. 13) e desfigurada, à mercê dos seus inimigos internos, nomeadamente os populistas. A questão que se coloca aos democratas de hoje, portanto, não é mais se a educação deve estar alinhada com a democracia, a sua defesa e a sua promoção, mormente nas escolas realmente existentes, mas se é necessária uma recomposição crítica desse alinhamento para que a educação, junto das camadas jovens, e, nessas instituições, se torne mais efetiva, ou profícua, na aproximação à democracia.

## ALINHAMENTO DA EDUCAÇÃO COM A DEMOCRACIA: RECOMPOSIÇÃO CRÍTICA

A recomposição crítica do alinhamento entre a educação e a democracia, sendo necessária para conter ou mitigar a sua desarticulação nas condições adversas da economização de esferas, sujeitos e atividades, está requerendo, para se operacionalizar em termos conceituais, um pensamento de fundo que seja capaz de abordar alguns tópicos essenciais, quer relativamente a erros do passado, quer relativamente a desafios emergentes, pois, por alguma razão, a educação deixou de ser produtiva, ou não tão eficiente, na construção de democracias, como se pode inferir a partir dos dados empíricos de Foa e Mounk (2016) sobre as camadas jovens de democracias bem estabelecidas da região euro-atlântica da América do Norte e da Europa Ocidental, nomeadamente os que reportam maior recetividade a alternativas autoritárias, adesão a líderes fortes e menos apreço pelos valores democráticos.

A questão mais desafiante, e que está na ordem do dia diante desses dados desconcertantes, é como revigorar a conexão da educação com a democracia de forma a desembocar, nas circunstâncias presentes, na construção de subjetividades verdadeiramente democráticas, e tomando a escola como centro de referência, dado ser um espaço de desenvolvimento pessoal e social cada vez mais omnipresente na vida dos estudantes, atendendo aos sucessivos alargamentos da escolaridade obrigatória, um espaço que é um lugar de “produção de identidades” (APPLE, 2013, p. 33), podendo ser mais ou menos aficcionadas pela democracia, pelos seus princípios e pelos seus valores, se tivermos a ousadia, enquanto agentes educativos nas instituições escolares, de evitar certos erros do passado em aulas ou sessões de cidadania, como a sua manifesta despolitização.

Correntemente, ou com alguma frequência, concebem-se as aulas ou as sessões de cidadania sem seiva política, isto é, sem uma visão de que a criação e a regulação da ordem social democrática resultam do confronto de ideias e da deliberação coletiva. Esse entendimento dos espaços curriculares de cidadania ajuda a explicar, de alguma forma, por que é que esses espaços se transformaram em *loci* de “normalização das condutas” (BARCENA, 2006, p. 87), ou de aprendizagem de comportamentos cívicos, o que, sendo até certo ponto meritório, deixa escapar o carácter eminentemente político da cidadania em contexto democrático, pois, como assinala esse autor (p. 90), coerentemente, “a cidadania tem que ver com a organização da vida política, com a formação da subjetividade política”, ou seja, com a organização da vida em comum e com o desenvolvimento de uma consciência política relativa ao exercício do poder deliberativo, decisório, e aos problemas públicos que reclamam, das partes em confronto, uma solução democrática.

A democracia, manifestamente, não exige apenas a aprendizagem de virtudes cívicas, ou a aprendizagem de comportamentos decentes, civilizados e respeitosos. Exige também o despertar da consciência social e política dos alunos enquanto momento prévio do envolvimento, cidadão, na discussão e na resolução de problemas comuns, na defesa de direitos e na democratização das relações sociais em todas as esferas. A educação do cidadão, nas formações sociais democráticas, ou assume essa politicidade, esse carácter político, ou então corre o risco de se transformar, como é frequente, num conjunto de exortações morais, “numa espécie de catequese” (BARCENA, 2006, p. 84), com o único ou principal propósito de normalizar condutas, escolares e extraescolares, dos alunos.

Não é propriamente nesses termos moralistas que se desenha, para os professores portugueses, uma *Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania* (PORTUGAL, 2017), mas a dimensão mais diretamente política que se esperaria num documento desse género, se não brilha pela sua ausência, tem pelo menos dificuldades em aparecer de forma clara e transparente. Efetivamente, em lado nenhum se aponta, nessa peça de enquadramento normativo, para a necessidade de se apostar no desenvolvimento de competências políticas. O mais próximo disso é o “desenvolvimento de competências cognitivas, pessoais, sociais e emocionais” (2017, p. 11), o que não é propriamente a mesma coisa nem tem o mesmo alcance em termos de cidadanização para a democracia, ou de preparação para um sistema onde adquire especial destaque a figura do *homo politicus*, essa subjetividade que é chamada a implicar-se na governação dos assuntos comuns.

Quando não se dá a devida atenção a essas competências de índole política (como a análise do meio social em termos ideológicos, políticos ou doutrinários, a argumentação de pontos de vista politicamente contraditórios, divergentes e fraturantes, ou a participação, a reivindicação e a mobilização à volta de causas comuns) está-se a desincentivar a classe juvenil de uma cidadania ativa, insurgente ou irreverente, cidadania que a escola bem poderia acarinhar, sem chegar a ser militante ou partidária, pois não é isso que se espera de uma instituição tão fulcral no desenvolvimento democrático dos estudantes.

Se é verdade que a “geração Greta”, assumindo protagonismo na defesa do meio ambiente, parece desmentir esse desencorajamento da cidadania participativa, não deixa de ser perturbador, como tendência das últimas décadas, a crise do ativismo juvenil (FOA; MOUNK, 2016), seja nas formas não convencionais, mais inorgânicas, seja sobretudo nas formas convencionais, enquadradas por partidos políticos tradicionais. Essa crise do ativismo juvenil é sinal de apoliticismo, e não é reduzindo os espaços curriculares de cidadania à observação e à discussão de condutas civilizadas, nas mais variadas esferas de interação social, que se compensa essa falta de visão e de ação política na sociedade. Muito do que se passa nessas esferas é político e merece ser reconhecido enquanto tal. Mas nem sempre se chama a atenção para isso nas aulas ou sessões de cidadania. Será que, a propósito de uma campanha de recolha de alimentos para pessoas carenciadas, muitas vezes com o generoso envolvimento dos jovens, se discute, nessas aulas/sessões, a pobreza como questão política legítima? E a pobreza é apenas um exemplo. A ele se poderiam somar a imigração, os direitos das minorias, a desigualdade ou o sistema de oportunidades, este muito sensível aos jovens.

Os espaços mais diretamente implicados na aprendizagem do ofício da cidadania democrática e, portanto, de conexão privilegiada entre educação e democracia, também não podem cair no erro de educar democratas apresentando visões ingênuas, e relativamente enviesadas, da democracia. Um desses erros é fazer passar a ideia de que a democracia é o reinado dos direitos individuais sem freio, isto é, radicalizados. Esse é um mito que nem sempre se cuidou de evitar e que, abeirando perigosamente da *húbris* do “*homo democraticus*” (SCHNAPPER, 2014, p. 167), só reforça o individualismo e o separatismo, virando os jovens para as prerrogativas subjetivas – a escolha pessoal e a definição própria – quando se afigura necessário inculcá-lhes a noção de deveres mútuos como antídoto às “forças de fragmentação que dominam a nossa época” (LILLA, 2018, p. 107).

Outra maneira enviesada de fazer educação para a democracia, ou de a continuar fazendo nas instituições escolares, é repetir à saciedade o mantra das virtudes da democracia, salientando que oferece respeito, dignidade e até benefícios materiais a longo prazo (RUNCIMAN, 2019, p. 204), quando, na prática, e em muitos lugares, a democracia desrespeita o princípio da igualdade, deixando agravar, de modo quase obscuro, as assimetrias de rendimentos e bem assim as injustiças sociais, culturais, educativas e políticas. Se é verdade que a exibição dos defeitos ou da distância em relação aos ideais corre o risco de quebrar o ânimo democrático dos estudantes (MOUNK, 2018, p. 256), também parece pedagogicamente errado ignorá-los e não os tomar em consideração na abordagem às democracias realmente existentes. Para suscitar o apetite pela democracia e lutar por ela, é preciso reconhecer que “a democracia não está a funcionar bem” (RUNCIMAN, 2019, p. 91), que sofre de uma crise de resultados, que as pessoas comuns estão zangadas com as suas instituições, mas que, apesar disso, ainda é, como dizia Churchill (1947), “a pior forma de governo à exceção de todas as demais formas que se experimentaram ao longo dos tempos”, uma forma que, nas circunstâncias presentes, é ameaçada por movimentos populistas marcadamente autoritários, iliberais e xenófobos, exploradores oportunistas das suas fraquezas e que, pela mão de “homens fortes”, apostam na sua desfiguração.

A educação para a democracia, desafiada por essa “tendência dominante na política democrática” (RUNCIMAN, 2019, p. 83), é agora chamada a abordar a questão do populismo, trazendo à discussão os seus fatores desencadeantes, ou, então, como preferem Eatwell e Goodwin (2019, p. 298), as suas “raízes profundas”, as quais, segundo esses autores, colocam a descoberto transformações e inquietações que explicam, em grande medida, a recetividade a políticas e a políticos populistas. Antes de mais, “a desconfiança do povo na natureza cada vez mais elitista da democracia liberal”. Depois, “a constante preocupação com a destruição das comunidades e da nação, a qual se agudizou devido ao rápido aumento da imigração e a uma era de hipermudança étnica, colocando legítimas questões e temores xenófobos”. A seguir, “uma profunda preocupação com a privação relativa, resultante de um pacto económico cada vez mais desigual, o qual avivou a crença de que alguns grupos estão ficando injustamente para trás” e, por fim, “a intensificação do desengajamento relativamente aos partidos tradicionais, acontecimento que tornou mais instáveis os nossos sistemas políticos e predispôs mais pessoas a escutar novas promessas, enquanto outras se refugiaram na apatia” (2019, p. 298). Esse elenco de fatores significativos, mesmo como amostra, e nos espaços curriculares de educação para a cidadania na escola, pode ser interessante para ajudar a compreender o que está levando as pessoas a aderir presentemente às teses populistas.

Já como caracterização dos vários populismos que assediam as democracias liberais, a obra *Do fascismo ao populismo na história*, do argentino Federico Finchelstein (2019), ajuda a perceber que o populismo, hoje em dia, é “mais xenófobo, intolerante e autoritário do que todos os anteriores populismos na história” (2019, p. 11), e que, em si mesmo, o populismo é “uma forma autoritária de democracia eleitoral”, que “exclui ou reduz os direitos das minorias políticas, sexuais, étnicas e religiosas” (2019, p. 37), causando, assim, inevitavelmente, graves “desfigurações da democracia” (URBINATI, 2014, p. 1).

Essa abordagem do populismo, podendo oscilar entre a esquerda e a direita (FINCHELSTEIN, 2019, p. 55), permite avançar para a discussão de outros desafios que hoje se colocam às democracias realmente existentes: a questão étnica (democracia multiétnica), a questão ambiental (democracia ecológica) e a questão da justiça (democracia social). São questões que interessam a todos e a todas, mas não podemos esquecer, enquanto educadores, que tocam particularmente as sensibilidades juvenis, como se pode ver, de forma gritante, nas demonstrações públicas acerca do aquecimento global e das mudanças climáticas.

Assim, uma educação para a democracia, fazendo sentido no presente, não poderia passar ao lado dos desafios envolvidos nessas problemáticas, como é o caso da possibilidade, e da necessidade, de evoluirmos para democracias multiétnicas nas quais se cumpra o preceito da igualdade democrática no que concerne à liberdade de opções culturais, mas sem criar, por essa via, mosaicos de comunidades étnicas ensimesmadas nas suas tradições e nos seus modos de vida, vivendo vidas paralelas e com poucas ou nenhuma comunicação. O “ressurgimento do nacionalismo excludente” (MOUNK, 2018, p. 203), precisamente numa altura em que as democracias, nomeadamente ocidentais, assistem a uma acelerada mudança étnica na sequência dos fluxos migratórios mais recentes (EATWELLE; GOODWIN, 2019, p. 162-170), não pressagia nada de bom nesse sentido ou direção: “Se os defensores de um nacionalismo agressivo e excludente impuserem a sua lei, o ideal de uma democracia liberal multiétnica perecerá paulatinamente” (MOUNK, 2018, p. 205).

Os tempos não são favoráveis a uma democracia verdadeiramente aberta e multiétnica quando as mensagens contra os imigrantes e os refugiados formam o núcleo da retórica populista, especialmente da direita mais racista e xenófoba. Ainda assim, não se vislumbra um futuro socialmente sustentável para a democracia se não aprendermos a viver juntos na diferença e com as diferenças, a respeitar o outro na sua outridade cultural, linguística e religiosa, salvaguardando, como é característico das democracias liberais, o respeito pelos direitos individuais fundamentais: “Uma democracia saudável preserva o direito à diferença e distribui equitativamente o reconhecimento por todos os seus membros. Todos são dignos de respeito e consideração, desde que se revejam em suas normas e em seus procedimentos” (BARBOSA, 2010, p. 1006). Pelo menos é o que se espera de todos e de todas para viabilizar uma autêntica democracia multiétnica numa “era de elevada imigração e mistura étnica” (EATWELLE; GOODWIN, 2019, p. 163), e de consequentes receios quanto à diluição da identidade nacional, das tradições e dos modos de vida.

As camadas jovens precisam de compreender que a “democracia é mais do que uma forma de governo; é, antes de mais, uma forma de vida associada, uma experiência partilhada em conjunto” (DEWEY, 2007, p. 88), na escola e fora dela, com os do grupo maioritário e com os das minorias étnicas, com os iguais e com os diferentes, e que isso, sendo exigente e desafiador, “é também algo de bom, uma circunstância afortunada, pois oferece mais benefícios que inconvenientes, amplia os horizontes humanos e multiplica as possibilidades de ter uma vida muito melhor” (BAUMAN, 2003, p. 188-189).

Considerando o recente envolvimento dos jovens em ações públicas de protesto contra a inação e a tibieza dos responsáveis políticos na luta contra o aquecimento global e as alterações climáticas, alguns deles pertencendo a grandes democracias, não deve ser difícil debater com as camadas jovens a necessidade de as democracias se tornarem mais ecológicas, ou ambientalmente sustentáveis, dando alcance político às suas reivindicações e equacionando, ao nível micro, a adoção de condutas respeitadoras do meio ambiente. O que está em causa, mais além da necessária pressão sobre os decisores políticos, tanto à escala do Estado-nação como ao nível de instâncias internacionais, é a reconversão dos estilos de vida, tornando-os mais ecológicos e amigos do ambiente por meio da redução da pegada ecológica de cada um, resultante da produção e reprodução da vida diária.

Sendo possível e necessária, essa viragem não é fácil, pois os cidadãos das democracias têm sido educados, não propriamente na “cultura da frugalidade consentida” (SEMPERE, 2009, p. 197)

ou em padrões de vida consentâneos com as possibilidades ecológicas existentes, mas na voragem do consumo de bens materiais, ou seja, em estilos de vida consumistas, devoradores de recursos naturais e, o que é pior, perturbando os equilíbrios ambientais essenciais à vida no planeta. A iminência da crise ambiental mundial, pesando sobre tudo e sobre todos, e em especial sobre as democracias, ou não fossem elas as promotoras de uma vida decente e digna, sem exceções, exige tornar a democracia mais ecológica, mais verde e mais limpa, rompendo, nestes tempos críticos, com a ideologia consumista, ideologia que nos encerra, como assinalou Jackson (2011, p. 156), na “jaula de ferro do consumismo”, ecologicamente catastrófico para a manutenção das condições da nossa sobrevivência civilizada, aprazível, decente e digna na ecosfera.

A necessidade da reconfiguração ecológica das democracias está na ordem do dia, capta a atenção dos jovens e não será difícil atribuir-lhe lugar de destaque no currículo de educação para a democracia. Como se tem visto nas ruas, tem tudo para ser do agrado dos alunos, mas não esgota outros temas relevantes, e igualmente atrativos, como é o caso da questão da justiça social e do caminho que ainda é preciso fazer para se chegar a uma democracia socialmente proveitosa para todos numa altura, ou numa era, em que o descontentamento com a democracia se religa ao dramático aprofundamento das desigualdades de riqueza e rendimento. Ora, e como parece oportuno sublinhar, “para estar à altura das mais exaltadas pretensões dos seus adeptos, a democracia deve inscrever-se num contexto mais amplo de justiça social e económica” (MOUNK, 2018, p. 135), que é precisamente o que tem faltado nos espaços sociais das democracias de mercado.

Efetivamente, essa justiça económica e social, apesar do crescimento da riqueza em muitas democracias, está longe de se materializar nesses contextos, especialmente na população dos escalões mais baixos. A redistribuição da riqueza, em vez de se fazer em benefício dos mais desfavorecidos, quantas vezes vítimas de injustiças estruturais, faz-se, estranhamente, em proveito dos mais abastados e com melhores condições de vida, assistindo-se, assim, a uma “redistribuição oligárquica” (STREECK, 2017, p. 228), completamente ao arrepio da *vis* igualitária que deveria caracterizar os regimes democráticos. Essa contradição também precisa de ser equacionada na preparação dos mais novos para a democracia, pois, a olhos vistos, compromete seriamente o aproveitamento de oportunidades por parte de todos aqueles que não tiveram a sorte de nascer em berço de ouro.

A recomposição crítica da relação entre educação e democracia, nos termos aqui colocada, implica corrigir erros do passado e acolher desafios emergentes no currículo escolar, dando particular atenção às competências políticas, uma vez que são fundamentais para qualificar a educação dos jovens para a vida democrática. Essas competências são capacidades ou poderes sociais (*social powers*) que os alunos podem adquirir por meio de processos didáticos centrados no diálogo, na discussão e na argumentação de pontos de vista, e bem assim na implementação de projetos de cidadania nas comunidades locais, abrangendo uma pluralidade de temas e de iniciativas, desde a esfera ambiental à esfera social e cultural, sempre com o propósito de um treinamento sociopolítico que se afigure indispensável a um engajamento na definição e discussão de agendas políticas, designadamente as que mais condicionam o presente e o futuro das gerações em processo de crescimento.

Essa potenciação política dos alunos não é um antídoto infalível, nem sequer único, para evitar a precarização da democracia, mas parece ser um interessante contributo nesse sentido. Já sabemos, pelos desenvolvimentos anteriores, que a precariedade da democracia se associa à racionalidade económica neoliberal, e que esta, infiltrando-se insidiosamente no currículo das escolas, concorre fortemente para a vulnerabilização de princípios, valores, imaginários e práticas próprios da democracia, seja na forma de regime político, seja na forma de vida partilhada em conjunto. Apesar disso, a democracia precária não é uma inevitabilidade. Não temos que nos resignar a uma “pós-democracia” (CROUCH, 2004) a caminho da sua efetiva “desconsolidação” (FOA; MOUNK, 2017). O horizonte de uma democracia cerceada nos seus poderes decisórios (por agentes ao serviço da economização neoliberal), e limitada na afirmação da justiça, da igualdade e da liberdade, pode

ser contrariado se o currículo escolar não alienar a sua responsabilidade de formar verdadeiros democratas, ou seja, atores sociais com uma consciência aguda dos desafios que se colocam às democracias liberais da atualidade, ajudando-os, na prática, a analisar o meio social em termos ideológicos, políticos ou doutrinários, a robustecer o poder de argumentação de alternativas ao *statu quo*, e a estimular o engajamento social e político na transformação das injustiças indignas de uma democracia com rosto verdadeiramente humano.

Esse quadro curricular, reinvestindo a educação para a democracia com os poderes ou as competências mais especificamente políticas, aproxima mais a educação escolar da democratização das jovens gerações e é suficientemente aberto para não limitar o engenho, a inventividade e a criatividade dos agentes educativos escolares responsáveis por esse trabalho.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Convém ressaltar, *in fine*, que a recomposição crítica da relação entre educação e democracia não põe de parte abrir uma frente de luta político-democrática pela recuperação da missão democratizadora da educação e, em particular, da escola. A recomposição é um avanço, é um passo a dar, como julgamos ter demonstrado, porém só terá sucesso resgatando o *telos* da formação democrática no currículo escolar, o que, dada a magnitude da questão ou do problema, só a ação política na sociedade pode impor essa mudança curricular. Seja como for, quisemos mostrar o quanto essa recomposição é importante para conter ou mitigar a desarticulação entre educação e democracia no contexto das instituições escolares, por mais agreste ou desfavorável que esse contexto se revele sob as condições da neoliberalização, isto é, da economização de esferas e práticas não diretamente econômicas.

O grande desafio, nessas condições, e para os professores, é o que se expressa nestas significativas palavras de Giroux (GUILHERME, 2006, p. 173): “se damos valor à democracia e temos esperança no seu futuro, devemos continuar a lutar para entrelaçar educação e democracia”, a casar uma com a outra, mas sendo verdadeiros e realistas ao oferecer aos estudantes conhecimentos sobre esse regime e forma de vida, ao abrir discussões sobre temas emergentes que tanto desafiam as democracias realmente existentes e ao envolvê-los, sem reservas, em projetos pedagógicos de cidadanização democrática. Pode ser que dessa maneira os jovens se tornem mais aficionados pela democracia, ou então menos descrentes da sua capacidade de oferecer respeito, reconhecimento e melhores condições de vida, quer às gerações atuais quer às gerações futuras, sendo mais ecológica, mais social e mais multiétnica, numa era em que tem de revelar coragem para enfrentar esses desafios.

## REFERÊNCIAS

- APPADURAI, Arjun. O cansaço da democracia. In: GEISELBERGER, Heinrich (ed.). *O grande retrocesso*. Lisboa: Objectiva, 2017. p. 17-31.
- APPLE, Michael. Creando educación democrática en tiempos neoliberales y neoconservadores. *Praxis*, La Pampa, Argentina, n. 17, p. 27-35, 2013.
- BARBOSA, Manuel. Educação e desafios da multiculturalização: uma pedagogia da sociedade civil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 993-1023, set./dez. 2010.
- BARCENA, Fernando. La re-politización del discurso cívico: una mirada filosófica. In: REVILLA, Fidel (coord.). *Educación y ciudadanía: valores para una sociedad democrática*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2006. p. 75-79.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BROWN, Wendy. *Les habits neufs de la politique mondiale: néolibéralisme et néo-conservatisme*. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2007.
- BROWN, Wendy. *El pueblo sin atributos: la secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso, 2016.

- CALISKAN, Koray; CALLON, Michel. Economization, part 1: Shifting attention from the economy towards processes of economization. *Economy and Society*, v. 38, n. 3, p. 369-398, Aug. 2009.
- CAMPS, Victoria. *Democracia sin ciudadanos: la construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*. Madrid: Trotta, 2010.
- CHOMSKY, Noam. Entretanto, tudo corre bem aos ricos e poderosos. In: CHOMSKY, Noam; POLYCHRONIOU, Chronis (ed.). *Otimismo e não desespero*. Amadora: Elsinore, 2017. p. 82-89.
- CHURCHILL, Winston. House of Commons, 11 November 1947. Disponível em: <https://winstonchurchill.org/resources/quotes/the-worst-form-of-government/>. Acesso em: 17 fev. 2020.
- CROUCH, Colin. *Posdemocracia*. Madrid: Taurus, 2004.
- DAHRENDORF, Ralf. *Después de la democracia*. Barcelona: Crítica, 2002.
- DEWEY, John. *Democracia e educação*. Lisboa: Didáctica, 2007.
- DÍEZ GUTIÉRREZ, Enrique. *La revuelta educativa "neocon"*. Gijón: Trea Ensayos, 2019.
- EATWELL, Roger; GOODWIN, Matthew. *Nacionalpopulismo: por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia*. Barcelona: Península, 2019.
- EUROPEAN COMMUNITIES. *A memorandum on lifelong learning*. Brussels: Comission of the European Communities, 2000.
- EUROPEAN COMMUNITIES. *It is always good time to learn*. Brussels: Comission of the European Communities, 2007.
- FASSIN, Éric. *Populismo de izquierdas y neoliberalismo*. Barcelona: Herder, 2018.
- FEHER, Michel. S'apprécier, ou les aspirations du capital humain. *Raisons Politiques*, n. 28, p. 11-31, nov. 2007.
- FERNÁNDEZ LIRIA, Carlos; GARCÍA FERNÁNDEZ, Olga; GALINDO FERRÁNDEZ, Enrique. *Escuela o barbárie: entre el neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda*. Madrid: Akal, 2017.
- FINCHELSTEIN, Federico. *Do fascismo ao populismo na história*. Lisboa: Edições 70, 2019.
- FOA, Roberto; MOUNK, Yascha. The democratic disconnect. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, p. 5-17, 2016.
- FOA, Roberto; MOUNK, Yascha. The signs of deconsolidation. *Journal of Democracy*, v. 28, n. 1, p. 5-15, 2017.
- FOUCAULT, Michel. *Naissance de la biopolitique*. Gallimard: Paris, 2004.
- FREEDOM HOUSE. *Freedom in the world: democracy in crisis*. Freedom House, 2018. Disponível em: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2018\\_Final\\_SinglePage.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2018_Final_SinglePage.pdf). Acesso em: 7 fev. 2020.
- GUILHERME, Manuela. Is there a role for critical pedagogy in language/culture studies? An interview with Henry A. Giroux. *Language and Intercultural Communication*, v. 6, n. 2, p. 163-175, 2006.
- HARVEY, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007.
- JACKSON, Tim. *Prosperidad sin crecimiento: economía para un planeta finito*. Barcelona: Icaria, 2011.
- LILLA, Mark. *De esquerda, agora e sempre: para além das políticas identitárias*. Lisboa: Tinta da China, 2018.
- MASON, Paul. *Um futuro livre e radioso: uma defesa apaixonada da humanidade*. Lisboa: Objectiva, 2019.
- MOUNK, Yascha. *El pueblo contra la democracia*. Barcelona: Paidós, 2018.
- POLYCHRONIOU, Chronis. Os perigos de uma educação gerida por mercados. In: CHOMSKY, Noam; POLYCHRONIOU, Chronis (ed.). *Otimismo e não desespero*. Amadora: Elsinore, 2017. p. 185-189.
- PORTUGAL. Direção-Geral da Educação. *Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania*, 2017. Disponível em: [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos\\_Curriculares/Aprendizagens\\_Essenciais/estrategia\\_cidadania\\_original.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos_Curriculares/Aprendizagens_Essenciais/estrategia_cidadania_original.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.
- ROSANVALLON, Pierre. *La société des égaux*. Paris: Seuil, 2011.



RUNCIMAN, David. *Así termina la democracia*. Barcelona: Paidós, 2019.

SCHNAPPER, Dominique. *L'esprit démocratique des lois*. Paris: Gallimard, 2014.

SEMPERE, Joaquim. *Mejor con menos*. Barcelona: Crítica, 2009.

STREECK, Wolfgang. *Como terminará el capitalismo?* Madrid: Traficantes de Sueños, 2017.

TORRES SANTOMÉ, Jurjo. *Políticas educativas y construcción de personalidades neoliberales y neocolonialistas*. Madrid: Morata, 2017.

URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth, and the people*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

YOUNG, Michael. Por que o conhecimento é importante para as escolas do século XXI. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 159, p. 18-37, jan./mar. 2016.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO

BARBOSA, Manuel Gonçalves. Educação e democracia: do risco de desarticulação a uma recomposição crítica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 759-773, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147147>

Recebido em: 19 FEVEREIRO 2020 | Aprovado para publicação em: 22 MAIO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053146935>

## CREANDO PAZ: CONTENIDOS FORMATIVOS CON IMAGINACIÓN PEDAGÓGICA

 Juan Carlos Echeverri-Álvarez<sup>I</sup>

 María Elena Giraldo-Ramírez<sup>II</sup>

 Karol Restrepo-Mesa<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Medellín, Colombia; [juan.echeverri@upb.edu.co](mailto:juan.echeverri@upb.edu.co)

<sup>II</sup> Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Medellín, Colombia; [maria.giraldo@upb.edu.co](mailto:maria.giraldo@upb.edu.co)

<sup>III</sup> Universidad Pontificia Bolivariana (UPB), Medellín, Colombia; [karol.restrepo@upb.edu.co](mailto:karol.restrepo@upb.edu.co)

### Resumen

*Este artículo se deriva de una investigación sobre experiencias de mediación y gestión transformativa de conflictos en zonas afectadas por el conflicto armado en Colombia, presentando dos hallazgos: uno, que en medio de ciclos repetidos de violencia, las personas han logrado un “empoderamiento pacifista”, sobreponerse y apelar a sus capacidades para transformar los conflictos y para restituir el tejido social; y dos, el trabajo sobre el ser, el abordaje simbólico para tramitar los conflictos y para educar en formas de convivencia pacífica. Los recursos culturales identificados sirvieron de base para la construcción de contenidos formativos digitales que aportaran a la Cátedra de la Paz en el país. Por tanto, los contenidos no parten de prescripciones ni de teorías, sino que convirtieron las experiencias concretas en contenidos formativos para la construcción de la paz.*

**PAZ • DEMOCRACIA • EDUCACIÓN • CIUDADANÍA**

## CREATING PEACE: TRAINING CONTENTS WITH PEDAGOGICAL IMAGINATION

### Abstract

*This article stems from a research project about mediation experiences and transformational conflict management in areas affected by the armed conflict in Colombia. The first finding states that in the midst of repeated violence cycles, people have achieved a “pacifist empowerment”. They have overcome and called upon their capacities to transform conflicts and restore social structure. The second one, concerning self-work, is the symbolic approach when dealing with conflict and educating in peaceful coexisting ways. The identified cultural resources served as the basis for creating digital training content that will contribute to the country’s Cátedra de Paz in the country. Therefore, specific experiences were transformed into training contents aimed at building peace instead of using contents based on provisions or theories.*

**PEACE • DEMOCRACY • EDUCATION • CITIZENSHIP**

## CRIANDO PAZ: CONTEÚDOS FORMATIVOS COM IMAGINAÇÃO PEDAGÓGICA

### Resumo

*Este artigo se deriva de uma pesquisa sobre experiências de mediação e gestão transformadora de conflitos em áreas afetadas pelo conflito armado colombiano, apresentando dois achados: em primeiro lugar, que, no meio de ciclos repetidos de violências, as pessoas conseguem obter um “empoderamento pacifista”, se superar e apelar para as suas capacidades, a fim de transformar os conflitos e restituir o tecido social; e em segundo, o trabalho sobre o ser, a abordagem simbólica para administrar os conflitos e educar sobre formas de convivência pacífica. Os recursos culturais identificados serviram como base para a construção de conteúdos formativos digitais que contribuíram para a Cátedra da Paz, na Colômbia. Portanto os conteúdos não partem de prescrições nem de teorias, mas transformaram as experiências concretas em conteúdos formativos para a construção da paz.*

**PAZ • DEMOCRACIA • EDUCAÇÃO • CIDADANIA**

## CRÉER LA PAIX : CONTENUS DE FORMATION ET IMAGINATION PÉDAGOGIQUE

### Résumé

*Cet article découle d'une recherche sur les expériences de médiation et de gestion et transformation des conflits dans des zones de Colombie touchées par le conflit armé. Il rend compte de deux découvertes : la première est que, malgré les cycles de violence récurrents, la population est parvenue non seulement à s'autonomiser de manière pacifique, mais aussi à se surmonter en mobilisant ses capacités à transformer les conflits et à restaurer le tissu social ; la deuxième étant que grâce au travail sur l'être humain lui-même et à une approche symbolique il est possible de gérer les conflits et de mettre en place une éducation bâtie sur des formes de coexistence pacifique. Les ressources culturelles identifiées ont servi de base à la construction des contenus de formation numériques ayant contribué à la Chaire de la Paix en Colombie. Les contenus ne sont donc pas partis de prescriptions ou de théories, mais des expériences concrètes qui ont été converties en contenus de formation pour la construction de la paix.*

**PAIX • DEMOCRATIE • ÉDUCATION • CITOYENNETE**

## **E**N UNA SOCIEDAD EN POSCONFLICTO COMO LA COLOMBIANA ES PREVISIBLE QUE LAS MIRADAS

se vuelvan a la educación como el mecanismo que funde en los imaginarios colectivos los pactos políticos. De allí que la paz no se limite a un protocolo firmado entre contrincantes, es sobre todo el trabajo lento de construir una cultura acorde con los presupuestos firmados (GOMEZ-SUAREZ, 2017; HERBOLZHEIMER, 2016). Por tal motivo, se solicitan proyectos con innovaciones educativas para que la paz firmada desde arriba termine por ser refrendada desde abajo. Para el caso colombiano, dos ejemplos: una convocatoria de investigación que busca contribuir al objetivo de educar ciudadanos colombianos que viven en paz<sup>1</sup> y un decreto reglamentario relacionado con la implementación de la Cátedra de la Paz<sup>2</sup> en todas las instituciones educativas del país.

Ambos, la convocatoria y el decreto reglamentario, constituyen un marco para el proyecto de investigación del cual se desprende este artículo.<sup>3</sup> Los trabajos desarrollados durante seis años en la Escuela Itinerante para la construcción de Cultura de Paz (Creando Paz)<sup>4</sup> nos permitieron partir de algunas evidencias para la formulación: uno, evitar caer en las mismas invocaciones, los ideales de lo que debe ser la educación y la sociedad; dos, reconocer el sentido real de la democracia como una abstracción distante; y tres, que para convertirla en cultura se tenía que recurrir a recursos de la misma sociedad que ha trabajado por la vida en escenarios de guerra y violencia.

De allí que esta investigación se propuso analizar los recursos culturales en experiencias de mediación y gestión transformativa de conflictos y convivencia pacífica en zonas afectadas por el conflicto para, con base en estos, construir contenidos formativos digitales que aportaran a la Cátedra de la Paz. Los cuatro casos seleccionados tienen un denominador común: han vivido ciclos repetidos de violencia y en medio de estos, han logrado un “empoderamiento pacifista” (MUÑOZ-MUÑOZ, 2006; MUÑOZ-MUÑOZ; JIMÉNEZ ARENAS, 2015), esto es, sobreponerse y apelar a sus capacidades de transformar los conflictos para restituir el tejido social.

El texto, por tanto, no parte de la teoría para ubicar los hallazgos, sino que parte de las experiencias para hacer teoría. En primera instancia se reconoce la condición de cultura abstracta de la democracia y su posibilidad educativa de, en el tiempo, hacerse concreta con una educación que tenga en cuenta las propias experiencias sociales. Luego argumenta que para eso hacerse posible es necesario, en las propuestas educativas, fomentar la imaginación pedagógica; por último, de manera muy breve, se presentan las cuatro experiencias que posibilitaron las construcciones teóricas y la propuesta curricular y didáctica que articulan contenidos formativos para aportar a la Cátedra de la Paz.

1 Convocatoria 740 de investigación en Ciencias Sociales y Humanas de Colciencias (30 de noviembre de 2015) que buscaba el desarrollo humano y la calidad de vida de los colombianos para construir la paz. Ver: <https://bit.ly/2UoKkrK>

2 Decreto n. 1038 del 25 de mayo de 2015, por el cual se reglamenta la Cátedra de la Paz. Ver: <https://bit.ly/2oLn7kH>

3 Proyecto “Creando Paz: recursos culturales en experiencias de mediación y gestión constructiva de conflictos y su aporte a la formación de competencias ciudadanas y construcción de cultura de paz.” Realizado por la Universidad Pontificia Bolivariana y la Corporación Región y cofinanciado por Colciencias (código 121074054774)

4 Creando Paz es una alianza interinstitucional de educación para la paz, constituida por organizaciones sociales, académicas y gubernamentales, creada con el fin de contribuir de manera sistemática a la construcción de una cultura de paz.

## CULTURA ABSTRACTA, CULTURA CONCRETA

Contemporáneamente, la condición de posibilidad de una mejor ciudadanía es la democracia, y de contar con una democracia convertida en la forma general de la cultura, lo es una ciudadanía activa (O'DONNELL, 2004; WEINBERG; FLINDERS, 2018). Esta inherencia entre ciudadanía y democracia, pensada desde el punto de vista de la construcción de la paz en Colombia, exige formular preguntas del siguiente tenor ¿qué es cultura? ¿qué significa que la democracia sea una forma general de cultura? ¿cuál es el papel de la ciudadanía en la cultura democrática? ¿qué papel juega la educación en la construcción de la cultura y, por tanto, de la ciudadanía y de la democracia? ¿en qué sentido un ciudadano es competente dentro de la cultura democrática? El artículo responde de manera general a estas preguntas con base en el siguiente hallazgo, al analizar experiencias comunitarias de transformación del conflicto y construcción de la cultura de paz: *se es competente como ciudadano cuando la democracia se vive como cultura y, para lograr esta vivencia cultural de la democracia, la educación y los contenidos formativos deben ser, en parte, experiencias sensibles de la misma sociedad.*

Para Paul Ricoeur (1961) el núcleo ético-mítico de una cultura es el conjunto de valores que residen en las actitudes concretas ante la vida, en tanto que forman sistema y no son criticadas radicalmente por los hombres influyentes y responsables. De acuerdo con esta afirmación, evidentemente la democracia no es el núcleo ético-mítico de la sociedad liberal actual, por este motivo la educación, que según Kant (2003) mejora la humanidad de generación en generación, tiene la función de convertir esa democracia en la forma esencial de la cultura, es decir, la educación coadyuva en tiempos largos a que las personas se comporten naturalmente en sociedad según las prescripciones que fomenta el discurso de la democracia, por ejemplo, cuando hace recomendaciones en relación con el fomento del bien común y de la igualdad, así como el respeto a la ley y a la justicia (DEWEY, 1998). Además, la democracia liberal tiene una evidente vocación ecuménica que tiende hacia la expansión constante y hacia la generalización (FOUCAULT, 2007). Pero esa vocación expansiva solo podrá ser por sí misma conflictiva (HUNTINGTON, 1997), sino que se convierte, al mismo tiempo, en cultura concreta por vía educativa.

Ese, precisamente, es el objetivo de los lineamientos gubernamentales tales como el fomento de las competencias ciudadanas, la Cátedra de Historia, la Cátedra de Paz (ya mencionada): instalar, desde la vivencia cotidiana de las personas, las bases de una cultura democrática. Sin embargo, estos esfuerzos pueden ser vanos si no se pregunta primero por la naturaleza misma de la democracia, de la ciudadanía y de la educación en su inextricable sinergia. Comprender esta tríada es el insumo necesario para hacer propuestas educativas, pedagógicas y curriculares innovadoras porque ofrecen recursos culturales y experiencias de vida comunitaria como potenciales contenidos formativos para que la sensibilidad por la paz sea parte de eso que se hereda a la siguiente generación, para tener cada vez *mejores conflictos* (DÍAZ-PERDOMO; ROJAS-SUÁREZ, 2019; GIRALDO RAMÍREZ, 2016; ZULETA, 2001) que fundamenten una paz duradera.

Hay otro insumo educativo para formar en Colombia una cultura democrática de paz: el fomento de la *imaginación pedagógica* de los docentes para que sean capaces de reconocer, en la multiplicidad de experiencias generadas en las comunidades de la Colombia diversa, recursos culturales susceptibles de ser convertidos en objetos de enseñanza para animar, cada vez más, mejores prácticas de vida sensible por lo comunitario como experiencia pacífica. Esta idea innovadora de fortalecer la imaginación pedagógica se construye, sin embargo, con una vieja evidencia institucionalizada: los maestros ni portan ni brindan la ciencia, sino que convierten objetos de esa ciencia en objetos de enseñanza y, al hacerlo, habilitan las mentes de los estudiantes para ser eficientes en diferentes niveles de esa ciencia o en la sociedad que la tiene como paradigma. De igual manera, la docencia puede convertir experiencias sociales en objetos de enseñanza para que las personas lleguen a ser eficientemente pacíficas en la sociedad que porta la paz como núcleo ético-mítico para poder vivir juntos (BELTRÁN-VÉLIZ; OSSES-BUSTINGORRY, 2018; RAMÍREZ BRAVO, 2017; TOURAINE, 1997).

## CULTURA Y DEMOCRACIA

La pretensión de la democracia liberal es constituirse en la forma general de la cultura en Occidente (FOUCAULT, 2007; GARCÍA PICAZO, 2010). Esta evidencia se complejiza al extrañar (SHKLOVSKI, 2004) la evidencia misma e interrogarla de otra manera para superar la inflación de sentido que las palabras democracia y cultura han acumulado hasta banalizar los argumentos que las juntan. Con la palabra cultura se nombran, entre otras cosas, expresiones étnicas (cultura indígena), manifestaciones sociales (cultura del fútbol) y hasta ciertas criminalidades (cultura del narcotráfico); con democracia, por su parte, se nombra toda actuación colectiva o individual dentro del estado constitucional, así sea para camuflar violencias y autoritarismos, y tanto las derechas como las izquierdas más recalcitrantes se nombran democráticas (RINCÓN, 2009). Esta complejidad intrínseca fuerza a establecer qué es cultura y, correlativamente, cuál sería la estrategia de la democracia para llegar a ser la forma general de esa cultura. Para delimitar lo que es cultura se parte del lugar común en que se ha convertido la tradicional definición de Edward Tylor (1975):

La cultura o civilización, en sentido etnográfico amplio, es aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad. (TYLOR, 1975, p. 29)

Llama la atención de esta concurrenida frase la aparente superficialidad de argumentar que la cultura es todo, y añadir que ese “todo” es “complejo” no parece aportar mayor profundidad a la definición. Sin embargo, nada hay de superficial en la definición de Tylor, por el contrario, es una frase con bastante profundidad. En primer lugar, “todo es cultura”, como recuerda Ramírez (1996), no significa que cualquier cosa individualmente sea cultura, sino que cultura es lo que está en todas las partes dentro de un grupo social, como un sustrato no racional que permite a las cosas y a las personas relacionarse con sentido; en otras palabras, todo es cultura, significa que la *totalidad es cultura* y que *la cultura es totalidad*.

La primera expresión, “*totalidad es cultura*”, enuncia que todos los objetos de la praxis de las personas en interacción son el producto de la capacidad humana de crear objetos, dotarlos de sentido y fijarles funciones en la sociedad (ELIADE, 1974; JUNG, 1977; RAMÍREZ, 1996). Todos los objetos creados por el hombre son parte de la cultura sin importar el grado de trascendencia que estos tengan en los propósitos e ideales del grupo. “*La cultura es totalidad*”, por su parte, significa que los elementos constitutivos de la vida en sociedad se relacionan de tal manera que los significados no pueden ser captados independientemente de sus expresiones fácticas; en otras palabras, que los significados con que se dota a las cosas que se fabrican (a mano o simbólicamente) no subsisten más allá del modo en que son interpretados y aplicados en experiencias subjetivas e intersubjetivas socio-históricas, es decir, en la interacción social en cualquier tiempo y lugar (GIMÉNEZ-MONTIEL, 2005; RAMÍREZ, 1996).

Todo es cultura enuncia una síntesis según la cual se crean objetos con sentido dentro de un grupo social y esos significados se captan en procesos cotidianos de socialización que dan identidad y cohesión al grupo. Que la totalidad sea cultura y la cultura totalidad obliga a reconocer culturas concretas, es decir, realidad viviente, práctica y activa en la cual los objetos construidos a mano o simbólicamente son la fórmula de significaciones impensadas e indecibles convertidas en el sustrato profundo que posibilita vivir juntos en comunidad. Pero también exige aceptar que existen culturas abstractas concebidas como series de significaciones, códigos o estructuras generales de funciones separables de los modos cotidianos de realización comunitaria, según los cuales las personas son capaces por sí mismas de incorporar los preceptos teóricos que pretenden fundamentar un ideal particular de cultura hasta darle existencia concreta en las prácticas consuetudinarias (RAMÍREZ, 1996).

La diferencia entre cultura concreta y cultura abstracta es que la primera parte del núcleo ético-mítico de la vida en sociedad y, por tanto, es la realización constante de los valores sociales en interacción: un orden de significaciones que remiten a cuestiones esenciales para la sobrevivencia humana a escala individual y colectiva (DUSSEL, 1976; RICŒUR, 1990). La cultura concreta es lo no racional e indecible por los miembros de una comunidad, pero actuante con significados compartidos en ella. Cultura particular de un grupo con validez intrínseca porque constituye el modo de realización de cada una de las personas que forman los actos vitales, es decir, la experiencia de vivir juntos en coordenadas espacio temporales definidas. Cultura concreta es un orden de significaciones convertidas en conductas que agencian modos diversos de ser, de actuar, de sentir y de vivir. Las significaciones se viven dentro del grupo como experiencia, pero, al mismo tiempo, son reconocidas desde afuera como una multiplicidad que otorga coherencia e inteligibilidad al grupo que las porta y las hace operativas (RAMÍREZ, 1996).

La cultura abstracta, por el contrario, es resultado y no proceso: discurso elaborado conscientemente para generar comportamientos cada vez más parecidos a los intereses que la forma, que el poder considera necesarios para la vida en común. Una suerte de ingeniería o de disciplina para hacer de la sociedad lo que se prefigura en el ideal que prevé futuros posibles (ROSE, 2010). La cultura es concebida como serie de significaciones: estructura general de funciones que pueden ser separadas de las formas de su realización concreta en sociedad porque poseen previamente una definición más o menos unívoca y estable impuesta mediante prescripciones a sujetos individualizados dentro de un grupo social (RAMÍREZ, 1996).

De esta concepción abstracta de cultura se desprenden dos efectos: a) que esa cultura se autolegitime para dominar y negar a las demás mediante el mecanismo de imponer globalmente su propia visión de sociedad, política y cultura; y b) que el valor y la verdad de las significaciones que caracterizan a esa cultura no tiene nada que ver con el proceso concreto de su realización y, por tanto, siempre se requiere entrenamiento para no perder pertenencia e identidad.

Culturas concreta y abstracta hacen parte de una secuencia histórica humana irreversible, pues, por un lado, nunca una cultura que pretenda su transformación-preservación puede quedarse en formas concretas de socialización, sino que su progreso las lleva a modos cada vez más abstractos de relación; por el otro, las formas abstractas de sociedad, como la democracia, tienden, mediante el ejercicio constante del dispositivo de la educación, a producir expresiones concretas de actuar, compartir y de sentir, es decir, pueden terminar por concretar parte importante de la abstracción ideal del grupo social en cultura. Esto es, la educación puede realmente construir en el tiempo una cultura democrática (SLOTTERDIJK, 2012). Se colige, entonces, que cultura no es la palabra unívoca para describir etnias en territorios marginados ni legítima cruzada para la preservación-momificación de tradiciones inmóviles: se deviene cultura cuando:

[...] se reconoce un pasado y un origen común, se habla una misma lengua, se comparte una cosmovisión y un sistema de valores profundos, se tiene conciencia de un territorio propio, se participa de un mismo sistema de signos y símbolos, (pues) solo con ello es posible aspirar también a un futuro común. (BATALLA, 1991, p. 11)

La cultura, en fin, es pasado común y presente colectivo de significación dentro del cual las abstracciones de la democracia tienen que convertirse en prácticas por la intermediación ininterrumpida de objetivos y propuestas educativos. La democracia no es, en principio, una cultura concreta sino una abstracción. Sus discursos constituyentes, la ley que la legitima y los objetivos que la direccionan no son objetos creados con un sentido social preñado de significados indecibles, pero realizados cotidianamente en la interacción, sino ingeniería de expertos en una lógica constante de saber-poder para el gobierno de la población (FOUCAULT, 2007; ROSE, 2010). En otras palabras,

los presupuestos democráticos no son el núcleo ético mítico que permite la cohesión de los grupos en cualquier parte del mundo, sino un ideal hegemónico que, en vez de afectarse por las culturas concretas con las cuales interactúa, trata de esquematizarlas hasta que pierdan su forma y se conviertan en una democracia en proceso, ella misma, de convertirse en la cultura concreta general porque sus ideales se observan cada vez mejor en prácticas individuales y colectivas.

Esta formulación no es la denuncia de defectos constitutivos de la democracia para justificar resistencias culturales desde el Sur, o prácticas decoloniales reforzadas (DUSSEL, 1996; RAMÍREZ, 1996). Es otra cosa: la evidencia de que la democracia es distinta a formas concretas de cultura, pero no por eso tiene menores posibilidades éticas, políticas y estéticas para los grupos y para las personas. Más aún, desde cierta perspectiva, la democracia es al mismo tiempo cultura abstracta y cultura concreta, porque, al igual que formas culturales en espacios y tiempos más reducidos, se constituye en otro experimento del devenir humano en su potencia de permanecer como especie constantemente viable (GEHLEN, 1987; LEROI-GOURHAN, 1971). Es decir, la democracia no es eterna como no lo son las culturas autóctonas o aisladas, por ejemplo, pero, al ser mucho más compleja en sus dimensiones y desarrollos, requiere formas sistemáticas de gestión para su refinamiento y vigencia constante. Es decir, para transformarse en un juego continuo de tradición e innovación (DEWEY, 1998).

## EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA

La ciudadanía tiene una larga historia: concepciones griegas, medievales, modernas y contemporáneas copan de sentido una noción que se desarrolla incesantemente para fundar nuevos espacios de acción social y política (DELGADO-PARRA, 2012; ORTIZ-CHARRY, 2003). Dentro de esta historia resalta una evidencia: democracia y ciudadanía son recíprocamente dependientes: no hay democracia sin ciudadanía y no existe ciudadanía sin democracia. Empero, la noción de ciudadanía, que aquí se hace operativa, no es adjudicable a ninguna de estas posiciones históricas, sino que es un constructo como estrategia educativa en relación con las necesidades de fomentar una cultura concreta de paz en una nación democrática como Colombia.

En la democracia la educación es un dispositivo para formar ciudadanos. Es decir, personas que gocen de los derechos plasmados en la ley porque ellas mismas se convierten por vía educativa en los agentes de su creación, implementación y ampliación constante. Para que la abstracción democrática se desplace hacia la experiencia y la cultura, se requiere que, por vía de la educación, los nuevos miembros adquieran aquello de lo que vienen desprovistos por nacimiento:

Los seres recién nacidos no sólo desconocen, sino que son completamente indiferentes respecto a los fines y hábitos del grupo social, que ha de hacérselos conocer e inspirarles interés activo hacia ellos. La educación, y sólo la educación, llena este vacío. (DEWEY, 1998, p. 15)

Pero la ciudadanía no es una habilidad básica que se adquiera en la niñez de una vez para siempre. Al ser parte de una abstracción en tránsito hacia la concreción en cultura, adviene como rudimento siempre en potencia de perfeccionamiento. Esto es, la ciudadanía no es solo la abstracción que fija límites a la acción de los asociados, sino la acción cotidiana de éstos que ensancha los límites de su propia actuación. En una paráfrasis libre de Foucault (2007): la demasiado poca ciudadanía existente es dada por la aún mayor ciudadanía que se demanda. En fin, la ciudadanía es una competencia que se perfecciona mediante una dialéctica según la cual desde arriba se otorgan beneficios, derechos y reconocimientos para que, con ellos, desde abajo se exijan cada vez mejores derechos y libertad en un movimiento general para la vigencia constante de la forma democrática del poder.



Si la democracia funciona como un ideal, la ciudadanía también es una abstracción que es parte del ideal democrático. La ciudadanía se sustenta en la construcción de criterios, principios y directrices que las personas individualmente, como seres libres e iguales defienden, con la certeza de que todos los demás miembros de una colectividad están dispuestos a suscribir y respetar. En la obra de Rawls, por ejemplo, se reconoce de qué manera un conglomerado social, integrado por personas libres e iguales, puede fijar las bases de una sociedad democrática en la cual todo asociado sea capaz de desarrollar su ciclo vital completo porque existen ideas, pluralismo, respeto por la diferencia y moralidad (CORAL LUCERO; CASTILLO CASTILLO, 2011).

Esta concepción de ciudadanía, precisamente por su condición abstracta, tiene que acomodarse a la vida concreta para que, por eficacia simbólica, el discurso termine haciendo que la sociedad se parezca cada vez mejor a la prescripción porque, como indica Lechner (2000): “ser ciudadano no se refiere tan sólo a la política institucional, sino progresivamente a la vida social” (p. 25). Ciertamente, en los inicios abstractos de la democracia, Jean Jacques Rousseau (1998) argumentaba que el hombre civilizado, esto es, el ciudadano, era “una unidad fraccionaria que determina el denominador y cuyo valor expresa su relación con el entero, que es el cuerpo social” (p. 42). Según él, las buenas instituciones sociales eran las que le quitaban a cada persona su existencia absoluta para reemplazarla por otra relativa, de modo que cada particular no se suponga a sí mismo como un entero, sino como parte de la unidad y, por tanto, sea sensible solamente en el todo social.

Además, reconociendo que ese medio para formar ciudadanos era la educación, lanzó una frase que todavía hoy tiene vigencia: “la verdadera educación consiste menos en preceptos que en ejercicios” (ROUSSEAU, 1998, p. 45). Es decir, una ciudadanía plena, activa y propositiva no se construye con teorías sobre la ciudadanía, sino mediante el ejercicio de esta, o, dicho de otra forma, si bien en el camino de lo abstracto a lo concreto la ciudadanía se construyó en parte con teorías que buscaban prácticas, ahora se deben estudiar prácticas que produzcan teorías. Es decir, experiencias y recursos culturales que ejercen formas de ciudadanía para el bienestar social (FREIJEIRO VARELA, 2008).

Pero para convertir experiencias concretas en contenidos formativos para la construcción de la paz como cultura es importante contar con una educación como la que prescribió Rousseau: con ejercicios. El primer ejercicio es de imaginación pedagógica que permita construir un currículo distinto pero acorde con la sociedad que lo demanda y establecido en una línea de mejoramiento de generación en generación. La innovación como disrupción le es ajena a una educación sistemática. Veamos eso que se nombra, imaginación pedagógica.

## IMAGINACIÓN PEDAGÓGICA

*La imaginación es más importante que el conocimiento.*

Albert Einstein

*Las dos cosas son importantes, pero el conocimiento sin la imaginación es estéril.*

Frank Wilczek

En el libro *Esferas I*, de Peter Sloterdijk, el prologuista dice: “la Filosofía no es solo original cuando acuña nuevos conceptos, sino también cuando descubre algo sorprendentemente significativo en expresiones bien conocidas” (2003, p. 14). Esta frase es asumida plenamente con el único gesto de reemplazar la palabra Filosofía por Pedagogía. Este intercambio reconoce que la Pedagogía, como reflexión para construir contenidos formativos que fomenten una cultura de paz, permite descubrir “algo sorprendentemente significativo” en la no tan frecuente expresión “imaginación pedagógica”.

Con base en las potencias del concepto imaginación moral de Lederach (2008)<sup>5</sup> se reconoce y resignifica la noción menos visible de “imaginación pedagógica” como estrategia educativa para garantizar el tránsito, aunque sea de manera lenta, de la cultura abstracta a la cultura concreta tanto en términos de democracia como de paz. Más aún, lo sorprendentemente significativo del concepto, es que con él se puede pensar que la paz se convierta en un elemento irracional de esa cultura, es decir, en la forma natural de estar en comunidad sin esfuerzos grandilocuentes de discursividad prescriptiva o invocadora y, por el contrario, la guerra se transforme en el referente retórico incapaz de constituir los imaginarios colectivos (BENAVIDES-VANEGAS; OSPINA-PEDRAZA, 2011; DIOS DIZ, 2011).

En concordancia con Lederach (2008) se puede decir que *la posibilidad de que la educación coadyuve a la construcción de una cultura de paz está en relación con el desarrollo de la imaginación pedagógica de los docentes*. La escuela todavía es el dispositivo por antonomasia de la socialización democrática, pero para que esa democracia se convierta en cultura concreta requiere de maestros que llenen la escuela de imaginación pedagógica porque es mediante ella que se puede destrabar la suma de contenidos momificados para coadyuvar al fomento de formas renovadas de imaginación social. La imaginación es importante en todos los planos de la vida social porque esta, en vez de constituir “reflejos” o “copias” de “lo real”, produce creaciones que se reconfiguran en potencia de transformación. Por ejemplo, “Imaginario social” asume a cada sociedad como la creación colectiva de un modo particular irreplicable de ser que, sin embargo, se forma y transforma constantemente por ser una lógica local, que tiene vínculos con lo general, pero vive lo cotidiano como propio. Imaginario Social, según Castoriadis (1975), es un magma de significaciones imaginarias sociales encarnadas en instituciones. El imaginario social, al modo de un orden de las cosas, orienta la acción de los miembros de esa sociedad en la que determina tanto las maneras de sentir y desear como las maneras de pensar (FOUCAULT, 1968).

Toda sociedad contiene en sí misma una potencia de alteridad en una doble perspectiva estática y dinámica: la de “lo instituido” que aparenta cierta estabilidad en un conjunto de instituciones; y la de “lo instituyente” en cuanto dinámica que impulsa su transformación. Para Castoriadis (1975) una “institución imaginaria de la sociedad”, es instituida porque no ha sido producida “naturalmente” sino por el resultado de la acción humana: una intención fijada en un sistema simbólico es, también, imaginaria porque es un fenómeno del espíritu humano que construye significaciones y valores para orientar la sociedad sin ser nunca completamente racionales; además, es un imaginario social pues constituye un orden de fenómenos *sui generis*, irreducible a lo síquico y a lo individual: una obra colectiva anónima que trasciende a los individuos y se impone a ellos (FRESSARD, 2006).

La imaginación no es una cualidad espontánea para la gestión y la inmunización de las personas y de las sociedades, más bien, “es configurada en gran medida por dispositivos socio-históricos, y por representaciones que se materializan en relaciones, valoraciones y en condiciones reales de la imaginación” (COLECTIVO FILOSOFAR CON CHICOS, 2017). Hay que tener imaginación pedagógica para potenciar la imaginación social que construya formas de vivir en el marco de una democracia que esa imaginación prefigura en sus fortalezas. La potencia creadora de las sociedades no está solamente en individuos excepcionales con imaginaciones futuristas sino en experiencias culturales e históricas que permiten reconocer lo que se ha sido para poder ser otra cosa. La imaginación no es un concepto prescriptivo, es decir, que se invoque y aparezca como una estrategia inapelable para que los individuos y los grupos construyan nuevas sociedades; ni es una facultad que podría ser movilizada por una propuesta curricular para transformar la sociedad a voluntad de ideales educativos emergentes.

5 Lederach se basa en C. Wright Mills, *La imaginación sociológica* (1961).

Pero tampoco la imaginación es una abstracción sin realidad. La creación imaginaria emana espontáneamente de lo social-histórico y, luego, se potencia explícitamente mediante diferentes estrategias, como las educativas, para obtener resultados previamente formulados. En otras palabras, la imaginación no es una instancia pasiva que afecta por sí misma a la sociedad de forma azarosa: para la educación se trata de liberar la potencia de la imaginación y, de esa forma, sacar provecho práctico de sus poderes creativos. Habría que prevenir desbordes de la imaginación mediante propuestas delimitadas para evitar que lo imaginado no tenga contacto con las posibilidades reales y se convierta en más frustración y anquilosamiento.

Hay mejor imaginación social cuando hay imaginación pedagógica. Aquí está la clave del uso de la imaginación en la educación: se trata de crear eventos comunicativos donde los estudiantes participen de diferentes maneras: hablando, escuchando, leyendo y escribiendo juntos. Por eso, aunque se busca ordenar el quehacer educativo, se plantea, a la vez, el recurso de una imaginación dispuesta a captar las aportaciones y los eventos particulares mediante una organización flexible que permita variaciones sobre actividades, contenidos, secuencias y materiales. En términos educativos esto implica que la actividad desarrollada en una situación de clase es tan importante como la selección de contenidos y materiales. Es decir, no son únicamente los contenidos que se abordan lo que importa, sino también lo que se hace con ellos; la actividad es una parte medular de lo que se aprende. Por tanto, se espera que los docentes se hagan cargo de sus alumnos y, de estos últimos, también se espera que lleguen a estar capacitados para convertirse en los arquitectos de un futuro mejor a medida que Colombia se libra de las violencias (MURPHY; GALLAGHER, 2009).

La imaginación necesita alicientes, potencia y límites. Para que la imaginación pedagógica prospere no basta con invocarla, sino que se requiere construirle condiciones de posibilidades sociales, políticas y económicas. No se cambia la realidad social con esfuerzos individuales de imaginación forzada por el deseo y la impotencia, sino que las condiciones mejoradas posibilitan imaginaciones más ricas, innovadoras y atinadas. Es decir, la propuesta de una imaginación pedagógica no es otra responsabilidad de los maestros para combatir de manera abstracta las exclusiones concretas, sino un concepto programático para trabajar en todos los frentes que fomentan el perfeccionamiento de esta cualidad en pro de la sociedad y de la educación.

La imaginación pedagógica en este sentido es muy parecida a la imaginación sociológica que documentaba C. Wright Mills (1961): “una cualidad mental que les ayude a usar la información y a desarrollar la razón para conseguir recapitulaciones lúcidas de lo que ocurre en el mundo y de lo que quizás está ocurriendo dentro de ellos” (p. 25).

Con base en este presupuesto se argumenta que la imaginación pedagógica se compone de, por lo menos, cinco elementos móviles presentados como actitudes del docente:

- Cuando pone en escena constante una pedagogía de la imaginación: esto es, cuando la imaginación de quien enseña se pone en potencia de desarrollar el imaginario social;
- Cuando reconoce y utiliza los recursos culturales de su entorno cercano para construir emociones y acciones. Es decir, que no limita la enseñanza a contenidos más o menos momificados, sino que encuentra en la propia historia y el propio territorio los contenidos formativos para construir la identidad y la cultura;
- Cuando es capaz de pensar la sociedad en procesos de transformación y los estudiantes como sus agentes. Capacidad del docente de reconocer que la cultura es alteridad constante construida con la intersubjetividad de estudiantes, adultos y comunidad;
- Cuando tiene voluntad no solo de hacer resistencia pasiva a los hábitos de transmisión de contenidos sino de avanzar hacia los recursos culturales y el contacto como insumos educativos. La imaginación no puede ser solo crítica de un sistema que se presiente anquilosado, sino la propuesta a veces ilusoria de nuevas formas de construir lo propio;
- Cuando se tiene la intención de propiciar una mejor repartición de lo sensible en la sociedad para construir visiones de mundo más integrales.

Se puede aplicar la frase de C. Wright Mills (1961) cuando dice que:

[...] el primer fruto de esta imaginación es la idea de que el individuo solo puede comprender su propia experiencia y evaluar su propio destino localizándose a sí mismo en su época; de que puede conocer sus propias posibilidades en la vida si conoce las de todos los individuos que se hallan en sus circunstancias. (p. 25)

La frase se vuelve operativa para la Pedagogía porque es un saber comprensivo que tiene que apelar a los recursos culturales y a las experiencias de la sociedad para formar cultura según los presupuestos de una buena imaginación. Y para desentrañar “recursos culturales” de la sociedad y constituirlos en contenidos formativos para el fomento de la paz se requiere sensibilidad con tacto y pensamiento situado; en últimas palabras, podría, inclusive, decirse que tales son los componentes esenciales de la imaginación pedagógica, el tacto pedagógico que obliga a pensar en el otro de manera cada vez más amplia y generosa; y el pensamiento situado que exige mantener abierta la reflexión y la acción sobre los sitios y situaciones del desempeño (ECHEVERRI-ÁLVAREZ, 2018).

Es menester reiterarlo: el paso de una cultura abstracta a una concreta, o mejor, de una sociedad que ha vivido la guerra a otra capaz de asumir culturalmente la paz, no puede descuidar sus recursos culturales como elementos formativos de una identidad global; requiere, mejor, sumar imaginación a los proyectos educativos que tienen como compromiso fomentar la paz. La imaginación social es posible si hay una imaginación pedagógica que sea capaz de formar una pedagogía de la imaginación.

Para convertir recursos culturales y experiencias en contenidos formativos es necesaria la “imaginación pedagógica” no solo para su planteamiento, sino para su sostenibilidad en el tiempo como una transformación de la Pedagogía y de la Didáctica. Imaginación pedagógica que permita imaginar la sociedad como parte de nosotros mismos, y a cada uno como parte de una sociedad que tiene experiencias buenas y malas, pero que se imagina la vida y la construye cotidianamente.

## EL CURRÍCULO VIVIDO PARA LA DEMOCRACIA COMO CULTURA CONCRETA

Según el hallazgo de la investigación, se es competente como ciudadano cuando la democracia se vive como cultura, y para hacerlo, los contenidos formativos de los currículos a escala nacional, regional, local o institucional deben ser expresiones sensibles de esa cultura. Con cierta circularidad: la democracia se vive como cultura cuando los ciudadanos son competentes en ella, y estos llegan a ser tales ciudadanos competentes, cuando la democracia ofrece una educación cuyos contenidos son expresiones de esa cultura concreta con lo cual se crea un recorrido sin solución de continuidad entre educación, ciudadanía, cultura y paz (EVANS RISCO; WEISSERT; ZAVALA SARRIO, 2018).

Un currículo tiene cuatro elementos básicos (objetivos, contenidos, metodología y evaluación). Falta, sin embargo, la pregunta ¿qué anquilosamiento supera la propuesta? Un currículo debe reconocer lo que deja atrás, mirar al futuro para resistirse a caer muy pronto en lo mismo. Preguntar qué es lo superable y reconocer en qué tipo de necesidad emerge el dispositivo escolar y curricular (FOUCAULT, 1991), no es la manida fórmula de descalificar modelos tradicionales para validar los presentes, sino propiciar una reflexión sistemática sobre el sentido de lo que se ha sido y se quiere llegar a ser por vía educativa. En otras palabras, no solamente superar modelos, métodos de la Pedagogía, sino reconocer qué es lo que ya no se puede seguir siendo en términos de sociedad y de cultura para oponerlo a un ideal de futuro que también opta por el camino educativo para alcanzarlo: la enseñanza con mejores contenidos formativos (HERBART, 1806).

La educación tiene que pensar cómo hacer para que la abstracción democrática, por más sofisticada que sea, se convierta en realización concreta. Por eso se tiene que llenar de experiencia la

invocación: ponerles gente real a los derechos, resiliencia a las adversidades, voz presente y viva a la historia, emoción al contacto. Es decir, la educación tiene que tener *Imaginación Pedagógica* para una educación con tacto. Tacto para la relación con la gente, para hacer que la lectura sea de paisajes, rostros, historias vivas (VAN MANEN, 1998). La idea no puede ser oponer discurso a una realidad contundente, sino acostumbrar con prácticas reales, con bienestar, con honradez a la población: que el político sea el personaje esperado por su impoluta voluntad de servicio. Que la escuela sea vigía y garante de la gestión, de la administración y de la transparencia.

## EXPERIENCIAS CONVERTIDAS EN CONTENIDOS FORMATIVOS DIGITALES

El proyecto de construir contenidos formativos digitales para la formación de una cultura de paz en Colombia optó por reconocer, primero, experiencias en las que los propios recursos culturales de la comunidad hubiesen permitido superar el dolor del conflicto, restaurar la imaginación sensible y continuar la vida con una memoria siempre atenta, pero cada vez menos dolorosa y más creativa. Los casos seleccionados en la investigación fueron cuatro: 1. Parcelas Alternativas Solidarias, Valle del Guamuez (Putumayo); 2. Estudiar, qué negociazo! Granada Siempre Nuestra (Antioquia); 3. Corporación Casa Mía, Medellín (Antioquia) y 4. Escuela Itinerante para la construcción de Cultura de Paz (Creando Paz), Medellín (Antioquia).

Un hallazgo común a las cuatro experiencias es la centralidad del trabajo sobre el ser, el abordaje simbólico y metafórico para tramitar los conflictos y para educar en formas de convivencia pacífica. Los recursos culturales, en la perspectiva de Lederach (2008), son imaginación, creatividad, y esto fue lo que encontramos en cada una de las experiencias. Tanto la imaginación como la creatividad son la plataforma para que las formas de violencia se puedan superar o reelaborar en herramientas socioculturales que pasan del sufrimiento a la búsqueda de alternativas de bienestar individual y comunitario. En los cuatro casos analizados se encontró que los actores sociales directamente afectados por la violencia emprendieron acciones de autorreparación con base en vínculos afectivos producidos por el sufrimiento vivido y luego compartido en relatos acerca de los acontecimientos.

En el Valle del Guamuez en Putumayo, un recurso cultural al que apela la comunidad es el de las prácticas ancestrales; estas hacen parte de la narración que construyen sobre ellos mismos y sus orígenes como comunidad, y pueden rastrearse en sus nociones de lo que es legal y lo que está por fuera de la ley (ÁLVAREZ CORREA; ARBELÁEZ ROJAS; LONDOÑO HERNÁNDEZ, en prensa). En el programa Estudiar, qué negociazo! de Granada, el tejido es metáfora y práctica, cultura concreta que se deja interpelar por cada movimiento de la aguja y el hilo, la urdimbre y la trama para la reconstrucción de imaginarios de los jóvenes y sus padres, víctimas del conflicto armado (GIRALDO-RAMÍREZ; ECHEVERRI-ÁLVAREZ; ZULUAGA JARAMILLO, en prensa). La Corporación Casa Mía, en el barrio Santander de Medellín, hizo de la restauración del patrimonio simbólico un horizonte de nuevos valores para reafirmar el valor de la vida, acciones colectivas para religar los lazos comunitarios rotos por la violencia. La figura de los jóvenes homéricos para ennoblecer al guerrero de la vida, es solo uno de los símbolos a los que apela Casa Mía en una ciudad en la que la guerra era la única opción para muchos jóvenes, ellos demostraron que la emotividad, el afecto y la solidaridad pueden producir sinergias creadoras (SAENZ-MONTOYA; ÁNGEL-URIBE; GIRALDO-RAMÍREZ, en prensa). Por último, la Escuela Itinerante Creando Paz desenreda la madeja de los conflictos mediante la formación como un proceso vivencial que lleva a la reflexión de los participantes sobre sus propios conflictos: qué transformaciones querrían hacer, qué se debe hacer para llegar a ellas, qué le está aportando a la manera como el conflicto se desarrolla. La mediación, la formación transformativa y la comunicación son los principales recursos de la Escuela que asume los conflictos como una posibilidad de transformación (SÁNCHEZ MEDINA; CARDONA BERRÍO, en prensa).

Apelando a una metodología de co-creación que implicó directamente a los actores de cada uno de los casos, se construyeron los contenidos formativos digitales que aportaron a la Cátedra de la Paz. En el marco de los encuentros, basados todos en técnicas que permitieron una participación real y horizontal en la producción de sentidos, los recursos culturales anteriormente descritos fueron emergiendo. Atendiendo a las consecuencias metodológicas del enfoque planteado no se trató nunca, en esta experiencia de co-creación, de proponer un modelo general o estándar de producción, sino de identificar las metáforas y los símbolos que guían el trabajo de reconstrucción del tejido social entre los actores y las experiencias involucradas y, de esta manera, iniciar los procesos de traducción a los elementos expresivos del ecosistema comunicativo digital y la trasposición didáctica para concretar los contenidos formativos digitales.

## CONCLUSIONES

El artículo deja claro que la democracia liberal es una forma abstracta de la cultura, pero esta condición no es una desventaja de sentido, valor y significación en relación con supuestas formas más auténticas de la cultura, sino un estadio diferente en las posibilidades abiertas de la aventura vital humana. Un estadio en el cual se prefigura, en el espíritu de la sociedad, lo que se quiere ser y se establecen mecanismos para lograr que cada vez más personas se sientan realizadas en esas lógicas en construcción de una vida común sin comunidad. Esas personas que la democracia tiene que educar para comprender, apropiarse y encarnar sus fundamentos son la condición de posibilidad de la democracia misma cuando son convertidas en ciudadanos. Democracia, ciudadanía y educación hacen parte de una relación inextricable (BICKMORE; KADERI; GUERRA-SUA, 2017).

Si bien las elucubraciones de teóricos, los académicos y científicos pueden hacer cada vez mejores invocaciones y logren dejar extensas bibliografías en los textos y en los repositorios, lo cierto es que eso simplemente ampliará las formas abstractas de la democracia. Las propuestas curriculares tienen que detenerse en experiencias como recursos culturales vivos con potencia transformadora, constituidas por gente que, sin embargo, en algún momento solo eran personas simples que pasaron de vivir una vida tranquila a sentir el terror, el dolor de ver morir amigos, esposos, hijos, vecinos, padres, sin más justificación que sembrar el miedo y, pese a ello, pudieron seguir viviendo ayudando a otros a mejor vivir, es decir, a reconstituir su imaginación sensible (ECHEVERRI-ÁLVAREZ; ZULUAGA-JARAMILLO, 2019).

Los recursos culturales de la comunidad tienen que ser visibilizados, escuchados, vistos, sentidos, por más gente, no tanto para reverenciarlos, sino para que reconozcan en ellos la capacidad guerrera que exige la paz. Es decir, que la paz no es un regalo que viene de afuera, sino una disciplina de construcción, diariamente, por la misma comunidad. Por eso, entonces, se concluye que para que la educación pueda construir una cultura de paz, primero tiene que ser capaz de ver la propia cultura y, con imaginación pedagógica, ponerla al servicio del alcance de fines específicos, como la paz, por ejemplo.

## REFERENCIAS

ÁLVAREZ CORREA, A.; ARBELÁEZ ROJAS, O.; LONDOÑO HERNÁNDEZ, A. Caso: parcelas alternativas solidarias. (Valle del Guamuez, La Hormiga, Putumayo). In: ECHEVERRI JIMÉNEZ, G.; ÁNGEL URIBE, I. *Creando Paz: experiencias con imaginación para la educación en Colombia*. Medellín: Editorial UPB, En prensa. p. 70-87. ISBN 978-958-764-730-3.

BATALLA, G.-B. *Pensar nuestra cultura: ensayos*. Ciudad de México: Alianza, 1991. ISBN 968-39-0481-5. Disponible en: <https://antropologiapoliticaenah.files.wordpress.com/2014/12/bonfil-pensar-nuestra-cultura.pdf>. Acceso en: 2 sept. 2019.

BELTRÁN-VÉLIZ, J.; OSSES-BUSTINGORRY, S. Transposición didáctica de saberes culturales mapuche en escuelas situadas en contextos interculturales. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Manizales, v. 16, n. 2, p. 669-684, jul. 2018. ISSN 2027-7679. Disponible en: <http://revistaumanizales.cinde.org.co/rfcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/2039>. Acceso en: 15 oct. 2019.

BENAVIDES-VANEGAS, F. S.; OSPINA-PEDRAZA, A. M. *El largo camino hacia la paz: procesos de paz e iniciativas de paz en Colombia y en Ecuador*. Barcelona: Editorial UOC, 2011. 424 p. ISBN 978-958-749-203-3.

BICKMORE, K.; KADERI, A. S.; GUERRA-SUA, Á. Creating capacities for peacebuilding citizenship: history and social studies curricula in Bangladesh, Canada, Colombia, and México. *Journal of Peace Education*, Londres, v. 14, n. 3, p. 282-309, 2 Sept. 2017. ISSN 1740-0201. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/17400201.2017.1365698>. Acceso en: 2 sept. 2019.

CASTORIADIS, C. *La institución imaginaria de la sociedad II*. Buenos Aires: Tusquets, 1975. Disponible en: [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/16/16TUT\\_Castoriadis\\_Unidad\\_2.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/16/16TUT_Castoriadis_Unidad_2.pdf). Acceso en: 2 sept. 2019.

COLECTIVO FILOSOFAR CON CHICOS. ¡Qué aridez de imaginación pedagógica! pensar la escuela más allá de lo (im) posible. *Childhood & Philosophy*, v. 13, n. 26, p. 105-128, Jan./Apr. 2017. ISSN 1984-5987. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5804090>. Acceso en: 2 sept. 2019.

CORAL LUCERO, J. I.; CASTILLO CASTILLO, M. L. John Rawls and the Basis for Construction of Civil Society. *Papel Politico*, Bogotá, v. 16, n. 2, p. 515-528, dic. 2011. ISSN 0122-4409.

DELGADO-PARRA, M. C. El reverso de la ciudadanía tradicional: la centralidad desentrañada. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 27, n. 1, p. 137-164, jan./abr. 2012. ISSN 0102-6992. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922012000100009&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922012000100009&lng=es&tlng=es). Acceso en: 2 sept. 2019.

DEWEY, J. *Democracia y educación*. 3. ed. Madrid: Morata, 1998. 319 p. ISBN 84-7112-391-6. Disponible en: <http://ceiphistorica.com/wp-content/uploads/2016/08/Dewey-John-Democracia-y-Educacion.pdf>. Acceso en: 19 sept. 2019.

DÍAZ-PERDOMO, M. L.; ROJAS-SUÁREZ, N. D. Educación para la ciudadanía en el posacuerdo. *Revista Eleuthera*, Manizales, v. 20, p. 13-34, 1 enero 2019. Disponible en: <https://go.gale.com/ps/anonymou?id=GALE%7CA573714762&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=20114532&p=AONE&sw=w>. Acceso en: 1 sept. 2019.

DIOS DIZ, M. *La paz como cultura: fuentes y recursos de una pedagogía para la paz*. s.l.: Editorial Milenio, 2011. 336 p. ISBN 8497434285. Disponible en: [https://books.google.com.co/books/about/La\\_paz\\_como\\_cultura.html?id=WVP\\_ewEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/La_paz_como_cultura.html?id=WVP_ewEACAAJ&redir_esc=y). Acceso en: 2 sept. 2019.

DUSSEL, E. *El humanismo helénico*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1976. 142 p. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20120130103302/humanismo.pdf>. Acceso en: 1 sept. 2019.

DUSSEL, E. Me llamo Rigoberta Menchú y así "Me nació la conciencia". In: DUSSEL, E. *Lo propio y lo ajeno: interculturalidad y sociedad multicultural*. Ciudad de México: Plaza y Valdés, 1996. p. 123-148. ISBN 968-856-502-4.

ECHEVERRI-ÁLVAREZ, J. C. Doctorados en educación formación de maestros con imaginación pedagógica para construir la paz en Colombia. *Boletín Redipe*, v. 7, n. 10, p. 80-95, 2018. ISSN 2256-1536. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6729418>. Acceso en: 2 sept. 2019.

ECHEVERRI-ÁLVAREZ, J. C.; ZULUAGA-JARAMILLO, C. M. Prácticas artísticas como experiencia educativa para restaurar la imaginación sensible en contextos vulnerados por violencias. In: CARDONA-RESTREPO, P.; ECHEVERRI-ÁLVAREZ, J. C. *Estética y educación para pensar la paz*. Medellín: Editorial UPB, v. 1, 2019. Cap. 3, p. 223-250. ISBN 978-958-764-719-8.

ELIADE, M. *Imágenes y símbolos*. Madrid: Taurus, 1974. 196 p. ISBN 84-306-0359-X.

EVANS RISCO, E.; WEISSERT, S.; ZAVALA SARRIO, P. *Competencias para una cultura democrática: convivir en pie de igualdad en sociedades democráticas culturalmente diversas*. Lima: Gráfica Filadelfia S.A., 2018. 75 p. ISBN 978-92-871-8237-1. Disponible en: <https://rm.coe.int/libro-competencias-ciudadanas-consejo-europeo-16-02-18/168078baed>. Acceso en: 2 sept. 2019.

FOUCAULT, M. *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1968.

FOUCAULT, M. El juego de Michel Foucault. In: FOUCAULT, M. *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta, 1991. p. 127-162.

FOUCAULT, M. *Nacimiento de la biopolítica: Curso del Collège de France (1978-1979)*. Madrid: Ediciones AKAL, 2007. 352 p. ISBN 978-84-460-2316-6. Disponible en: Google-Books-ID: tvgjUSb1WG4C. Acceso en: 1 sept. 2019.

FREIJEIRO VARELA, M. ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen). *Andamios*, México, v. 5, n. 9, p. 157-181, dic. 2008. ISSN 1870-0063. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1870-00632008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-00632008000200008&lng=es&nrm=iso&tlng=es). Acceso en: 29 ago. 2019.

FRESSARD, O. El imaginario social o la potencia de inventar de los pueblos. *Trasversales*, n. 2, Primavera 2006. Disponible en: <http://www.trasversales.net/t02olfre.htm>. Acceso en: 2 sept. 2019.

- GARCÍA PICAZO, P. *El Sistema Mundial: perspectivas políticas y sociológicas*. Madrid: Editorial UNED, 2010. 346 p. ISBN 978-84-362-6021-2. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?id=DxOYRnkAnXgC&dq=DxOYRnkAnXgC&hl=es&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com.co/books?id=DxOYRnkAnXgC&dq=DxOYRnkAnXgC&hl=es&source=gbs_navlinks_s). Acceso en: 16 oct. 2019.
- GEHLEN, A. *Prospettive antropologiche: per l'incontro con se stesso e la scoperta di sé da parte dell'uomo*. Bologna: Mulino, 1987. ISBN 978-88-15-01463-4.
- GIMÉNEZ-MONTIEL, G. La concepción simbólica de la cultura. In: GIMÉNEZ MONTIEL, G. *Teoría y análisis de la cultura*. Ciudad de México: CONACULTA, 2005. p. 67-87.
- GIRALDO RAMÍREZ, J. *La tercera realidad: escritos sobre paz, reconciliación y derecho humanitario*. Medellín: Sílabo, 2016. 211 p. ISBN 978-958-8794-83-9.
- GIRALDO-RAMÍREZ, M. E.; ECHEVERRI-ÁLVAREZ, J. C.; ZULUAGA JARAMILLO, C. M. Caso: Corporación Granada Siempre Nuestra, Programa "Estudiar, qué negociazo" (Granada, Antioquia). In: ECHEVERRI JIMÉNEZ, G.; ÁNGEL URIBE, I. *Creando Paz: experiencias con imaginación para la educación en Colombia*. Medellín: Editorial UPB, En prensa. p. 90-88. ISBN 978-958-764-730-3.
- GOMEZ-SUAREZ, A. Peace process pedagogy: lessons from the no-vote victory in the Colombian peace referendum. *Comparative Education*, Londres, v. 53, n. 3, p. 462-482, 3 July 2017. ISSN 0305-0068. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03050068.2017.1334425>. Acceso en: 4 feb. 2019.
- HERBART, J. F. *Pedagogía general derivada del fin de la educación*. Madrid: Ediciones de la Lectura, 1806.
- HERBOLZHEIMER, K. *Innovations in the Colombian peace process*. Ginebra: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2016. p. 1-10.
- HUNTINGTON, S.-P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. India: Penguin Books, 1997. 367 p. ISBN 978-0-14-026731-0.
- JUNG, C. G. *El hombre y sus símbolos*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1977. ISBN 84-493-0161-0.
- KANT, I. *Pedagogía*. 3. ed. Madrid: Akal, 2003. 115 p. ISBN 84-460-2086-6.
- LECHNER, N. Nuevas ciudadanías. *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, n. 5, p. 25-31, enero 2000. ISSN 1900-5180.
- LEDERACH, J. P. *La imaginación moral: el arte y el alma de construir la paz*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2008.
- LEROI-GOURHAN, A. *El gesto y la palabra*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela, 1971.
- MILLS, C. W. *La imaginación sociológica*. New York: Fondo de Cultura Económica, 1961. ISBN 968-16-0271-4. Disponible en: [https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/34671/mod\\_resource/content/1/Wright%20Mills.pdf](https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/34671/mod_resource/content/1/Wright%20Mills.pdf). Acceso en: 2 sept. 2019.
- MUÑOZ-MUÑOZ, F. A. Imperfect peace. In: DIETRICH, W.; JOSEFINA, E.-Á.; KOPPENSTEINER, N. *Key text of peace studies*. v. 1. Viena: LIT VERLAG GmbH & Co. KG, 2006. Cap. 2, p. 241-281.
- MUÑOZ-MUÑOZ, F. A.; JIMÉNEZ ARENAS, J. M. Paz imperfecta y empoderamiento pacifista. In: CABELLO-TIJERINA, P. A.; MORENO-ARAGÓN, J. *Diversas miradas, un mismo sentir: comunicación, ciudadanía y paz como retos del siglo XXI*. Ciudad de México: Plaza y Valdés, 2015. p. 50-65.
- MURPHY, K.; GALLAGHER, T. Reconstruction after violence: how teachers and schools can deal with the legacy of the past. *Perspectives in Education*, Pretoria, v. 27, n. 2, p. 158-168, June. 2009. ISSN 0258-2236. Disponible en: <https://eric.ed.gov/?id=EJ851233>. Acceso en: 2 sept. 2019.
- O'DONNELL, G. Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. In: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, contribuciones para el debate*. 2. ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004. p. 149-192.
- ORTIZ-CHARRY, G. Aproximación crítica sobre la noción de ciudadanía o la ficción de un derecho. *Mediaciones*, Bogotá, v. 1, n. 2, p. 99-114, jul. 2003. ISSN 1692-5688. Disponible en: <https://revistas.uniminuto.edu/index.php/med/article/view/354>. Acceso en: 2 sept. 2019.
- RAMÍREZ BRAVO, R. Aproximación al concepto de transposición didáctica. *Folios*. Bogotá, n. 21, p. 33-45, mayo 2017. Disponible en: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/view/6052/5012>. Acceso en: 15 oct. 2019.
- RAMÍREZ, M.-T. Muchas culturas: sobre el problema filosófico y práctico de la diversidad cultural. In: KLESING-REMPEL, Ú.; KNOOP, A. *Lo propio y lo ajeno: Interculturalidad y sociedad multicultural*. México: Plaza y Valdés, 1996. p. 19-47. ISBN 968-856-502-4. Disponible en: [https://books.google.com.co/books?id=cU5h6hYTIgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=cU5h6hYTIgC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false). Acceso en: 2 sept. 2019.



RICŒUR, P. Civilisation universelle et cultures nationales. *Revue Esprit*, n. 7/8, p. 439-453, juil./oct. 1961. Disponible en: <https://esprit.presse.fr/article/paul-ricœur/civilisation-universelle-et-cultures-nationales-31073>. Acceso en: 1 sept. 2019.

RICŒUR, P. *Historia y verdad*. Madrid: Encuentro, 1990. 232 p. ISBN 978-84-7490-253-2. Disponible en: [https://books.google.com.co/books/about/Historia\\_y\\_narratividad.html?id=yAsqFSzP77YC&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books/about/Historia_y_narratividad.html?id=yAsqFSzP77YC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acceso en: 1 sept. 2019.

RINCÓN, O. Narco.estética y narco.cultura en Narco.lombia. *Nueva sociedad*, Buenos Aires, n. 222, p. 147-163, jul./ago. 2009. ISSN 0251-3552. Disponible en: [https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3627\\_1.pdf](https://www.nuso.org/media/articles/downloads/3627_1.pdf). Acceso en: 16 oct. 2019.

ROSE, N. *Powers of freedom: reframing political thought*. Londres: Cambridge University Press, 2010. ISBN 978-0-511-48885-6.

ROUSSEAU, J.-J. *Emilio, o De la educación*. Madrid: Alianza, 1998. Disponible en: [https://books.google.com.co/books/about/Emilio\\_%C3%B3\\_De\\_la\\_educacion.html?id=xvyByP2lsIYC&printsec=frontcover&source=kp\\_read\\_button&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books/about/Emilio_%C3%B3_De_la_educacion.html?id=xvyByP2lsIYC&printsec=frontcover&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Acceso en: 2 sept. 2019.

SAENZ-MONTOYA, A.; ÁNGEL-URIBE, I.; GIRALDO-RAMÍREZ, M. E. Caso: Corporación Casa Mía (Barrio Santander, Medellín). In: ECHEVERRI JIMÉNEZ, G.; ÁNGEL URIBE, I. *Creando Paz: experiencias con imaginación para la educación en Colombia*. Medellín: Editorial UPB, En prensa. p. 59-67. ISBN 978-958-764-730-3.

SÁNCHEZ MEDINA, L. A.; CARDONA BERRÍO, N. Caso: Creando Paz, Escuela itinerante para la construcción de Cultura de Paz. (Medellín, Antioquia; Barcelona, Cataluña). In: ECHEVERRI JIMÉNEZ, G.; ÁNGEL URIBE, I. *Creando Paz: experiencias con imaginación para la educación en Colombia*. Medellín: Editorial UPB, En prensa. p. 95-117. ISBN 978-958-764-730-3.

SHKLOVSKI, V. El arte como artificio. In: JAKOBSON, R. *Teoría de la literatura de los formalistas rusos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004. p. 55-70.

SLOTERDIJK, P. *Esferas I: burbujas microsferología*. Madrid: Siruela, 2003. ISBN 978-84-16120-31-4. Disponible en: <http://www.siruela.com/archivos/fragmentos/Esferas.pdf>. Acceso en: 2 sept. 2019.

SLOTERDIJK, P. *Has de cambiar tu vida*. Valencia: Pre-textos, 2012. 574 p. ISBN 978-84-15297-54-3. Disponible en: [https://www.academia.edu/37584328/Sloterdijk\\_Peter\\_-\\_Has\\_De\\_Cambiar\\_Tu\\_Vida\\_OCR\\_-\\_opt\\_.pdf](https://www.academia.edu/37584328/Sloterdijk_Peter_-_Has_De_Cambiar_Tu_Vida_OCR_-_opt_.pdf). Acceso en: 2 sept. 2019.

TOURAINÉ, A. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Madrid: PPC Editorial, 1997.

TYLOR, E. B. La ciencia de la cultura. In: KAHN, J. S. *El concepto de cultura: textos fundamentales*. Barcelona: Anagrama, 1975. p. 29-46. ISBN 8433906038. Disponible en: [https://www.academia.edu/32402658/El\\_concepto\\_de\\_cultura\\_textos\\_fundamentales?auto=download](https://www.academia.edu/32402658/El_concepto_de_cultura_textos_fundamentales?auto=download). Acceso en: 2 sept. 2019.

VAN MANEN, M. *El tacto en la enseñanza: el significado de la sensibilidad pedagógica*. Madrid: Paidós Iberica, 1998. 232 p.

WEINBERG, J.; FLINDERS, M. Learning for democracy: the politics and practice of citizenship education. *British Educational Research Journal*, New York, v. 44, n. 4, p. 573-592, Aug. 2018. ISSN 1469-3518. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/berj.3446>. Acceso en: 2019.

ZULETA, E. *Sobre la guerra: elogio de la dificultad y otros ensayos*. Cali: Fundación Estanislao Zuleta, 2001.

### NOTA SOBRE AUTORÍA

Juan Carlos Echeverri Álvarez: participó en el diseño de la investigación, analizó e interpretó los datos y elaboró el manuscrito. María Elena Giraldo Ramírez: participó en el diseño de la investigación, analizó e interpretó los datos y elaboró el manuscrito. Karol Restrepo Mesa: analizó e interpretó los datos y elaboró el manuscrito.

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

ECHEVERRI-ÁLVAREZ, Juan Carlos; GIRALDO-RAMÍREZ, María Elena; RESTREPO-MESA, Karol. Creando paz: contenidos formativos con imaginación pedagógica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 774-789, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146935>

**Recibido el:** 24 OCTUBRE 2019 | **Aprobado para publicación:** 27 MAYO 2020








Este es un artículo de acceso abierto que se distribuye en los términos de la licencia Creative Commons, tipo BY-NC.

## ARTIGOS ARTICLES ARTICLES ARTÍCULOS

<https://doi.org/10.1590/198053147105>

# RELAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFESSORES PAULISTAS (1995-2018)

-  Andreza Barbosa<sup>I</sup>
-  Márcia Aparecida Jacomini<sup>II</sup>
-  Maria José da Silva Fernandes<sup>III</sup>
-  João Batista Silva dos Santos<sup>IV</sup>
-  Ana Paula Santiago do Nascimento<sup>V</sup>

<sup>I</sup> Centro Universitário Salesiano de São Paulo (Unisal), Americana (SP), Brasil; andrezab27@gmail.com

<sup>II</sup> Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), São Paulo (SP), Brasil; jacominimarcia@gmail.com

<sup>III</sup> Universidade Estadual Paulista (Unesp), Bauru (SP), Brasil; mj.fernandes@unesp.br

<sup>IV</sup> Universidade de São Paulo (USP), São Paulo (SP), Brasil; joao.santos@usp.br

<sup>V</sup> Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), São Paulo (SP), Brasil; ana.santiago@unifesp.br

### Resumo

*Neste artigo são analisadas as relações e condições de trabalho do professor da rede estadual paulista, destacando-se as formas de admissão, a progressão na carreira, o vencimento básico e a jornada de trabalho durante o período de 1995 a 2018. O artigo apresenta uma síntese dos dados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, estudo documental com base na legislação nacional e estadual e análise de dados estatísticos. Conclui-se que o período analisado foi caracterizado por uma política de desvalorização do trabalho docente expresso no grande número de professores contratados em caráter temporário, nos frágeis critérios de movimentação na carreira, no vencimento base abaixo do piso salarial e no descumprimento stricto sensu da composição da jornada expressa na Lei do Piso.*

**PROFISSÃO DOCENTE • CONDIÇÕES DE TRABALHO • SALÁRIO • CARREIRA PROFISSIONAL**

## WORKING RELATIONS AND CONDITIONS OF PAULISTA TEACHERS (1995-2018)

### Abstract

*In this article, working relations and conditions of the teacher from the São Paulo state school system are analyzed, highlighting the forms of admission, career progression, base salary and working hours during the period from 1995 to 2018. The article presents a synthesis of data obtained through bibliographic research, documentary study based on national and state legislation and analysis of statistical data. It is concluded that the analyzed period was characterized by a policy of devaluation of the teaching work expressed in the large number of teachers hired on a temporary basis, in the fragile criteria of movement in the career, in the base salary below the base level of pay and in the strict noncompliance with the working hours composition expressed in the law (Lei do Piso).*

**TEACHING PROFESSION • WORK CONDITIONS • SALARY • PROFESSIONAL CAREER**

## RELACIONES Y CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS PROFESORES PAULISTAS (1995-2018)

### Resumen

*En este artículo son analizadas las relaciones y condiciones de trabajo del profesor de la red estadual paulista, destacándose las formas de admisión, la progresión en la carrera, el vencimiento básico y la jornada de trabajo durante el periodo de 1995 a 2018. El artículo presenta una síntesis de los datos obtenidos por medio de una investigación bibliográfica, estudio documental con base en la legislación nacional, estadual y análisis de datos estadísticos. Se concluye que el periodo analizado fue caracterizado por una política de desvalorización del trabajo docente expreso en el gran número de profesores contratados en carácter temporal, en los frágiles criterios de movilidad en la carrera, en el vencimiento base debajo del piso salarial y en el incumplimiento stricto sensu de la composición de la jornada expresa en la Ley del Piso.*

**PROFESIÓN DOCENTE • CONDICIONES DE TRABAJO • SALARIO • CARRERA PROFESIONAL**

## RELATIONS ET CONDITIONS DE TRAVAIL DES ENSEIGNANTS DE SÃO PAULO (1995-2018)

### Résumé

*Cet article analyse les relations et les conditions de travail des enseignants dans le réseau public de l'État de São Paulo, en particulier les modalités d'admission et de progression dans la carrière, le salaire de base et la durée de la journée de travail, pour la période 1995 à 2018. L'article présente une synthèse des données obtenues à partir de recherches bibliographiques, d'études documentaires basées sur la législation nationale et de l'état de São Paulo et d'une analyse des données statistiques. En conclusion, la période se caractérise par une politique de dévalorisation du travail enseignant, manifeste par le grand nombre d'embauches temporaires, par la fragilité des critères d'avancement professionnel, par le salaire de base qui reste inférieur au minimum et par le non-respect stricto sensu de la réglementation de la journée de travail établie par la Lei do Piso, censée garantir les conditions de travail et l'application du salaire minimum national pour les enseignants.*

**PROFESSION ENSEIGNANTE • CONDITIONS DE TRAVAIL • SALAIRE • CARRIÈRE PROFESSIONNELLE**

## A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE A PROFISSIONALIZAÇÃO DOCENTE, AS RELAÇÕES E CONDIÇÕES

de trabalho e análise de planos de carreira e remuneração docente tem aumentado nas três últimas décadas. O maior interesse por essa temática de pesquisa está vinculado à importância de se acompanhar em que medida a valorização dos profissionais da educação prevista na Constituição de 1988 e na legislação infraconstitucional tem efetivamente produzido melhores condições de trabalho aos professores da educação básica pública (CAMARGO; JACOMINI, 2011).

Dentre as pesquisas existentes, ressaltamos o estudo das condições de trabalho com base nos planos de carreira de estados e municípios, cujos resultados foram apresentados no livro organizado por Camargo e Jacomini (2018). Paralelamente, há outras pesquisas que se dedicaram à análise da remuneração docente como elemento de valorização profissional, inclusive em comparação com outros profissionais dos quais se exige formação equivalente para atuação (BARBOSA, 2011; JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2016), assim como pesquisas que investigaram o vencimento e a remuneração docente em diversos estados e capitais (CAMARGO; JACOMINI, 2015; BASSI; FERNANDES; ROLIM, 2018). Há ainda pesquisas que têm abordado a configuração da jornada de trabalho docente como elemento importante no cenário das condições de trabalho e da melhoria da qualidade do ensino (FERNANDES; BARBOSA, 2014).

Em diálogo e como contribuição ao conhecimento que vem sendo produzido e sistematizado sobre a temática da (des)valorização docente, investigamos as relações e condições de trabalho do professor da rede estadual paulista durante o período de 1995 a 2018, destacando na análise as formas de admissão do servidor público, a progressão na carreira, o vencimento básico e, também, a jornada de trabalho. Para tal, foram realizadas pesquisa bibliográfica, estudo documental com base na legislação nacional e estadual sobre carreira docente e análise de dados estatísticos, especialmente os referentes à caracterização da categoria de professores e ao vencimento base. As fontes de coleta dos dados foram os sítios oficiais do governo federal e estadual, acrescidas de dados não disponíveis publicamente solicitados via Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) à Secretaria Estadual de Educação (SEE-SP).<sup>1</sup>

Ao longo do período considerado na pesquisa, muitas leis foram aprovadas, interferindo, entre outros aspectos, na carreira, nos salários e na jornada dos professores. Dessa forma, nos limites da pesquisa, tentamos desvendar um emaranhado de leis que dizem respeito à complexa e fragmentada categoria docente. Como exemplo, a distinção entre professores efetivos e não efetivos, por si só, apresentou-se como desafio para a compreensão da diferença entre trabalhadores que, embora realizem na escola as mesmas atividades, perante a legislação muito se diferenciam, seja do ponto de vista das formas de acesso e contratação ou dos direitos que lhes são garantidos.

Na análise documental, identificou-se que o Estatuto do Magistério Paulista, instituído pela Lei Complementar n. 444 (SÃO PAULO, 1985), constituiu marco importante na regulamentação das relações e condições de trabalho de docentes e especialistas. Após 12 anos de aprovação desse estatuto, foi instituído o Plano de Carreira, Vencimento e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação de São Paulo, por meio da Lei Complementar n. 836 (SÃO PAULO, 1997), durante o governo de Mário Covas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Essa lei reformulou vários aspectos contidos no estatuto de 1985, aproximando-o das políticas educacionais do período que se vinculavam a uma nova concepção de gestão pública imbricada na reforma da rede

1 Em 2019 a sigla da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo passou a ser Seduc-SP. Neste texto optamos por manter a sigla usada no período de estudo da pesquisa.

estadual paulista (de 1995 a 1998). Por sua vez, as concepções de gestão pública advinham da Reforma do Estado realizada na década de 1990, conduzida por Bresser-Pereira, no primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, expressas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1998).

A Nova Gestão Pública (NGP) assentou suas bases no pensamento de teor neoliberal e na teoria da escolha pública. Na perspectiva de um empreendedorismo apoiado na “motivação, ambição criativa, gosto pelo risco, luta pela excelência, esforço, independência, flexibilidade e responsabilidade pessoal” (PAULA, 2005, p. 45), a reforma do Estado buscou estabelecer novas relações e condições de trabalho no serviço público, ancoradas num conjunto de pressupostos característicos do setor privado.

Dos anos iniciais da reforma da educação em São Paulo até o ano de 2018, passaram-se mais de duas décadas, e, nesse período, ocorreram sucessivas alterações na rede pública de ensino que impactaram o trabalho docente. Desde as primeiras e marcantes medidas vinculadas ao projeto Escola de Cara Nova, em 1996, passando pelo programa Educação Compromisso de São Paulo, iniciado em 2011, a organização e gestão pedagógica das escolas e as condições de trabalho docente foram sendo ajustadas por meio da legislação a um contexto marcado pelo gerencialismo e pela performatividade que, de acordo com Ball (2005, p. 544), são mecanismos de reengenharia, de “reforma” e de reconstrução do setor público, que passou a conhecer novas orientações, novas relações de poder e novas opções de direcionamento das políticas sociais. Nesse sentido, serão apresentados neste artigo alguns elementos centrais sobre as condições e as relações de trabalho dos professores paulistas.

## PROFESSORES EFETIVOS, ESTÁVEIS E TEMPORÁRIOS: DIFERENTES FORMAS DE ADMISSÃO E DIFERENTES DIREITOS

No período de 1995 a 2018, o quadro do magistério da rede pública paulista foi formado por duas diferentes classes.<sup>2</sup> Até 1997 existiam três séries relativas à classe docente, denominadas: Professor I, que atuava nos anos iniciais do ensino fundamental e para a qual se admitia a formação em curso normal de nível médio; Professor II, que atuava nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio e para a qual se admitia formação em nível superior em cursos de licenciatura curta; e, por fim, o Professor III, que atuava nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio e para a qual se exigia formação em nível superior em cursos de licenciatura plena.

Buscando atender às exigências de formação docente estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), o Plano de Carreira, Vencimento e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério (SÃO PAULO, 1997) extinguiu o denominado Professor II, passando a existir apenas duas séries no âmbito da classe docente na rede paulista: Professor de Educação Básica I (PEB I), que atua nos anos iniciais do ensino fundamental, e para a qual se admite a formação em curso normal de nível médio, e Professor de Educação Básica II (PEB II), que atua nos anos finais do ensino fundamental e ensino médio para a qual se exige formação em nível superior em cursos de licenciatura plena.

O número de docentes PEB I, que já chegou a corresponder a quase a metade do total de professores da rede (94.913 professores, contra 100.616 PEB II, em 1998), reduziu muito no período analisado, correspondendo a apenas 40.867 (21%) em 2018, ano em que o número de docentes PEB II correspondia a 149.529<sup>3</sup> (79%). Essa redução ocorreu especialmente em função do processo de municipalização do ensino fundamental realizado a partir da década de 1990 no estado de São Paulo e que atingiu principalmente os anos iniciais do ensino fundamental.

2 Segundo a Lei n. 444 (SÃO PAULO, 1985), as classes docentes configuram as diferentes formas de classificação dos cargos de professores existentes na rede. São diferenciadas em função do nível de formação dos professores e da etapa da educação básica em que atuam.

3 Dados fornecidos pela SEE-SP via SIC (Protocolo SIC-SP n. 444191922700).

No que diz respeito à situação funcional, observaram-se três principais tipos de vínculo entre o professor e a administração pública: professor concursado efetivo após período probatório, professores não concursados que se tornaram estáveis por força de lei<sup>4</sup> e docentes contratados em caráter temporário, denominados Ocupantes de Função Atividade (OFA). Em relação à forma de provimento, identificou-se o ingresso na carreira via concurso público de provas e títulos, lembrando que esta é a forma de ingresso do servidor público, prevista constitucionalmente desde 1934 (BRASIL, 1934).

A contratação por tempo determinado, também prevista na legislação, mas que deveria ter caráter residual, atendendo apenas à “natureza temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988), conforme preceito constitucional, apresentou participação significativa na quantidade total de professores na SEE-SP durante todo o período analisado. Assim, tanto o estatuto, aprovado num momento de avanço democrático, como o plano de carreira publicado num contexto de reforma gerencial, não alteraram a condição de provisoriedade da contratação docente, mantendo-se na rede pública um subterfúgio legal que dificultou a valorização da carreira docente.

No período analisado, foram realizados nove concursos públicos, nos anos de 1999 (para PEB II), 2004 (para PEB II), 2005 (para PEB II, para contratação de professores de Educação Física), 2005 (para PEB I), 2005 (para PEB II, para contratação de professores de Filosofia), 2007 (para PEB II), 2011 (para PEB II), 2014 (para PEB II) e 2015 (para PEB I). À primeira vista, esse dado parece positivo; mas, considerando que houve edições voltadas apenas à PEB I ou PEB II, foram escassos os concursos públicos realizados pela SEE-SP, além de serem temporalmente distantes entre si, o que acarretou a contínua existência de professores temporários na rede estadual. A situação foi mais grave em relação aos PEB I, que tiveram apenas dois concursos realizados em mais de duas décadas.

Dados publicados pela Coordenadoria Geral de Recursos Humanos da SEE-SP (CGRH/SEE-SP) possibilitaram a construção de uma série histórica sobre o quantitativo de professores efetivos e não efetivos entre os anos de 1999 e 2018. Uma segunda fonte de dados considerada para elaboração da série, possibilitando comparações, foi o Boletim de Acompanhamento de Pessoal divulgado pela SEE-SP, com base no relatório de Pagamento Mensal da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp). Esse boletim, elaborado pela SEE-SP, foi disponibilizado até maio de 2014 para utilização pública, inclusive para entidades que pesquisavam a rede de ensino; mas, no caso da investigação aqui relatada, utilizou-se apenas o período de 1994 a 1998, de forma a complementar os dados da CGRH. Assim, os dados organizados na Tabela 1 possibilitam a visualização de 25 anos de distribuição dos docentes efetivos e não efetivos na rede pública estadual de ensino. Embora fundamental para acompanhar a distribuição docente num longo período histórico, as fontes citadas apresentavam critérios de coleta de dados distintos, bem como recortes temporais também diferentes, sendo a primeira de 1999 a 2018, e a segunda de 1994 a 1998, o que exigiu atenção nas interpretações efetuadas, e, em algumas situações, principalmente no período de 1998 a 2000, quanto à sobreposição de dados.

4 Por exemplo, a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado de São Paulo de 1989 e a Lei Complementar n. 1.010 de 1 junho de 2017.

**TABELA 1**  
**PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA, EFETIVOS E NÃO EFETIVOS, DE 1994 A 2018**  
**(REFERÊNCIA: NOVEMBRO)**

Ano	Efetivos		Não efetivos		Total
	Nº de professores	%	Nº de professores	%	
1994	82.536	39,96%	124.002	60,04%	206.538
1995	78.418	38,51%	125.200	61,49%	203.618
1996	71.359	35,68%	128.619	64,32%	199.978
1997	65.953	33,52%	130.779	66,48%	196.732
1998	59.323	28,44%	149.247	71,56%	208.570
1999	55.550	27,13%	149.226	72,87%	204.776
2000	81.022	42,54%	109.453	57,46%	190.475
2001	75.874	41,38%	107.504	58,62%	183.378
2002	79.846	39,69%	121.335	60,31%	201.181
2003	83.787	39,51%	128.292	60,49%	212.079
2004	88.731	41,72%	123.971	58,28%	212.702
2005	100.222	46,29%	116.298	53,71%	216.520
2006	119.436	52,92%	106.272	47,08%	225.708
2007	118.434	52,59%	106.785	47,41%	225.219
2008	125.352	56,80%	95.334	43,20%	220.686
2009	120.984	55,41%	97.342	44,59%	218.326
2010	115.987	52,76%	103.844	47,24%	219.831
2011	116.927	52,38%	106.301	47,62%	223.228
2012	117.623	50,53%	115.174	49,47%	232.797
2013	116.122	48,22%	124.718	51,78%	240.840
2014	138.708	55,32%	112.028	44,68%	250.736
2015	129.185	57,90%	93.941	42,10%	223.126
2016	124.202	60,05%	82.633	39,95%	206.835
2017	123.508	61,60%	77.007	38,40%	200.515
2018	121.524	63,82%	68.887	36,18%	190.411

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Boletim de Acompanhamento de Pessoal da SEE-SP (Prodesp), de 1994 a 1998, e em dados da CGRH/SEE-SP, de 1999 a 2018.

De forma geral, observou-se uma oscilação no número total de professores, sendo que os períodos com maior número de docentes coincidem com os períodos em que foram realizados concursos públicos – 1999, 2004, 2005, 2007, 2011, 2014 e 2015. Chama a atenção, no entanto, a diminuição de mais de 60 mil professores, no total, no último quinquênio da série histórica (2014 a 2018). Também foi possível observar em toda a rede uma inversão entre a parcela de professores efetivos e não efetivos. Em 1994, cerca de 40% do total de professores eram efetivos, e 60%, não efetivos; em 2018, observou-se que 63% dos professores eram efetivos, e 36%, não efetivos, dado expressivo que, por si só, não poderia ser caracterizado como contratação residual prevista legalmente.

A diminuição de professores não efetivos, observada principalmente a partir de 2013, quando era superior a 50% dos docentes, pode ser atribuída às pressões feitas pelo magistério paulista, sobretudo via sindicato, para a realização de concursos públicos. Essa diminuição poderia ser interpretada como um avanço; entretanto, a interpretação mais apurada do contexto no qual essas mudanças numéricas ocorreram, e, também, a análise das demais condições de trabalho docente discutidas neste artigo (carreira, jornada de trabalho e vencimentos) dão indícios de que a alteração na relação numérica entre o número de efetivos e não efetivos pouco significou em termos de avanço e melhoria nas condições de trabalho para a categoria docente.

A manutenção de contratações temporárias na rede de ensino – em nenhum período da série inferior a 30% do total de professores da rede – vai na contramão do preconizado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 205, inciso V, que estabelece como princípio para o oferecimento de ensino a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (BRASIL, 1988). Também está em desacordo com a primeira estratégia da meta 18 do PNE, que prevê que as redes públicas de educação básica tivessem, no mínimo, 90% de seus docentes em cargos efetivos até 2017 (BRASIL, 2014).

Ainda que o número de professores não efetivos tenha reduzido nos últimos anos, há que se reconhecer que a significativa presença desse grupo na rede paulista evidencia uma política de precarização posta em prática pela administração pública do estado de São Paulo, que fundamenta seu atendimento na exclusão de um grupo de professores dos direitos estabelecidos pelo plano de carreira (SANTOS, J. B. S. dos, 2016; QUIBAO NETO, 2015). Além do mais, como argumentam Santos e Quibao Neto (2018), o poder público adotou estratégias de “subcategorização” da classe docente, e, além de reduzir os gastos em educação, alterou o funcionamento das atribuições de aulas, de forma que os professores efetivos só poderiam ampliar sua jornada de trabalho para além das 40 horas,<sup>5</sup> como permitido pela legislação, por meio de abertura de contratos temporários. Ou seja, o professor efetivo, antes beneficiário dos direitos previstos no plano de carreira devido à aprovação em concurso público, passou a estar submetido também a um vínculo precário caso ampliasse, com uma carga suplementar, sua jornada de trabalho de 40 horas, recebendo menor valor por hora aula, visto que nesse novo “vínculo” se encontraria no início da carreira. Dessa forma, na rede estadual, um mesmo professor pode atuar como efetivo e como temporário, situação que também pode explicar o dado apresentado pela CGRH/SEE-SP, que indica diminuição do número de não efetivos em atuação na rede de ensino.

Estudos de Quibao Neto (2015) e Fontana (2019) indicaram que a existência de professores não concursados na rede estadual de ensino de São Paulo não é novidade, já que ocorre desde a segunda metade do século passado. Contudo, após os anos 2000, com o aprofundamento da reforma do Estado brasileiro e sua administração gerencial, as formas de contratação de temporários aprofundaram as desigualdades internas à categoria docente. De acordo com Quibao Neto (2015), foi a partir de 2007, com a Lei Complementar n. 1.010 (SÃO PAULO, 2007), que se instituiu a lógica da categorização dos servidores públicos estaduais com a criação de subcategorias dentro da rede e da mesma situação funcional. J. B. S. dos Santos (2016) apresentou um quadro sintético da referida categorização até o ano de 2013, que se manteve até o último ano de análise desta pesquisa (2018).

5 Na rede pública estadual paulista há a possibilidade, como será abordado também neste artigo, de o professor assumir até 64 horas de trabalho semanal.



**QUADRO 1**  
**CATEGORIAS DOCENTES, SITUAÇÃO FUNCIONAL E LEGISLAÇÃO VIGENTE (SEE-SP)**

CATEGORIA	NOME	SITUAÇÃO FUNCIONAL	LEGISLAÇÃO	CARACTERÍSTICA DO VÍNCULO
A	EFETIVO	Titular de cargo	Inciso II, Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88)	Efetivo e estável
F	ESTÁVEL	Ocupante de Função-Atividade (OFA)	Lei n. 500/74 e LC n. 1.010/07	Estável
I	EVENTUAL		Lei n. 500/74	Temporário
L	OFA L		Lei n. 500/74	Temporário
N	CLT - Estatutário		Art. 19 ADCT CF/88	Estável
O	OFA O		LC n. 1.093/09	Temporário
P	OFA Estável		Art. 19 ADCT CF/88, Art. 18 ADCT CESP/89 e LC n. 706/93	Estável
R	CLT - Estável		Art. 18 ADCT CESP/89	Estável
S	EVENTUAL		Lei n. 500/74 e Decreto Estadual n. 24.948/86	Temporário
V	EVENTUAL		Alínea "b", Inciso III, Artigo 1º da LC n. 1.093/09	Temporário

Fonte: J. B. S. dos Santos (2016, p. 139).

Na Tabela 2, é apresentada a quantidade de professores ativos na rede pública por categoria funcional no período de 2011 a 2018.<sup>6</sup> Não constam as categorias referentes aos denominados professores eventuais (I, S e V), que ministram aulas por períodos inferiores a 15 dias, nem de professores readaptados (categoria R), uma vez que a SEE-SP afirmou não dispor de dados referentes a tais profissionais.<sup>7</sup>

**TABELA 2**  
**PROFESSORES ATIVOS POR CATEGORIA FUNCIONAL DE 2011 A 2018 (REFERÊNCIA: NOVEMBRO)**

Categoria	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	116.266	117.623	116.122	138.708	129.185	124.202	127.171	121.524
P	1.394	958	757	583	373	245	179	115
N	4	2	2	1	1	1	1	1
F	68.426	63.664	60.145	54.346	50.417	46.526	42.088	37.387
L	222	7	2	1	2	0	0	0
O	10.770	50.543	63.812	57.097	43.148	35.861	28.329	31.384
<b>Total</b>	<b>197.082</b>	<b>232.797</b>	<b>240.840</b>	<b>250.736</b>	<b>223.126</b>	<b>206.835</b>	<b>197.768</b>	<b>190.411</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em dados fornecidos pela SEE-SP via SIC (Protocolo SIC-SP n. 550281911304).

A fragmentação da categoria docente em distintas subcategorias, mesmo sendo todos professores da mesma rede, exercendo a mesma profissão e se submetendo às mesmas exigências do trabalho nas escolas estaduais. A divisão da classe docente provocou mudanças não só em termos objetivos, considerando os trâmites administrativos e os direitos trabalhistas, mas também provocou

<sup>6</sup> Embora solicitados via SIC à SEE-SP, mais de uma vez, dados referentes ao número de professores por categoria funcional para todo o período da pesquisa (de 1995 a 2018), só obtivemos os dados a partir de 2011, pois a SEE-SP afirmou não ter disponíveis tais dados para o período anterior.

<sup>7</sup> Os dados das tabelas 1 e 2 foram fornecidos pela SEE-SP, contudo observa-se diferença no total de professores nos anos de 2011, 2014 e 2017.

alterações subjetivas no que diz respeito às divisões hierárquicas induzidas nos próprios professores das unidades de ensino (SANTOS, F. D., 2016). Essas duas dimensões, objetiva e subjetiva, envolvidas na criação das categorias, implicam, como argumentou F. D. Santos (2016), no fracionamento das pautas de reivindicações sindicais e em retrocessos nas formas de organização docente coletiva, de forma a diminuir sua força de mobilização e o poder de negociação com o poder público, talvez objetivo não explícito das reformas educacionais gerencialistas.

Os dados da Tabela 2 revelam ainda que, no período de 2011 a 2018, houve o crescimento no número de professores da categoria A (efetivos) e O (temporários) em 5% e 191%, respectivamente, mesmo com a diminuição de 3% no número total de professores na rede. Outro destaque foi a inexistência da categoria L após o ano de 2015 e a expressiva diminuição das categorias P (92%), N (75%) e F (45%), o que pode indicar a tendência de manter apenas a categoria O, com seus parcos direitos trabalhistas, como forma principal de contratação docente temporária.

Ao analisar os diferentes processos de admissão de professores na rede pública estadual paulista e as condições de trabalho às quais estavam submetidos,<sup>8</sup> Fontana (2019) chamou a atenção para a complexidade do cenário constatado, destacando que, enquanto as condições de trabalho dos professores temporários (categoria O) se caracterizavam como as menos favoráveis, as condições de trabalho dos professores estáveis (categoria P e F) aproximavam-se das condições dos professores efetivos, embora essas também fossem marcadas pela precarização representada por baixos salários.

Tal situação, acrescida da irregularidade na realização de concursos, explicita uma política de contratação de pessoal orientada por critérios econômicos, advindos do setor empresarial, e não por critérios didáticos e pedagógicos. Por meio da admissão de professores em caráter temporário, por exemplo, é possível reduzir os gastos com educação, dispensando-os quando houver redução do número de turmas ou salas, configurando um processo de precarização das condições de trabalho docente.

## FORMAS DE PROGRESSÃO NA CARREIRA E VENCIMENTOS: MERITOCRACIA E DESVALORIZAÇÃO

Os planos de carreira figuram na legislação (BRASIL, 1988, 1996, 2014) e na literatura (DUTRA JÚNIOR *et al.*, 2000; JACOMINI; PENNA, 2016) como instrumentos importantes para viabilizar a valorização docente. Tal valorização se daria principalmente ao serem estabelecidos padrões de vencimento aos quais os professores poderiam fazer jus à medida que progredissem na carreira. Assim, a forma como os planos preveem a movimentação dos docentes na carreira poderia contribuir para torná-la atrativa e estimular os docentes a nela permanecerem com vistas a alcançar padrões de vencimento mais elevados. Contudo, cabe lembrar que valorização não se restringe à elevação de salários, mas também envolve a não intervenção na autonomia didático-pedagógica e a satisfação pelo compromisso profissional, entre outros aspectos.

No caso dos professores paulistas, o Estatuto do Magistério de 1985 (SÃO PAULO, 1985) e o Plano de Carreira de 1997 (SÃO PAULO, 1997) estabeleceram formas distintas de movimentação na carreira. Embora aparentemente semelhantes, há importante alteração na concepção de carreira presente nas duas leis, sendo as mudanças feitas no estatuto motivo de inúmeras críticas dos professores e das entidades sindicais.

O Estatuto expressava uma concepção de carreira na qual a movimentação, ou seja, a passagem de uma condição de vencimento inferior para uma superior no sentido vertical ou horizontal da tabela de vencimento ocorria por dois critérios: 1) tempo de trabalho na rede (antiguidade) e

<sup>8</sup> Nesta pesquisa, não foram consideradas as categorias referentes aos professores eventuais e aos professores readaptados, por não se dispor de dados, e também das categorias N e L, por estarem em extinção.

merecimento (com base em pontuação conforme as faltas do profissional durante o ano); 2) titulação em nível superior (cursos de licenciatura, pós-graduação em nível de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão cultural).

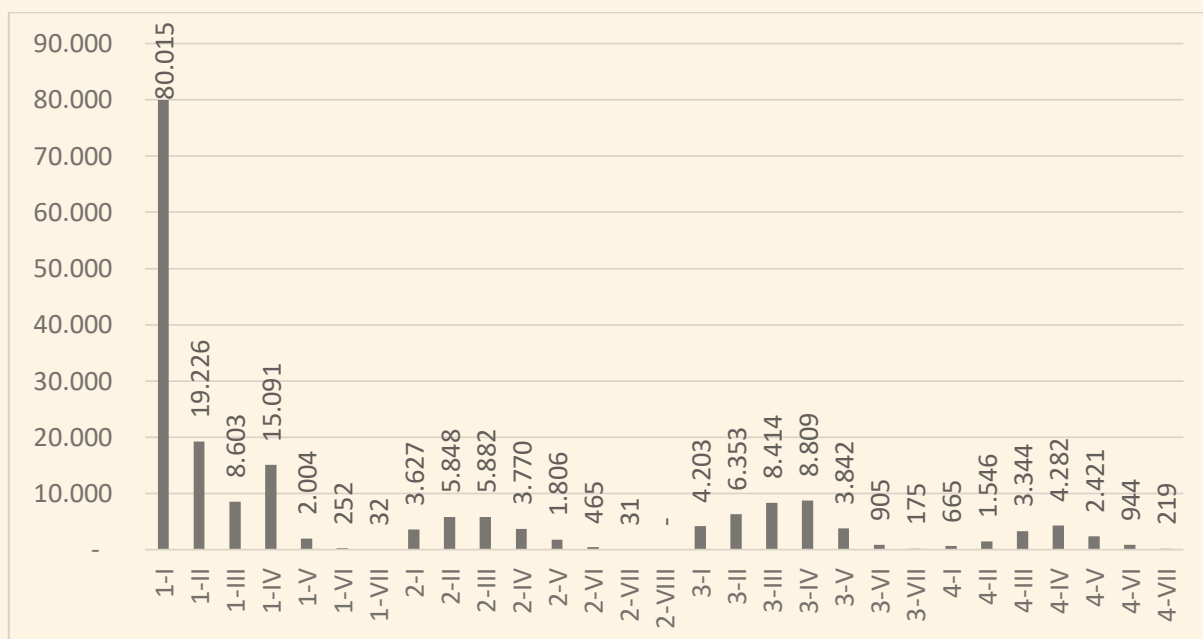
Com a aprovação da Lei Complementar n. 836 (SÃO PAULO, 1997), que instituiu o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para integrantes do Quadro do Magistério, a movimentação passou a se dar pela via acadêmica em cinco níveis (I-V), incorporando algumas gratificações já existentes. O PEB I iniciava a carreira no nível I, e era enquadrado no nível IV quando adquiria a formação em nível superior, curso de licenciatura; ao cursar mestrado ou doutorado, galgava o nível V. O PEB II iniciava a carreira no nível III, ascendia ao nível IV com o curso de mestrado, e ao V com o curso de doutorado. Essa mudança significou praticamente o fim da “carreira” no sentido de progressão, uma vez que a movimentação se restringiu à titulação, desconsiderando a movimentação por tempo de serviço e merecimento, conforme previsto no Estatuto de 1985.

Em 2009, foi aprovada a Lei Complementar n. 1.097 (SÃO PAULO, 2009c), que instituiu o sistema de promoção para integrantes do Quadro do Magistério, segundo a qual a promoção se daria com “a passagem do titular de cargo [...] para a faixa imediatamente superior da que estiver enquadrado, mediante aprovação em processo de avaliação teórica, prática ou teórica e prática, de conhecimentos específicos” (SÃO PAULO, 2009c, art. 2º). Esse processo ficou conhecido na rede como Prova de Mérito, e instituiu uma nova concepção para a movimentação na carreira. Dessa forma, aos cinco níveis existentes, foram acrescentadas cinco faixas, garantindo a movimentação vertical e horizontal para progressão na carreira.

Essa lei instituiu os interstícios, quatro anos na faixa inicial, e três anos nas subsequentes na promoção por mérito, além de estabelecer outros critérios, tais como a necessidade de classificação na unidade de ensino ou administrativa há pelo menos 80% do tempo especificado no interstício e somar ao menos 80% dos pontos na tabela de frequência. A lei ainda limitou a promoção a apenas 20% de docentes de cada faixa, limitação essa revogada pela Lei Complementar n. 1.143 (SÃO PAULO, 2011), após intensa pressão da categoria. Tal procedimento ampliou também o número de faixas de cinco para oito, diminuindo os percentuais.

A Lei Complementar n. 1.143 (SÃO PAULO, 2011) acrescentou três níveis e três faixas à carreira. Dessa forma, a progressão na carreira do magistério passou a ser pelas vias acadêmica e não acadêmica (nível I ao VIII) e, também, pela aprovação em prova de mérito (faixa 1 a 8). Embora possa parecer que as possibilidades de progressão tenham se ampliado, as exigências para passagem de um nível a outro e de uma faixa a outra dificultaram a movimentação no interior da carreira, já que é quase impossível ao docente chegar ao nível VIII/faixa 8 (último estágio da carreira) até sua aposentadoria. Além disso, a distribuição de docentes pelos níveis/faixas da carreira é bastante desigual, conforme ilustra o Gráfico 1, no qual são apresentados dados de 2018, último ano do período considerado nesta pesquisa:

**GRÁFICO 1**  
DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES POR FAIXA/NÍVEL DA CARREIRA EM 30 DE NOVEMBRO DE 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela SEE-SP via SIC (Protocolo SIC-SP n. 550281911304).

O Gráfico 1 permite observar que a imensa maioria de docentes da rede pública estadual encontra-se nos primeiros estágios da carreira, e que o ponto mais avançado da carreira ao qual foi possível chegar foi a Faixa 4, nível VII, não havendo docentes na última etapa da carreira. No que diz respeito à progressão acadêmica e não acadêmica, destaca-se a dificuldade de progredir em todos os níveis respeitando os interstícios de tempo estipulados pela lei. Já no que se refere à progressão pelo mérito, tendo em vista o fato de ser uma forma de progressão estabelecida mais recentemente (em 2009), e, considerando todos os pré-requisitos exigidos para progressão por essa via, a faixa máxima a qual um professor poderia ter conseguido alcançar ao final de 2018 seria a faixa 4. Dessa forma, a mesma legislação que pareceu ampliar as possibilidades de movimentação na carreira, estabeleceu limitações que tornaram praticamente inatingível aos docentes chegar ao topo da carreira, sendo, portanto, uma valorização ilusória que somente pode ser desvendada com uma análise apurada dos elementos que a compõem.

O Quadro 2 apresenta a variação dos valores iniciais (VI) e finais (VF) dos vencimentos dos professores no período entre 1995 a 2018. Consideramos no quadro os valores de vencimentos com base em uma jornada de 40 horas de trabalho semanal, inclusive para o período entre 1998 e 2009 quando só havia a jornada de 30 e 24 horas semanais para professores. Nesses casos, tomamos os valores estabelecidos para a jornada de 30 horas, calculando, para fins de comparação, o valor referente a 40 horas de trabalho semanal. Por fim, consideramos os cargos existentes atualmente na rede: PEB I e PEB II, deixando de lado o cargo de Professor II, em extinção na rede.

**QUADRO 2**

**VENCIMENTOS DOCENTES INICIAIS E FINAIS POR 40 HORAS SEMANAIS DE TRABALHO DE 1995 A 2018 (EM REAIS, VALORES NOMINAIS E CORRIGIDOS PELO INPC, MÊS DE REFERÊNCIA: DEZEMBRO)**

Legislação	Ano	PEB I				PEB II			
		VI nominal	VI corrigido	VF nominal	VF corrigido	VI nominal	VI corrigido	VF nominal	VF corrigido
LC 795 18/07/1995	1995	222,00	1.010,50	376,30	1.589,12	269,84	1.139,54	457,39	1.931,56
LC 798 07/11/1995	1996	339,43	1.296,59	566,29	2.163,18	406,09	1.551,23	688,33	2.629,36
	1997	339,43	1.245,63	566,29	2.078,16	406,09	1.490,26	688,33	2.526,02
LC 836 30/12/1997	1998	813,33	2.907,96	988,60	3.534,61	1.016,67	3.634,97	1.235,76	4.418,30
	1999	813,33	2.690,41	988,60	3.270,19	1.016,67	3.363,04	1.235,76	4.087,77
	2000	813,33	2.550,86	988,60	3.100,56	1.016,67	3.188,60	1.235,76	3.875,73
	2001	813,33	2.335,20	988,60	2.838,42	1.016,67	2.919,02	1.235,76	3.548,06
LC 923 02/07/2002	2002	854,00	2.178,55	1.038,03	2.648,01	1.067,49	2.723,16	1.297,55	3.310,05
	2003	854,00	1.932,10	1.038,03	2.348,46	1.067,49	2.415,11	1.297,55	2.935,60
LC 958 13/09/2004	2004	968,25	2.070,57	1.176,91	2.516,78	1.120,87	2.396,94	1.362,41	2.913,46
LC 975 06/10/2005	2005	1.113,49	2.256,41	1.353,45	2.742,67	1.289,00	2.612,07	1.566,79	3.174,99
	2006	1.113,49	2.199,47	1.353,45	2.673,46	1.289,00	2.546,15	1.566,79	3.094,87
LC 1.018 15/10/2007	2007	1.166,83	2.199,45	1.418,28	2.673,43	1.350,73	2.546,10	1.641,83	3.094,82
LC 1.053 04/07/2008	2008	1.309,17	2.301,94	1.591,29	2.798,00	1.515,52	2.664,77	1.842,12	3.239,04
	2009	1.309,17	2.209,88	1.591,29	2.686,10	1.515,52	2.558,20	1.842,12	3.109,51
LC 1.107 23/04/2010	2010	1.368,75	2.177,95	3.327,44	5.294,60	1.584,49	2.521,23	3.851,91	6.129,13
LC 1.143 11/07/2011	2011	1.636,21	2.452,11	4.631,27	6.940,67	1.894,12	2.838,63	5.361,28	8.034,70
	2012	1.803,92	2.551,50	5.105,97	7.221,98	2.088,27	2.953,69	5.910,81	8.360,37
LC 1.204 01/07/2013	2013	1.950,40	2.612,80	5.520,57	7.395,47	2.257,84	3.024,65	6.390,77	8.561,21
	2014	2.086,92	2.629,15	5.907,01	7.441,80	2.415,88	3.043,59	6.838,13	8.614,85
	2015	2.086,92	2.369,30	5.907,01	6.706,29	2.415,88	2.742,78	6.838,13	7.763,41
	2016	2.086,92	2.206,28	5.907,01	6.244,87	2.415,88	2.554,06	6.838,13	7.229,25
LC 1317 21/03/2018	2017	2.086,92	2.164,20	5.907,01	6.125,74	2.415,88	2.505,34	6.838,13	7.091,34
	2018	2.233,02	2.233,02	6.320,52	6.320,52	2.585,01	2.585,01	7.316,80	7.316,80

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação indicada no Quadro (SÃO PAULO, 1995a, 1995b, 1997, 2002, 2004, 2005, 2007, 2008a, 2010, 2011, 2013, 2018).

Uma leitura superficial que levasse em conta apenas os valores de VI e VF, desconsiderando mudanças ocorridas em relação à constituição dos vencimentos, tais como incorporação de gratificações e a dispersão nos níveis/faixas da carreira, pode induzir à conclusão equivocada de que a carreira docente na rede de ensino paulista tornou-se mais atrativa ao longo dos anos. No caso do PEB I, por exemplo, o vencimento ao final da carreira, em 1995, era 169% maior que o vencimento no início da carreira, enquanto, em 2018, o vencimento final era 283% superior em relação ao vencimento inicial. Isso denotaria, em princípio, que o profissional que permanecesse na carreira seria mais bem retribuído em 2018 do que aquele que chegasse ao final da carreira em 1996. A diferença entre VI e VF passou a ser maior no intervalo de tempo compreendido entre 2008 e 2011 em função das alterações promovidas pelas leis complementares n. 1.097 (SÃO PAULO, 2009b) e n. 1.143 (SÃO PAULO, 2011), que criaram outras faixas e níveis na carreira. No entanto, como já apontado, a forma como a progressão na carreira se estabeleceu dificultou a evolução funcional, e, assim, a maioria dos docentes na ativa permanece nos estágios iniciais da carreira, portanto, recebendo os menores vencimentos.

Quanto aos vencimentos, um breve olhar que desconsidere especificidades e exigências de formação para a docência, pode levar à impressão de que os vencimentos dos docentes paulistas são satisfatórios em relação à média do trabalhador brasileiro. Contudo, considerada a formação em nível superior e o estabelecido pela legislação nacional, os vencimentos do magistério paulista são baixos. Em 2008, foi aprovada a Lei n. 11.738, que criou o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN); a partir de então, o valor do piso vem sendo corrigido anualmente, e os vencimentos de docentes paulistas não têm sido corrigidos na mesma proporção.

No período entre 2009 e 2018, o PSPN aumentou 158%, enquanto o vencimento inicial do professor PEB I em São Paulo aumentou 71%. Com isso, em 2009, primeiro ano de vigência da lei do piso, o valor do vencimento de PEB I por 40 horas em São Paulo era 37,8% maior que o nacionalmente estabelecido. Em 2018, o vencimento de PEB I está 9% abaixo do estabelecido por essa lei. Ou seja, embora São Paulo seja o estado mais rico da federação, não está cumprindo a lei do piso no que diz respeito aos vencimentos do professor que atua nos anos iniciais do ensino fundamental.

A precarização objetiva, neste caso expressa por um de seus aspectos que é a remuneração, pode ser constatada a partir da diminuição salarial do magistério paulista. Tal situação se tornou ainda mais grave ao se constatar que São Paulo é, também, um dos estados com maior custo de vida no país. Nesse sentido, é interessante comparar ainda o valor dos vencimentos iniciais dos professores (pois, como vimos, a maior parte dos professores se encontra nos estágios iniciais da carreira) com o salário mínimo necessário calculado pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (Dieese). No início do período considerado nesta pesquisa, janeiro de 1995, o valor do salário mínimo era de R\$ 723,82, e o vencimento inicial de docente nos anos iniciais do ensino fundamental no estado era de R\$ 222,00, portanto 69% inferior ao que o Dieese estabelecia como sendo o mínimo necessário. Em dezembro de 2018, o salário mínimo necessário era R\$ 3.960,57, enquanto o vencimento base de docente PEB I era R\$ 2.233,02, ou seja, 43,6% menor que o considerado necessário. Portanto, como o salário mínimo necessário reflete o poder de consumo de um trabalhador com jornada de 44 horas de trabalho semanal, houve uma diminuição do poder de compra dos docentes paulistas nesse período.

A meta 17 do PNE 2014 prevê “Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014). De acordo com o Relatório do 2º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018 publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (Inep) (BRASIL, 2018), a média dos salários dos não professores no Brasil em 2017 (último ano considerado no documento) era de R\$ 4.678,26, e a média dos salários dos não professores no estado de São Paulo no mesmo ano era de R\$ 4.937,49, ao passo que o vencimento inicial de PEB II (que exige formação em nível superior) era de R\$ 2.415,88, mostrando o quão distante o estado de São Paulo está de cumprir o disposto na meta 17 do PNE. Estudo de Jacomini, Alves e Camargo (2016), com base nos dados Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013, já havia indicado que o rendimento médio dos professores estava bem abaixo em relação à média do de profissionais com mesmo nível de formação escolar.

Os efeitos da baixa remuneração docente foi objeto da pesquisa desenvolvida por Barbosa (2011), que sinalizou que os baixos salários afetam a atratividade da docência, além de causar abandono do magistério, pauperização dos professores, sentimento de insatisfação com o trabalho e ampliação das horas de trabalho, o que, por sua vez, contribui para o aumento da rotatividade e da itinerância de docentes nas escolas, além de levar ao surgimento de problemas de saúde, ao aumento do absenteísmo, ao comprometimento do tempo destinado às atividades extraclasse e às dificuldades para investimento no aprimoramento profissional.

Também Barbosa e Fernandes (2016), ao analisarem a relação entre os salários docentes e a lei do piso, enfatizaram que a defasagem salarial observada no estado de São Paulo contribuía para a desvalorização desses profissionais, reduzindo a atratividade da docência e contribuindo para o aban-

dono do magistério. Nesse sentido, vale enfatizar que, nos últimos quatro anos do período considerado nesta pesquisa, registrou-se uma redução de mais de 60 mil docentes, cerca de 25% do total da rede.

Pesquisa realizada por Pagani (2019) sobre exoneração<sup>9</sup> docente na rede paulista apontou igualmente que a precariedade das condições objetivas de trabalho tem levado à ampliação de afastamentos temporários que antecedem a saída definitiva da rede. Registre-se, ainda, que tal investigação indicou que os sujeitos pesquisados abandonavam a rede estadual, mas não a docência, buscando melhores condições de trabalho em outras redes de ensino.

Considerando os números de exonerações referentes a docentes efetivos, veremos que esses números também são significativos e têm se mantido razoavelmente constantes nos últimos anos.

**TABELA 3**  
**NÚMERO DE DOCENTES EFETIVOS EXONERADOS POR ANO DE 1997 A 2018<sup>10</sup>**

Ano	Exonerações
1997	548
1998	521
1999	423
2000	1.999
2001	1.072
2002	1.090
2003	862
2004	934
2005	2.300
2006	2.249
2007	1.962
2008	4.100
2009	3.082
2010	2.615
2011	2.078
2012	2.969
2013	2.788
2014	3.111
2015	2.840
2016	2.610
2017	2.659
2018	2.461
<b>TOTAL</b>	<b>44.677</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEE-SP via SIC (Protocolo SIC-SP n. 579761916084).

As frequentes exonerações fazem com que a rede pública paulista seja formada por grande número de professores iniciantes. A Tabela 4, a seguir, apresenta o número de docentes por quinquênios na carreira do magistério estadual no último ano do período considerado nesta pesquisa. A distribuição de docentes por quinquênios é bastante desigual, mas observa-se uma maior concentração no início da docência: 32% dos professores ativos na rede em novembro de 2018 não haviam completado nenhum quinquênio, ou seja, tinham menos de cinco anos ininterruptos de docência na rede pública estadual.

<sup>9</sup> A exoneração corresponde ao desligamento voluntário do servidor concursado quando este não deseja continuar exercendo as atividades relativas ao cargo ou função pública.

<sup>10</sup> Em resposta à solicitação (Protocolo SIC-SP n. 579761916084), a SEE-SP declarou não dispor de dados de exonerações referentes a 1995 e 1996.

**TABELA 4**  
**DISTRIBUIÇÃO DE DOCENTES POR QUINQUÊNIO (NOVEMBRO DE 2018)**

Quinquênios	Docentes	%
0	61.806	32,46%
1	22.499	11,82%
2	33.797	17,75%
3	24.182	12,70%
4	25.747	13,52%
5	18.219	9,57%
6	3.707	1,95%
7	347	0,18%
8	92	0,05%
9	15	0,01%
<b>Total</b>	<b>190.411</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SEE-SP via SIC (Protocolo SIC-SP n. 444191922700).

Nesse cenário de precariedade salarial, que frequentemente leva ao abandono da docência, desde 2001 o estado de São Paulo adota um sistema de pagamento por desempenho intitulado Bônus Mérito. Criado pela Lei Complementar n. 909 (SÃO PAULO, 2001), o bônus é constituído por um valor pago ao quadro do magistério uma vez ao ano, sendo calculado em função do desempenho de estudantes da escola no Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp), dos dados de aprovação, reprovação e evasão da escola e, também, com base na assiduidade do servidor. Com a aprovação da Lei Complementar n. 1.078 (SÃO PAULO, 2008b), o Bônus Mérito foi reformulado e passou a ser vinculado ao Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp) e às metas estabelecidas pela Secretaria da Educação de São Paulo para cada escola da rede.

Em que pese sua continuidade pelos últimos 17 anos, há pesquisas que apontam a centralidade do bônus nas ações cotidianas das escolas e para o modesto ou nulo efeito dessa política para a melhoria da qualidade do ensino na rede (CUNHA; BARBOSA; FERNANDES, 2015; BARBOSA; FERNANDES, 2013). O Bônus Mérito não é incorporado aos vencimentos docentes; contudo, em um cenário de precarização do trabalho, acaba tendo forte apelo nas escolas, principalmente em função dos baixos salários, mas também devido a restrições impostas por uma política de cunho predominantemente meritocrático – o desrespeito à autonomia didático-pedagógica, a gestão nada democrática, dentre outros aspectos que provocam insatisfação profissional.

Ademais, desde 2012, a Secretaria de Gestão Pública, depois Secretaria de Planejamento e Gestão, tem emitido notas técnicas pelo Serviço de Apoio à Bonificação por Resultados ou pelo Grupo Técnico de Indicadores e Avaliação de Políticas Públicas com sugestões para a melhoria do sistema de pagamento por desempenho. Por meio da análise dessas notas, é possível evidenciar críticas recorrentes a esse sistema, e, mais recentemente, o questionamento da efetividade dessa política para a melhoria do desempenho de estudantes, uma vez que (e as pesquisas também o indicam) não tem levado à valorização do trabalho docente, mas sim a recorrentes formas de intervenção na autonomia didático-pedagógica das escolas e na satisfação dos docentes frente ao compromisso profissional.

## JORNADA DE TRABALHO DOCENTE

Outro aspecto importante ao analisar políticas de pretensa valorização docente foi verificar se houve no período da pesquisa o estabelecimento de uma jornada de trabalho adequada à especificidade da profissão, tanto em relação à duração (número de horas semanais) quanto à composição (percentual destinado a atividades de interação com estudantes e aquele reservado a atividades de apoio à docência). A natureza e a especificidade do trabalho docente remetem a uma atuação profissional complexa e não limitada ao espaço e ao tempo de realização das atividades em sala de aula. Mesmo com uma jornada de trabalho que permitisse uma dedicação satisfatória às atividades do-



centes, ainda assim seria difícil delimitá-la, pois ultrapassa os limites da escola, conforme estudos de Jacomini, Gil e Castro (2018, 2019).

É necessário destacar ainda que, na rede pública estadual, há uma distinção entre “jornada de trabalho” e “carga horária de trabalho”. As jornadas de trabalho, fixadas por lei, dizem respeito somente aos professores efetivos, que podem optar por uma das configurações da jornada em vigor na rede. Docentes não efetivos não podem optar por jornadas e são remunerados em função da carga horária de trabalho realizado em determinado período do ano. Em 2018, garantia-se a docentes não efetivos estáveis uma carga horária de trabalho de, no mínimo, 24 horas. Essa ressalva é importante, pois, como o período considerado nesta pesquisa é extenso, suas análises terão como base a legislação que estabeleceu as diferentes configurações da jornada de trabalho docente, o que significa dizer que, sobre a jornada de trabalho, trataremos quase exclusivamente de docentes efetivos.<sup>11</sup>

O Estatuto do Magistério Paulista (SÃO PAULO, 1985) estabeleceu três diferentes jornadas de trabalho docente: a Jornada Integral com 40 horas, a Jornada Completa com 30 horas e a Jornada Parcial com 20 horas. Embora o Estatuto tenha estabelecido um percentual de 20% a 33% para as horas-atividades voltadas ao apoio à docência, na prática o percentual ficou mais próximo de 20% do que de 33%. As três possibilidades de jornadas vigoraram até ser aprovada a Lei Complementar n. 836 (SÃO PAULO, 1997). Esta lei, por sua vez, reduziu para duas as jornadas de trabalho, sendo uma de 30 horas, composta por 25 horas em atividades com estudantes e cinco horas de trabalho pedagógico (duas horas na escola em atividades coletivas e três horas em local de livre escolha), e uma de 24 horas composta por 20 horas em atividades com estudantes e quatro horas de trabalho pedagógico (duas horas em atividades coletivas na escola e duas em local de livre escolha).

Estabeleceu-se ainda que “A hora de trabalho terá a duração de 60 (sessenta) minutos, dentre os quais 50 (cinquenta) minutos serão dedicados à tarefa de ministrar aula” (SÃO PAULO, 1997). Além disso, definiu-se que o docente teria, “no mínimo, 15 (quinze) minutos consecutivos de descanso, por período letivo” (SÃO PAULO, 1997). O Plano de Carreira de 1997 não avançou na perspectiva de aumentar o número de horas da jornada destinado às atividades de apoio à docência; ao contrário, fixou percentuais abaixo de 20%, acarretando situação pior que a vivenciada anteriormente.

Em relação à duração da jornada, a Resolução n. 2 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009), propõe que a jornada de trabalho docente seja em tempo integral, com duração máxima de 40 horas, e recomenda a ampliação das horas destinadas ao trabalho extraclasse. A resolução teve o objetivo de fixar as diretrizes nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com a Lei n. 11.738, que instituiu o PSPN e estabeleceu que pelo menos um terço da jornada de trabalho docente fosse destinado ao trabalho extraclasse (BRASIL, 2008). No entanto, essa lei foi alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), e apenas em abril de 2011 foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o que demandou a necessidade de ajuste da jornada praticada na rede paulista, feito somente em 2012.

Em 2009, por meio da Lei Complementar n. 1.094 (SÃO PAULO, 2009a), houve alteração na lei do Plano de Carreira de 1997, visando à sua adequação à legislação nacional, e foram criadas mais duas jornadas: a Jornada Integral de 40 horas e a Jornada Reduzida de 12 horas. O Decreto n. 55.078 (SÃO PAULO, 2009a) dispôs sobre as jornadas de trabalho do pessoal docente do Quadro do Magistério, estabelecendo as quatro jornadas (apresentadas em horas semanais) que existem até os dias atuais na rede estadual: Jornada Integral de Trabalho Docente (40 horas), Jornada Básica de Trabalho Docente (30 horas), Jornada Inicial de Trabalho Docente (24 horas) e Jornada Reduzida de Trabalho Docente (12 horas).

Vale ressaltar que, na ocasião, embora já estivessem em vigor a Resolução n. 2 do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009) e a Lei n. 11.738 (BRASIL, 2008), ambas tratando da duração e

11 Solicitou-se à SEE (Procoloto SIC-SP n. 550281911304) dados sobre a carga horária de trabalho de docentes não efetivos, e, mais uma vez, a SEE declarou não dispor desses dados.

composição da jornada, as mudanças realizadas não respeitaram a composição mínima apresentada na lei do PSPN, que estabeleceu um terço para as atividades de apoio à docência.

As mudanças realizadas em São Paulo pela Lei Complementar n. 1.094 no que se refere à duração da jornada também não trouxeram avanços em relação ao proposto na Resolução n. 2 do CNE/CEB, uma vez que foram criadas novas composições de jornadas, mas não foi reduzido o tempo de permanência do professor em sala de aula, com possibilidades de ampliar o tempo para preparo, planejamento e estudo. A jornada de 12 horas, por exemplo, dada a baixa remuneração docente e o reduzido tempo de trabalho semanal a ser destinado à rede estadual, sugere que os professores com jornada reduzida trabalhem em outra rede de ensino, ou até em emprego diverso à docência, situação que pode favorecer o pequeno envolvimento docente com o projeto da escola e a ampliação da itinerância.

Em 2011, diante da decisão do STF que considerou constitucional a lei do PSPN, da pressão do magistério pelo cumprimento dessa lei no que se refere à composição da jornada e da determinação da justiça para que fosse acatado o Mandato de Segurança Coletivo n. 0044040-25.2011.8.28.0053 impetrado pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), o governo paulista publicou a Resolução n. 8 (SÃO PAULO, 2012), com nova composição da jornada, afirmando que estava cumprindo a exigência de um terço para atividades de apoio à docência.

O cumprimento da jornada em horas-relógio, e não mais em hora-aula de 50 minutos, ocorreu em um momento no qual os professores vislumbravam uma jornada de trabalho mais equilibrada entre as horas efetivas de interação com estudantes em sala de aula e as horas de atividades de apoio à docência, tendo em vista o cumprimento da lei do PSPN. Com a Resolução n. 8/2012, frustrou-se o desejo da categoria, já que não houve nenhuma mudança favorável à composição da jornada de forma mais adequada à natureza e especificidade do trabalho docente. A expectativa de docentes com a lei do PSPN era a de que, para uma jornada de 40 horas-aula, na qual se passasse 33 horas-aula de 50 minutos em sala de aula, esse tempo fosse reduzido para 27 horas, restando 13 horas-aula (um terço de 40) para as atividades de apoio à docência. Análises realizadas por Fernandes e Barbosa (2014) corroboram a avaliação de que tal alteração foi uma “manobra” adotada pelo governo para adequar-se à legislação nacional sem realizar mudanças substanciais na composição da jornada docente, como pode ser observado na Tabela 5, a seguir.

**TABELA 5**  
**COMPOSIÇÃO DA JORNADA DOCENTE NA REDE ESTADUAL, ANTES E APÓS A RESOLUÇÃO N. 8 (SÃO PAULO, 2012)**

Jornada anterior para 40 horas semanais					
	Horas	Minutos	Aulas (50 min)	%	
<b>Total</b>	40,0	2.400	48	100	
<b>Em classe</b>	27,5	1.650	33	68,7	
<b>Extraclasse</b>	12,5	750	15	31,3	
Nova jornada para 40 horas semanais (período diurno)					
	Horas	Minutos	Aulas (50 min)	%	
<b>Total</b>	40,0	2.400	48	100	1/1
<b>Em classe</b>	26,6	1.600	32	66,6	2/3
<b>Extraclasse</b>	13,3	800	16	33,3	1/3

Fonte: Fernandes e Barbosa (2014), a partir de dados publicados em <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/secretaria-daeducacao-institui-jornada-de-trabalho-de-dois-tercos-em-sala-de-aula-para-professores-2>. Acesso em: 21 jun. 2014.

Assim, ao contrário da organização tradicionalmente praticada na rede pública estadual, de 40 horas-aula de 50 minutos, a Resolução n. 8 (SÃO PAULO, 2012) resgatou o disposto no Plano de

Carreira de 1997, para afirmar que a jornada seria calculada em horas. Tal subterfúgio acarretou mudanças práticas consideráveis, já que a jornada integral de 40 horas, por exemplo, equivaleria a 48 horas-aula. Desconsiderando a importância de uma jornada de trabalho reduzida e os impactos pedagógicos de tal medida na qualidade da atividade docente, a SEE-SP optou por adequar-se à lei pautando-se por questões de ordem financeira, evitando novas contratações que o cumprimento adequado da legislação acarretaria.

Analisando a legislação publicada no período de 1995 a 2018, observamos as seguintes alterações na composição da jornada de trabalho docente na rede paulista:

**QUADRO 3**  
**MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO DOCENTE 1995 A 2018**

Período	Legislação	Jornada	Total de horas	Composição das horas	
1995 a 1997	Lei Complementar n. 444/1985 e Decreto n. 24.632/1986	Jornada integral	40	32h atividades com estudantes	
				8h trabalho pedagógico	
		Jornada completa	30	24h atividades com estudantes	
				6h trabalho pedagógico	
		Jornada parcial	20	16h atividades com estudantes	
				4h trabalho pedagógico	
1998 a 2009	Lei Complementar n. 835/1997 e Decreto n. 42.965/1998	Jornada básica	30	25h atividades com estudantes	
				5h trabalho Pedagógico	2h na escola
				3h local de livre escolha	
		Jornada inicial	24	20h atividades com estudantes	
				4h trabalho pedagógico	2h na escola
				2h local de livre escolha	
2010 a 2011	Lei Complementar n. 1094/09 e Decreto n. 55.078/09	Jornada integral	40	33h atividades com estudantes	
				7h trabalho pedagógico	3h na escola
				4h local de livre escolha	
		Jornada básica	30	25h atividades com alunos	
				5h trabalho pedagógico	2h na escola
				3h local de livre escolha	
		Jornada inicial	24	20h atividades com alunos	
				4h trabalho pedagógico	2h na escola
				2h local de livre escolha	
		Jornada reduzida	12	10h atividades com estudantes	
		2h trabalho pedagógico na escola			
2012 a 2018	Lei Complementar n. 1094/09, Decreto n. 55.078/09 e Resolução SE n. 8/2012	Jornada integral	40h ou 48 horas-aula	32h/aula atividades com estudantes	
				16h/aula trabalho pedagógico	3h/aula na escola
				13h/aula local de livre escolha	
		Jornada básica	30h ou 36 horas-aula	24h/aula atividades com estudantes	
				12 h/aula trabalho pedagógico	2h/aula na escola
				10h/aula local de livre escolha	
		Jornada inicial	24h ou 28 horas-aula	19h/aula atividades com estudantes	
				9h/aula trabalho pedagógico	2h/aula na escola
				7h/aula local livre escolha	
		Jornada reduzida	12h ou 14 horas-aula	9h/aula atividades com estudantes	
				5h/aula trabalho pedagógico	2h/aula na escola
				3 h/aula local livre escolha	

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação citada no próprio Quadro (SÃO PAULO, 1985, 1896, 1997, 1998, 2009a, 2009b, 2012).

Outro dado a ser considerado em relação à jornada de trabalho docente é a possibilidade de acumular cargos na própria rede estadual ou em outras redes públicas de ensino, ou, ainda, de trabalhar concomitantemente na rede privada. Segundo a Lei Complementar n. 836 (SÃO PAULO, 1997) é possível acumular dois cargos docentes, ou um cargo de suporte pedagógico (direção ou supervisão) com um cargo docente na rede estadual, desde que a carga total não ultrapasse 64 horas semanais. Em uma jornada de 40 horas já há um desgaste muito grande por parte do docente em função das exigências decorrentes da especificidade do seu trabalho, inclusive do ponto de vista emocional. Assim, ao considerar a possibilidade de docentes trabalharem até 64 horas, no limite, o Estado reconheceu a precarização do trabalho, e, além de não melhorar as condições objetivas, ampliou o desgaste físico e mental.

Foi solicitado também à SEE, via SIC, os dados de acúmulo de cargo de docentes. A secretaria disponibilizou somente tais dados referentes ao período de 2014 a 2018, alegando não dispor de série histórica para fornecer informações sobre todos os anos envolvidos na pesquisa, além de afirmar que não tinha como garantir que todos os docentes com acúmulo estejam discriminados nesse dado, visto que o docente pode indicar o acúmulo na outra rede em que atua. Para além do acúmulo previsto entre distintas redes públicas, há a situação dos docentes que trabalham em redes privadas, para as quais não há exigência legal de comunicação e aprovação de acúmulo de cargo. Os dados obtidos mostram que o número de docentes com acúmulo de cargo na rede estadual correspondia a 19.867 em 2014, e vai diminuindo até atingir 13.029 em 2018.

Embora o número de docentes efetivos com acúmulo de cargo na rede esteja decrescendo, esse não é um dado que possa ser desprezado no estudo da jornada de trabalho docente, pois indica uma expansão significativa do número de horas efetivamente trabalhadas por professores na rede pública, que, nesses casos, frequentemente extrapola as 44 horas semanais previstas na Constituição Federal de 1988. Vê-se que a SEE-SP, antes mesmo da flexibilização das leis trabalhistas e valendo-se de brechas estatutárias, não respeitava o máximo de horas que deveriam ser cumpridas pelo trabalhador.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as relações e as condições de trabalho de professores da rede estadual paulista num extenso período (1995 a 2018), observou-se que os sucessivos governos não vêm cumprindo a legislação nacional referente à valorização docente pós-Constituição de 1988 e aprovação dos Planos Nacional e Estadual de Educação. A obtenção de um amplo conjunto de dados obtidos via SIC, que extrapolou aqueles tornados públicos nas páginas oficiais da Secretaria da Educação, foi fundamental para desenredar a legislação e analisá-la a partir da literatura específica da área. A organização, a articulação e o aprofundamento da análise de dados ainda pouco conhecidos foi fundamental para estabelecer um panorama das políticas docentes na rede paulista.

Em que pese as especificidades e lacunas expostas no texto, pode-se dizer que o período caracteriza-se por uma política de desvalorização docente, que se expressou na permanência de grande número de professores contratados em caráter precário, nos critérios de movimentação na carreira que não favorecem os docentes a atingir o topo e receber melhor remuneração, no vencimento base abaixo do piso nacional (no caso do PEB I) desde 2016, no descumprimento *stricto sensu* da composição da jornada expressa na lei do PSPN, entre outros aspectos. De maneira geral, observou-se que os docentes estão trabalhando mais, tanto em sala de aula como fora dela, com menores salários e em condições mais frágeis ante às complexas exigências de sua atuação profissional. Até mesmo a ampliação do número de professores efetivos, que poderia representar um avanço na valorização docente, precisa ser ressignificada, pois, diante de um cenário em que os salários são baixos, a carga horária elevada e os direitos reduzidos, pode ser financeiramente viável ao Estado gerencialista e performático contratar os docentes por meio de concurso, até porque, nos últimos tempos, eles podem ser demitidos após período probatório ou incapacidade do poder público de manter as contratações.

Tendo em vista o exposto, fica evidente que houve uma mudança na concepção de carreira docente se comparada com aquela presente no Estatuto do Magistério de 1985, especialmente no que se refere ao mérito como fator de progressão funcional. Além disso, os requisitos exigidos dificultam essa progressão, o que é evidenciado pelo fato de a maioria dos professores situarem-se nos níveis iniciais da carreira. Soma-se a isso o fato de os vencimentos iniciais serem muito baixos, sobretudo se comparados ao que determina a lei do PSPN e o salário mínimo calculado pelo Dieese e aos ganhos de outras profissões para as quais se exige formação em nível superior. Todas essas condições têm contribuído para a desvalorização dos professores e dificultado sua permanência na rede pública, expressa na ampliação do número de professores efetivos exonerados e, também, no significativo número de docentes com poucos quinquênios.

Observa-se uma política de pessoal docente coadunada com os princípios gerencialistas introduzidos pela Nova Gestão Pública, que produz um processo de competitividade e individualismo estimulado por medidas meritocráticas que não contribuem para um bom exercício profissional, especialmente num trabalho que é essencialmente coletivo, uma vez que a formação de estudantes resulta da atividade docente de um conjunto de professores e pode ter melhor resultado quando desenvolvida de forma coletiva e colaborativa (DALTON; McINTOSH; CHEVALIER, 2003).

Nesse contexto, vale destacar que a autonomia da escola e do professor para a organização do trabalho pedagógico é elemento fundamental à valorização dos profissionais da educação, juntamente às condições de trabalho relacionadas à contratação, à progressão na carreira, à remuneração e à jornada de trabalho aqui analisadas.

## AGRADECIMENTOS

Este artigo foi produzido com base nos dados da pesquisa *Política educacional na rede estadual paulista (1995-2018)*, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo n. 2018/09983-0.

## REFERÊNCIAS

- BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BARBOSA, A. *Os salários dos professores brasileiros: implicações para o trabalho docente*. Brasília, DF: Liber Livro, 2011.
- BARBOSA, A.; FERNANDES, M. J. S. O pagamento por desempenho no contexto das reformas educacionais paulistas. *Comunicações*, Piracicaba, SP, n. 2, p. 45-59, jul./dez. 2013.
- BARBOSA, A.; FERNANDES, M. J. S. O piso salarial em São Paulo: desvalorização dos professores. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 10, n. 18, p. 243-257, jan./jun. 2016.
- BASSI, M. E.; FERNANDES, M. D. E.; ROLIM, R. M. G. (org.). *Remuneração de professores na Educação Básica das redes municipais de ensino no contexto do Fundeb e do PSPN*. Curitiba: Appris, 2018. 2 vols.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro, DF: Senado, 1934.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833.
- BRASIL. Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “E” do inciso III do caput do art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008. p. 1.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, edição extra, 26 jun. 2014. p. 1.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n. 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, §1º, e 67 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 maio 2009. Seção 1, p. 41-42.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34; Brasília: Enap, 1998.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. Carreira e salários de pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. *Educação em Foco*, Belo Horizonte, v. 14, n. 17, p. 129-167, 2011.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. (org.). *Vencimento e remuneração docente no Brasil: resultados de pesquisa*. São Paulo: Xamã, 2015.

CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. (org.). *Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira*. Curitiba: Appris, 2018.

CUNHA, R. C. O. B.; BARBOSA, A.; FERNANDES, M. J. S. Implicações das avaliações externas para o trabalho docente coletivo. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 26, n. 62, p. 386-416, maio/ago. 2015.

DALTON, P.; McINTOSH, S.; CHEVALIER, A. *Teacher pay and performance*. Londres: Institute of Education, University of London, 2003.

DUTRA JÚNIOR, A. F.; ABREU, M.; MARTINS, R.; BALZANO, S. *Plano de carreira e remuneração do magistério público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira*. Brasília, DF: MEC, Fundescola, 2000.

FERNANDES, M. J. S.; BARBOSA, A. O trabalho docente na rede pública do estado de São Paulo: apontamentos iniciais para a discussão da jornada de trabalho. *Práxis Educacional*, [S.l.], v. 10, p. 117-142, 2014.

FONTANA, C. A. *Processos de admissão e condições de trabalho docente na rede pública paulista*. Curitiba: CRV, 2019.

JACOMINI, M.; ALVES, T.; CAMARGO, R. Remuneração docente: Desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da meta 17 do Plano Nacional de Educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, [S.l.], v. 24, n. 73, p. 1-35, 2016.

JACOMINI, M. A.; GIL, J.; CASTRO, E. C. de. Jornada de trabalho docente e o cumprimento da Lei do Piso nas capitais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 34, n. 2, p. 437-459, maio/ago. 2018.

JACOMINI, M. A.; GIL, J.; CASTRO, E. C. de. A Lei do Piso e a jornada: o trabalho docente nos estados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 13, n. 25, p. 259-273, jan./maio 2019.

JACOMINI, M. A.; PENNA, M. G. de O. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. *Pro-Prosições*, Campinas, SP, v. 27, n. 2, p. 177-202, maio/ago. 2016.

PAGANI, G. *Quando os professores desistem: um estudo sobre exoneração docente na rede estadual de ensino de São Paulo*. 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, São Paulo, 2019.

PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

QUIBAO NETO, J. *Docentes não concursados na rede estadual de ensino de São Paulo: ordenamento jurídico, perfil e remuneração*. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, São Paulo, 2015.

SANTOS, F. D. *Trabalho docente em escolas estaduais paulistas: o desafio do professor da categoria O*. 2016. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, São Paulo, 2016.

SANTOS, J. B. S. dos. *Professores temporários da rede estadual de São Paulo: análise da política de pessoal da perspectiva orçamentária*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, São Paulo, 2016.

SANTOS, J. B. S. dos; QUIBAO NETO, J. O contrato temporário como estratégia da administração pública na rede estadual de ensino de São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA FINEDUCA, 6., *Anais [...]*, p. 152-165, Campinas, SP, 2018.

SÃO PAULO. Decreto n. 24.632, de 10 de janeiro de 1986. Regulamenta as jornadas de trabalho do pessoal docente do Quadro do Magistério. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 11 jan. 1986. p. 10.

SÃO PAULO. Decreto n. 42.965, de 27 de março de 1998. Dispõe sobre as jornadas de trabalho do pessoal docente do Quadro do Magistério. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 28 mar. 1998. p. 6.

SÃO PAULO. Decreto n. 55.078, de 25 de novembro de 2009. Dispõe sobre as jornadas de trabalho do pessoal docente do Quadro do Magistério e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 26 nov. 2009a. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 444, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 31 dez. 1985. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 795, de 18 de julho de 1995. Dispõe sobre a conversão dos valores constantes das Escalas de Vencimentos que especifica para a unidade do Sistema Monetário Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 19 jul. 1995a. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 798, de 07 de novembro de 1995. Eleva as referências iniciais e finais das classes integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 8 nov. 1995b. p. 2.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997. Institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 31 dez. 1997.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 909, de 28 de dezembro de 2001. Institui o Bônus Mérito às classes de docentes do Quadro do Magistério e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 29 dez. 2001. p. 3.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 923, de 2 de julho de 2002. Altera os Anexos que especifica da Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e acrescenta subanexos nos anexos que especifica da Lei Complementar n. 888, de 28 de dezembro de 2000, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 3 jul. 2002. p. 3.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 958, de 13 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n. 836, de 30 de dezembro de 1997, que institui Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 14 set. 2004. p. 4.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 975, de 6 de outubro de 2005. Dispõe sobre os vencimentos e salários dos servidores que especifica. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 7 out. 2005. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.010, de 01 de junho de 2007. Dispõe sobre a criação da São Paulo Previdência – SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 2 jun. 2007. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.018, de 15 de outubro de 2007. Institui Gratificação de Função aos servidores que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 18 out. 2007. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.053, de 04 de julho de 2008. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar, da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 5 jul. 2008a. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.078, de 17 de dezembro de 2008. Institui Bonificação por Resultados – BR, no âmbito da Secretaria da Educação. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 18 dez. 2008b. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.094, de 16 de julho de 2009. Institui a Jornada Integral de Trabalho Docente e a Jornada Reduzida de Trabalho Docente para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, cria cargos de docente que especifica. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 17 jul. 2009b. p. 3.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.097, de 27 de outubro de 2009. Institui o sistema de promoção para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 28 out. 2009c. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.107, de 23 de abril de 2010. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 24 abr. 2010. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.143, de 11 de julho de 2011. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 12 jul. 2011. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.204, de 1 de julho de 2013. Dispõe sobre a reclassificação de vencimentos e salários dos integrantes do Quadro do Magistério e do Quadro de Apoio Escolar da Secretaria da Educação, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 2 jul. 2013. p. 1.

SÃO PAULO. Lei Complementar n. 1.318, de 21 de março de 2018. Dispõe sobre os vencimentos e salários dos servidores que especifica. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 22 mar. 2018. p. 1.

SÃO PAULO. Secretaria de Educação. Resolução SE n. 8, de 19 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o processo de credenciamento de profissionais do Quadro do Magistério, para atuação nos anos iniciais do ensino fundamental nas escolas estaduais do Programa Ensino Integral – PEI e dá providências correlatas. São Paulo: SE, 2012.

### NOTA SOBRE AUTORIA

Todos os autores participaram da seleção e análise dos dados e, também, do processo de escrita deste artigo.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO

BARBOSA, Andreza *et al.* Relações e condições de trabalho dos professores paulistas (1995-2018). *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 790-812, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147105>

**Recebido em:** 31 JANEIRO 2020 | **Aprovado para publicação em:** 01 JUNHO 2020






Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.



<https://doi.org/10.1590/198053146952>

## SINTOMAS DE ANSIEDADE E ESTRESSE EM PROFESSORES DE EDUCAÇÃO BÁSICA

-  Maiko Deffaveri<sup>I</sup>  
 Cristina Pilla Della Méa<sup>II</sup>  
 Vinícius Renato Thomé Ferreira<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Faculdade Meridional (Imed), Passo Fundo (RS), Brasil; maikodef@hotmail.com

<sup>II</sup> Faculdade Meridional (Imed), Passo Fundo (RS), Brasil; cristina.mea@imed.edu.br

<sup>III</sup> Faculdade Meridional (Imed), Passo Fundo (RS), Brasil; vinicius.ferreira@imed.edu.br

### Resumo

*A educação no Brasil vem passando por constantes mudanças e os professores estão sendo acometidos por sintomas psicológicos que causam sofrimento e prejuízo. Neste artigo objetivou-se identificar sintomas de ansiedade e estresse em professores de educação básica. Trata-se de um estudo quantitativo de cunho transversal em amostra de 200 professores de uma cidade do Rio Grande do Sul, divididos em três grupos conforme atuação: rede pública, privada e em ambas (pública/privada). Os instrumentos utilizados foram: questionário sociodemográfico e de saúde, LIS-A, LIS-E e DASS-21. Ocorreram maiores escores de ansiedade nos professores que atuam em ambas as redes, e os sintomas de estresse foram maiores nos docentes da rede pública.*

**ANSIEDADE • ESTRESSE • PROFESSORES • EDUCAÇÃO BÁSICA**

## SYMPTOMS OF ANXIETY AND STRESS IN ELEMENTARY SCHOOL TEACHERS

### Abstract

*Education in Brazil has been facing constant changes and teachers are being affected by psychological symptoms that cause suffering and harm. This study aimed to identify symptoms of anxiety and stress in elementary school teachers. This is a cross-sectional quantitative research, with a sample of 200 teachers from a city of Rio Grande do Sul State, divided into three groups according to their practice: public, private, and both (public/private). The instruments used were: sociodemographic and health questionnaire, LIS-A, LIS-E, and DASS-21. Higher anxiety scores were found in teachers who work in both schools, and stress symptoms were higher in the public school teachers.*

**ANXIETY • STRESS • TEACHERS • BASIC EDUCATION**

## SÍNTOMAS DE ANSIEDAD Y ESTRÉS EN PROFESORES DE EDUCACIÓN BÁSICA

### Resumen

La educación en Brasil viene pasando por varios cambios y los maestros son afectados por síntomas psicológicos que causan sufrimiento y daño. Se tuvo el propósito de identificar síntomas de ansiedad y estrés en maestros de la educación básica. Se trata de un estudio cuantitativo de cuño transversal en una muestra compuesta de 200 maestros de una ciudad de Rio Grande do Sul, divididos en tres grupos de acuerdo con su actuación: red pública, privada y ambas (pública/privada). Los instrumentos utilizados fueron: cuestionario sociodemográfico y de salud, LIS-A, LIS-E y DASS-21. Los mayores rankings de ansiedad ocurrieron en los maestros que actúan en ambas redes, y los síntomas de estrés fueron más elevados en los docentes de la red pública.

**ANSIEDAD • ESTRÉS • MAESTROS • EDUCACIÓN BÁSICA**

## SYMPTÔMES D'ANXIÉTÉ ET DE STRESS CHEZ DES PROFESSEURS DE L'ENSEIGNEMENT

### Résumé

L'éducation au Brésil est constamment confrontée à des changements et les enseignants sont affectés par différents symptômes psychologiques causant souffrances et dommages. Cette étude a cherché à identifier les symptômes d'anxiété et de stress chez des enseignants de l'éducation basique. Il s'est agi d'une étude transversale quantitative menée auprès d'un échantillon de 200 enseignants d'une ville du Rio Grande do Sul divisés en trois groupes selon leur appartenance à des établissements publics, privés et dans les deux. Les instruments suivants ont été utilisés : questionnaire sociodémographique et de santé, LIS-A, LIS-E et DASS-21. Les scores d'anxiété les plus élevés ont concerné les enseignants travaillant dans les deux réseaux, les symptômes de stress étant plus élevés chez les enseignants des écoles publiques.

**ANXIÉTÉ • STRESS • ENSEIGNANTS • ÉDUCATION DE BASE**

## **P**OR SER O FUNDAMENTAL TRANSMISSOR DE CONHECIMENTOS ÀS NOVAS GERAÇÕES, A FIGURA DO

professor teve historicamente uma posição de destaque e prestígio social (CANDAUI, 2014). Todavia os professores enfrentam atualmente novos desafios na prática pedagógica. A mudança geracional é muito mais acelerada, as crianças estão mais dinâmicas, e os professores são desafiados diariamente nesse processo (CONCEIÇÃO; SOUZA, 2012). Os educadores vivem um contexto novo e, por mais que tenham autonomia e autoridade na sala de aula, lutam contra dificuldades estruturais, financeiras e de disciplina. Exercer uma gestão de liderança, lidar com a indisciplina e a violência, interagir com famílias nem sempre parceiras e presentes são reclamações recorrentes dos docentes brasileiros (JESUINO, 2014). Dessa forma, ser professor na atualidade constitui a complexa e grande responsabilidade de formar crianças e jovens para uma sociedade em constante mudança e transformação. Professores são a peça fundamental no processo educacional, por isso as investigações sobre seu bem-estar, especialmente em relação à saúde mental, são fundamentais (JACOMINI; PENNA, 2016). Dessa maneira, se faz cada vez mais necessário propiciar meios para melhoria da saúde dos educadores e capacitá-los para enfrentar variáveis ambientais geradoras de estresse e ansiedade (FREITAS; CALAIS; CARDOSO, 2018).

Esse contexto educacional, somado aos fatores que desgastam os profissionais de ensino – jornada exaustiva de trabalho, baixa remuneração, indisciplina discente, violência, acúmulo de funções e massificação do ensino –, está contribuindo para o adoecimento dos professores (CORTEZ *et al.*, 2017; FREITAS, 2015; VALE; AGUILLERA, 2016). Por isso, o magistério atualmente tem sido considerado uma das ocupações mais estressantes, já que ensinar se tornou uma atividade pouco prazerosa para alguns docentes (DIEHL; MARIN, 2016; GOULART JUNIOR; LIPP, 2011). É comum a ocorrência de sintomas como estresse e doenças psicossomáticas, entre outras doenças ocupacionais, nos professores (SILVA; GUILLO, 2015). Acredita-se que essas patologias estejam associadas às mudanças sociais e institucionais na educação (CORTEZ *et al.*, 2017), considerando que a precarização do trabalho docente tem se ampliado especialmente por baixos salários, aumento de tarefas, carência de políticas consistentes de formação e estrutura organizacional, situação que afeta tanto os docentes da rede pública quanto os da rede privada (ÍÓRIO; LELIS, 2015; BACCIN; SHIROMA, 2017). Ainda que os professores de ambas as redes de ensino sejam afetados, há evidências de mais sintomas de estresse e ansiedade em professores da rede pública (CARLOTTO, 2010; RAUSCH; DUBIELLA, 2013), embora sejam realizadas menos pesquisas na rede privada (DALAGASPERINA; MONTEIRO, 2014).

O estresse é definido como reações comportamentais e fisiológicas decorrentes de pressões ambientais sobre o organismo, que precisa de esforço para retomar o funcionamento normal (SELYE, 1956). Esse estado, embora possa gerar sofrimento quando em níveis patológicos, também pode ser motivador para aumento do desempenho quando em níveis baixos (RODRIGUES; SANTOS; TOURINHO, 2016). As primeiras investigações sobre o estresse propunham um modelo constituído por três fases – alerta, resistência e exaustão (RIBEIRO, 2015) –, sendo posteriormente proposta uma quarta fase entre a resistência e a exaustão, chamada de quase exaustão (LIPP, 2000). A fase de alerta é um estado positivo do estresse, que tem o objetivo de quebrar a homeostase do organismo. A pessoa é desacomodada e tende a reagir na intenção de se recuperar. É uma fase curta, mas que pode ser revertida positivamente se a pessoa conseguir lidar com esse estado. Os sintomas mais frequentes são alterações respiratórias, cardíacas e de pressão arterial, assim como aumento de sintomas de ansiedade (LIPP, 2000; SELYE, 1956). A resistência é a segunda fase e ocorre quando o estressor da primeira fase é mantido e a pessoa não consegue reestabelecer a homeostase do organismo. Nesse caso, a produtividade passa a ser prejudicada e o sujeito fica mais vulnerável; os principais sintomas são mudanças de humor,

insônia, gastrite, irritabilidade e hipertensão (LIPP, 2000; MARTINS, 2007). A fase de quase exaustão ocorre quando a resistência psicológica não consegue suportar o estresse da fase anterior. Nesse período, os sintomas do estágio anterior podem se intensificar, fazendo a pessoa viver momentos frequentes de desconforto e ansiedade (LIPP; MALAGRIS, 2011). Na fase de exaustão, o agente estressor não foi vencido e a resistência do organismo atinge seu limite, podendo desencadear sintomas depressivos (LIPP, 2000; SELYE, 1956). O estresse patológico compromete significativamente a saúde dos professores, prejudicando o exercício docente e a qualidade da educação (JACOMINI; PENNA, 2016).

Além das consequências físicas e psicológicas que ocorrem em decorrência do estresse, os sintomas de ansiedade também prejudicam o trabalho dos docentes. A ansiedade pode ser definida como a antecipação de uma possível ameaça futura, que, por sua vez, nem sempre é real. Logo, esse estado leva o sujeito a um comportamento de excessiva vigilância, permanente medo e tensão muscular (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, 2014). Em razão do aumento na atividade do sistema nervoso autônomo, a ansiedade resulta em sintomas como desconforto abdominal, tremores, sensação de desmaio, agitação psicomotora, preocupação excessiva, dificuldade de concentração, tontura, palpitação e taquicardia (SADOCK; SADOCK; RUIZ, 2017). Em nível moderado, a ansiedade, assim como o estresse, é benéfica para o ser humano, pois auxilia no desempenho em diferentes situações, como fazer com que uma pessoa fique mais atenta quando está em uma situação potencialmente perigosa (BARLOW; DURAND, 2017). Contudo, em excesso, pode provocar prejuízos significativos, resultando possivelmente em um transtorno psicológico (GUIMARÃES *et al.*, 2015).

Sintomas de estresse, ansiedade e depressivos foram identificados como os mais prevalentes entre docentes (TOSTES *et al.*, 2018), havendo alta associação entre eles (APÓSTOLO *et al.*, 2011). Em virtude desse quadro, o adoecimento dos educadores entrou na pauta de discussão das escolas e sindicatos e nas pesquisas dos profissionais da área de saúde (GOUVÊA, 2016). O retrato educacional atual revela que os professores de educação básica estão passando por um mal-estar docente (DIEHL; MARIM, 2016). Fatos como violência, baixa remuneração, carga excessiva de trabalho e burocracia, associados à velocidade de mudança das novas gerações, criam grande apreensão e meio favorável ao surgimento de sintomas de estresse e ansiedade (VALE; AGUILLERA, 2016).

Este estudo objetivou identificar sintomas de ansiedade e estresse em professores do ensino básico. Além disso, buscou-se mapear o perfil sociodemográfico dos professores que atuam nas redes pública, privada e pública/privada e comparar os sintomas de estresse e ansiedade entre os três grupos.

## METODOLOGIA

Trata-se de um estudo quantitativo, descritivo e transversal (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Participaram do estudo 200 professores de educação básica de uma cidade do norte do estado do Rio Grande do Sul. Foram incluídos mulheres e homens, maiores de 18 anos de idade, que trabalham na rede básica de ensino e que não estejam afastados de suas atividades docentes. Foram excluídos da amostra professores da educação superior e professores que não tinham condições físicas e psíquicas de responder os instrumentos no momento da coleta.

Os instrumentos utilizados estão descritos a seguir.

- Questionário sociodemográfico e de saúde: elaborado para levantar dados de caracterização sociodemográfica como gênero, idade, estado civil, renda, carga horária de trabalho semanal, tempo de profissão, prática de atividade física, problemas de saúde, uso de medicação psiquiátrica e tratamento psiquiátrico e psicológico.
- Levantamento de Intensidade de Sintomas de Ansiedade (LIS-A): instrumento de autoavaliação que visa a identificar a intensidade de sintomas de ansiedade composto por 20 questões em escala Likert de 0 (nunca/raramente) a 4 (frequentemente/sempre). Quanto maior a pontuação, maior a presença de sintomas de ansiedade (FERREIRA, 2015a).

- Levantamento da Intensidade de Sintomas de Estresse (LIS-E): instrumento de autoavaliação que visa a identificar a intensidade de sintomas de estresse composto por 20 questões em escala Likert de 0 (nunca/raramente) a 4 (frequentemente/sempré). Quanto maior a pontuação, maior a presença de sintomas de estresse (FERREIRA, 2015b). Tanto o LIS-A quanto o LIS-E estão em fase de validação e ainda não têm dados normativos.
- Escala de Ansiedade, Depressão e Estresse (DASS-21): instrumento de autoavaliação, validado e traduzido para língua portuguesa, que visa a identificar a intensidade de sintomas de depressão, ansiedade e estresse. É composto por 21 questões em escala Likert de 0 (não se aplica de maneira alguma) a 3 (aplicou-se muito, ou na maioria do tempo), que classificam os resultados em sintomas normais/leves, mínimos, moderados, graves e muito graves. Em sua validação foram obtidos os valores de alfa de Cronbach de 0,90 para depressão, 0,86 para ansiedade e 0,88 para estresse (VIGNOLA; TUCCI, 2014).

Para este estudo, foram utilizadas as subescalas de ansiedade (DASS-A) e de estresse (DASS-E).

## PROCEDIMENTOS ÉTICOS E DE PESQUISA

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade Meridional – Imed (CEP-Imed) pelo CAAE 45557815.5.000.5319. Com o aceite das escolas para realização do estudo, a coleta dos dados foi realizada no local de trabalho dos sujeitos pesquisados. A aplicação dos instrumentos foi feita de forma coletiva durante as reuniões pedagógicas de cada escola e obedeceu a um roteiro com os seguintes passos: apresentação dos objetivos da pesquisa e das questões éticas envolvidas, e entrega e leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que estava de acordo com as resoluções n. 466 (BRASIL, 2013) e n. 510 (BRASIL, 2016) do Conselho Nacional de Saúde. Por fim, realizou-se a entrega dos instrumentos usados neste estudo (questionário sociodemográfico e de saúde, LIS-A, LIS-E e DASS-21). Enquanto os sujeitos respondiam, o pesquisador dirigiu sua atenção a fim de atender às possíveis dúvidas. A coleta durou em média 30 minutos. Após a obtenção dos dados, foi oferecida uma devolutiva às escolas, com apresentação dos resultados e uma psicoeducação sobre os sintomas de ansiedade e estresse, e disponibilizou-se encaminhamento psicológico e psiquiátrico para os professores que apresentaram sintomas de ansiedade e estresse.

Os dados foram analisados quantitativamente, com descrição e interpretação pelo banco de dados *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), versão 22.0. A análise descritiva e inferencial dos escores foi efetuada por meio dos testes qui-quadrado, *Kruskal-Wallis*, *Mann-Whitney* e correlação de *Spearman*, a 5% de probabilidade para as variáveis avaliadas (DANCEY; REIDY, 2013).

## RESULTADOS

Os participantes foram distribuídos em três grupos: atuação exclusiva na rede pública (n = 92; 46%), exclusiva na rede privada (n = 84; 42%) e em ambas, denominado aqui de pública/privada (n = 24; 12%). Quanto ao gênero, 82,5% dos participantes são do feminino e 17,5% do masculino, estando a maior parte das mulheres na rede pública (49,1%) e a maioria dos homens na rede privada (54,35%). Quanto ao estado civil, a maior parte é casada ou tem união estável, sendo 47% desses da rede privada e 41,7% da rede pública. A média de idade geral dos professores foi de 40,75 anos (DP = 10,22), sendo mulheres com média de 41,24 anos (DP = 10,10) e homens, 38,46 anos (DP = 10,59). Quanto à média de idade por grupo, na escola pública foi de 45,56 anos (DP = 9,45), na escola privada foi de 37 anos (DP = 8,46) e na pública/privada foi de 39,67 anos (DP = 12,86). Os resultados referentes a escolaridade, renda familiar, área de atuação, carga horária semanal, tempo que usa fora da escola com atividades escolares e tempo de docência são demonstrados na Tabela 1.

**TABELA 1**  
**CARACTERIZAÇÃO GERAL DA AMOSTRA**

Categoria	Variável	Pública		Privada		Pública/Privada	
		n	%	n	%	n	%
Escolaridade	Ensino superior incompleto	6	85,7%	1	14,3%	0	0%
	Ensino superior completo	17	31,5%	34	63%	3	5,6%
	Especialização	59	53,6%	35	31,8%	16	14,5%
	Mestrado	10	35,7%	14	50%	4	14,3%
	Doutorado e/ou pós-doutorado	0	0%	0	0%	1	100%
Renda familiar	Entre R\$ 0 e R\$ 1.908,00	5	55,6%	4	44,4%	0	0%
	Entre R\$ 1.908,01 e R\$ 2.862,00	5	25%	13	65%	2	10%
	Entre R\$ 2.862,01 e R\$ 5.724,00	45	51,1%	31	35,2%	12	13,6%
	Entre R\$ 5.724,01 e R\$ 9.540,00	28	51,9%	20	37%	6	11,1%
	Entre R\$ 9.540,01 e R\$ 14.310,00	8	32%	15	60%	2	8%
	Acima de R\$ 14.310,00	1	25%	1	25%	2	50%
Área de atuação	Educação infantil (EI)	12	40%	17	56,7%	1	3,3%
	Ensino fund. (EF) anos iniciais	33	55,9%	21	35,6%	5	8,5%
	EF anos finais	19	70,4%	6	22,2%	2	7,4%
	Ensino médio (EM)	3	25%	6	50%	3	25%
	EI e EF anos iniciais	9	45%	8	40%	3	15%
	EF anos finais e EM	16	36,4%	19	43,2%	9	20,5%
Carga horária semanal	Todas as áreas	0	0%	7	87,5%	1	12,2%
	Até 10 horas	1	20%	4	80%	0	0%
	De 11 a 20 horas	20	64,5%	11	35,5%	0	0%
	De 21 a 30 horas	8	17%	33	70,2%	6	12,8%
	De 31 a 40 horas	52	63,4%	26	31,7%	4	4,9%
Tempo que usa fora da escola com atividades escolares	Mais de 41 horas	11	31,4%	10	28,6%	14	40%
	Até 2 horas	25	44,6%	27	48,2%	4	7,1%
	De 3 a 5 horas	47	50%	32	34%	15	16%
	De 6 a 8 horas	17	53,1%	13	40,6%	2	6,2%
Tempo de docência	Mais de 9 horas	3	16,7%	12	66,7%	3	16,7%
	De 1 a 5 anos	13	31%	26	61,9%	3	7,1%
	De 6 a 10 anos	26	43,3%	27	45%	7	11,7%
	De 11 a 15 anos	34	50%	24	35,3%	10	14,7%
De 16 a 25 anos	19	63,3%	7	23,3%	4	13,3%	

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

A maioria dos professores de escolas públicas (50,6%) e pública/privada (14,5%) não pratica atividade física regularmente, já os que atuam na escola privada (47%) realizam a prática semanalmente. Quanto a problemas de saúde, a maioria do grupo da escola pública tem algum diagnóstico clínico, sendo a hipertensão a mais prevalente (32,4%). A maior parte da amostra da escola privada (48,2%) e da pública/privada não apresenta problema de saúde (12,2%). Ainda, a maior parte dos professores da rede pública (66,7%) já foi afastada do trabalho por transtorno psiquiátrico, sendo que todos os afastamentos foram por diagnóstico de transtorno depressivo maior, enquanto a maioria dos que atuam na rede privada (43,2%) e na pública/privada (12,4%) nunca se afastou do trabalho por motivo de doença. Referente a tratamento psiquiátrico, a maioria dos professores da escola pública (48,3%) e pública/privada (17,2%) faz uso de psicofármacos, sendo que o antidepressivo é o mais utilizado (71,4% e 60%, respectivamente). Por fim, quanto a tratamento psicológico, a maior parte dos que trabalham na rede pública (52,9%) e

pública/privada (14,7%) já fez psicoterapia, mas não está em acompanhamento atualmente, enquanto os da escola privada (44,2%) nunca realizaram psicoterapia. Sobre já ter declarado experimentar sintomas de ansiedade, avaliada por autorrelato, a maior parte dos professores que atuam na rede pública (50%) e na pública/privada (12%) já teve crise, por outro lado, na escola privada, a maioria não teve (45,5%).

Na comparação entre gêneros, não houve diferença estatisticamente significativa pelo qui-quadrado na carga horária semanal de trabalho ( $\chi^2 = 1,78$ ,  $p = 0,78$ ); também não houve diferença estatisticamente relevante na comparação de maior uso de tempo fora de sala de aula para planejamento ( $\chi^2 = 7,36$ ,  $p = 0,06$ ). Não foi possível calcular a diferença de proporção de gênero para quem trabalha nas séries iniciais ou finais em virtude da sobreposição das respostas dos itens.

Na avaliação dos sintomas de ansiedade, o grupo de professores da escola pública/privada apresentou maior pontuação no LIS-A ( $M = 24,63$ ;  $DP = 13,41$ ) e no DASS-A ( $M = 7,25$ ;  $DP = 9,15$ , sintomas normais) em comparação com os demais grupos, pelo teste de *Kruskal-Wallis*, embora a diferença não seja estatisticamente significativa. Nos sintomas de estresse, houve maior pontuação no grupo dos professores da rede pública no LIS-E ( $M = 24,51$ ;  $DP = 15,15$ ) e no DASS-E ( $M = 15,02$ ;  $DP = 8,56$ , sintomas leves), sendo ambos estatisticamente significativos ( $p \leq 0,03$ ). Os resultados totais do DASS total apontam média maior, sendo 30,50 ( $DP = 22,36$ ) nos professores da rede pública, com significância estatística ( $p = 0,02$ ). As faixas de sintomas de ansiedade e estresse do DASS são de Lovibond e Lovibond (2004<sup>1</sup> *apud* VIGNOLA; TUCCI, 2014), conforme Tabela 2.

**TABELA 2**  
MÉDIA, DESVIO PADRÃO (DP) DOS SINTOMAS DE ANSIEDADE E ESTRESSE E ESTATÍSTICA INFERENCIAL PELO TESTE KRUSKAL-WALLIS

	Total		Pública		Privada		Pública/Privada		Kruskal-Wallis	
	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP	H	p
LIS-A	21,18	12,34	22,16	12,80	19,12	13,41	24,63	13,41	4,87	0,09
DASS-A	6,11	7,14	6,52	7,14	5,33	9,15	7,25	9,15	2,26	0,32
LIS-E	21,60	14,23	24,51	15,15	18,46	11,76	21,42	16,60	7,34	0,03
DASS-E	13,44	8,12	15,02	8,56	11,31	3,51	14,83	8,65	8,71	0,01
DASS total	26,76	21,19	30,50	22,36	21,88	25,28	29,50	25,28	7,72	0,02

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

Avaliou-se também a existência de diferença entre pontuações de ansiedade e estresse e outras variáveis, como a realização de atividades físicas, ocorrência de problemas de saúde, afastamento por problemas psiquiátricos, existência de crise de ansiedade e utilização de medicação psiquiátrica. O teste *Mann-Whitney* indicou diferença significativa entre os professores que não praticam atividade física e a ocorrência de mais sintomas de estresse e ansiedade (DASS-A,  $p = 0,004$ ; LIS-E,  $p = 0,005$ ; DASS-E,  $p = 0,004$ ; DASS total  $p = 0,008$ ), e os professores que apresentam algum problema de saúde têm mais sintomas de ansiedade e de estresse quando comparados aos que não declararam essas condições (LIS-A,  $p = 0,002$ ; DASS-A,  $p = 0,033$ ; LIS-E,  $p = 0,006$ ; DASS total,  $p = 0,028$ ).

No que diz respeito ao afastamento de trabalho em decorrência de alguma condição psiquiátrica, houve diferença significativa apenas na média do LIS-A ( $p = 0,028$ ), o que denota que os professores afastados do trabalho por transtorno psiquiátrico apresentam mais sintomas de ansiedade quando comparados aos que não se afastaram. Quanto ao fato de ter vivenciado uma crise de ansiedade (avaliado por autorrelato), foi observada diferença estatisticamente significativa em todos os instrumentos ( $p < 0,01$ ), situação que também ocorreu entre os participantes que declararam utilizar medicação psiquiátrica ( $p \leq 0,038$ ).

1 LOVIBOND, S. H.; LOVIBOND, P. F. *Manual for the depression anxiety stress scales*. 4. ed. Sydney: Psychology Foundation, 2004.

Quanto à realização de psicoterapia e à presença de sintomas de ansiedade e estresse, foi verificado que ocorreu diferença significativa entre psicoterapia e sintomas de ansiedade do LIS- E ( $X^2= 14,67$ ;  $p = 0,001$ ), sintomas de ansiedade do DASS-A ( $X^2 = 10,489$ ;  $p = 0,005$ ) e no DASS total ( $X^2 = 12,57$ ;  $p = 0,002$ ). Os resultados mostraram que os docentes que realizam psicoterapia têm mais sintomas de ansiedade e estresse quando comparados aos que não fazem e aos que já fizeram anteriormente e no momento do teste não estavam em tratamento psicológico (Tabela 3).

**TABELA 3**  
MÉDIA, DESVIO PADRÃO (DP), SINTOMAS DE ANSIEDADE E ESTRESSE E ESTATÍSTICA INFERENCIAL PELO TESTE MANN-WHITNEY

			LIS-A	DASS-A	LIS-E	DASS-E	DASS total
Atividade física	Sim	Média	19,85	5,04	19,24	12,17	23,59
		DP	12,00	6,64	12,99	7,62	19,27
	Não	Média	23,06	7,61	24,93	15,23	31,23
		DP	12,64	7,58	15,29	8,52	23,02
	Mann-Whitney	U	4129	3705,5	3722,5	3698,5	3780,5
		<i>p</i>	0,071	0,004	0,005	0,004	0,008
Problema de saúde	Sim	Média	24,77	7,18	25,43	14,26	30,69
		DP	11,90	7,02	14,61	7,35	22
	Não	Média	19,6	5,64	19,92	13,08	25,04
		DP	12,241	7,16	13,791	8,44	20,68
	Mann-Whitney	U	3050,5	3448	3205,5	3783,5	3411,5
		<i>p</i>	0,002	0,033	0,006	0,224	0,028
Afastamento do trabalho por transtorno psiquiátrico	Sim	Média	29,6	11,2	29,73	15,47	37,73
		DP	17,054	11,706	21,694	11,07	33,1
	Não	Média	20,5	5,7	20,94	13,28	25,87
		DP	11,68	6,51	13,33	7,86	19,79
	Mann-Whitney	U	914,5	1028,5	1082,5	1258	1131
		<i>p</i>	0,028	0,09	0,157	0,546	0,234
Crise de ansiedade	Sim	Média	27,57	8,89	27,32	16,16	35,05
		DP	13,002	8,34	15,239	8,52	23,94
	Não	Média	16,16	3,93	17,11	11,30	20,25
		DP	9,10	5,09	11,62	7,14	16,08
	Mann-Whitney	U	2286,5	2997	2859,5	3217,5	2954
		<i>p</i>	< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001	< 0,001
Medicação psiquiátrica	Sim	Média	27,14	9,93	27,62	15,93	37,79
		DP	12,04	8,64	15,69	8,29	25,76
	Não	Média	20,17	5,46	20,58	13,02	24,89
		DP	12,14	6,66	13,76	8,05	19,8
	Mann-Whitney	U	1607,5	1678,5	1777	1882,5	1715,5
		<i>p</i>	0,002	0,005	0,015	0,038	0,008
Realiza psicoterapia	Sim	Média	26,11	9,68	28,53	17,89	40,0
		DP	15,61	9,98	17,27	9,72	26,84
	Não	Média	19,41	5,14	19,22	12,34	23,37
		DP	11,18	6,37	13,03	7,62	18,99
	Já realizou e atualmente não	Média	26,06	8,29	28,00	15,71	34,00
		DP	13,42	7,55	14,60	8,21	22,68
	Mann-Whitney	U	10,33	10,50	14,67	10,40	12,57
		<i>p</i>	0,006	0,005	0,001	0,006	0,002

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.



Foi realizada uma análise para identificar a ocorrência de diferença de pontuação de sintomas de ansiedade e estresse entre homens e mulheres. Não foi identificada a ocorrência de diferença estatisticamente significativa de sintomas de ansiedade ou de estresse na amostra estudada:

- LIS-A: mulheres, média = 21,36, DP = 11,54; homens, média = 20,31, DP = 15,74; U = 2506,5,  $p = 0,22$ ;
- DASS-A: mulheres, média = 5,87, DP = 6,66; homens, média = 7,26, DP = 9,08; U = 2851,5,  $p = 0,91$ ;
- LIS-E: mulheres, média = 21,45, DP = 13,23; homens, média = 22,31, DP = 18,47; U = 2714,5,  $p = 0,58$ ;
- DASS-E: mulheres, média = 13,52, DP = 7,92; homens, média = 13,09, DP = 9,14; U = 2706,  $p = 0,56$ .

O estudo das correlações (*Spearman*) apontou correlação negativa de fraca a moderada entre o tempo de tratamento psiquiátrico e os sintomas de estresse, o que sugere que maior tempo de tratamento psiquiátrico pode ser efetivo para a redução desses sintomas. As correlações entre os instrumentos e subescalas de ansiedade e estresse apresentaram-se positivas de moderadas a fortes ( $p \geq 0,616$ ), indicando boa associação entre os instrumentos e também entre os sintomas de ansiedade e estresse (Tabela 4).

**TABELA 4**  
CORRELAÇÃO DE SPEARMAN ENTRE IDADE, TEMPO DE DOCÊNCIA, JORNADA DE TRABALHO NA ESCOLA, TEMPO FORA DA ESCOLA, TEMPO DE TRATAMENTO PSIQUIÁTRICO, LIS-A, LIS-E, DASS-A, DASS-E E DASS TOTAL

	Idade	Tempo de docência	Jornada de trabalho na escola	Tempo fora da escola para atividades escolares	Tempo de tratamento psiquiátrico	LIS-A total	LIS-E total	DASS ansiedade	DASS estresse
Tempo de docência	0,713**	1							
Jornada de trabalho na escola	0,529**	0,536**	1						
Tempo fora da escola para atividades escolares	0,073	0,215**	0,150*	1					
Tempo de tratamento psiquiátrico	0,475	0,365	0,546*	0,159	1				
LIS-A total	-0,081	-0,089	0,01	0,023	-0,121	1			
LIS-E total	-0,004	-0,067	0,078	0,032	-0,149	0,788**	1		
DASS ansiedade	-0,017	-0,038	0,002	0,059	-0,344	0,656**	0,653**	1	
DASS estresse	-0,022	-0,039	0,062	0,019	-0,398	0,616**	0,685**	0,660**	1
DASS total	-0,009	-0,039	0,057	0,02	-0,325	0,686**	0,730**	0,850**	0,899**

Fonte: Elaborada pelos autores com dados da pesquisa.

Nota:

\*\*Correlação significativa com  $p < 0,01$ .

\*Correlação significativa com  $p \leq 0,05$ .

## DISCUSSÃO

Na caracterização dos dados sociodemográficos, os resultados estão em consonância com outros estudos, que encontraram:

- maioria do gênero feminino (82,5%), de 62 a 78,85% de mulheres (FREITAS, 2015; FRENZEL *et al.*, 2016; TOSTES *et al.*, 2018);
- média de idade de 40,75 anos, que variou na literatura consultada de 40 a 50 anos (VIEIRA, 2017; FREITAS; CALAIS; CARDOSO, 2018);
- predominância de união estável/casamento em relação ao estado civil (FREITAS, 2015; MONTEIRO; DALAGASPERINA; QUADROS, 2012).

Na amostra estudada, não foi encontrada diferença estatisticamente significativa entre gênero e carga horária semanal de trabalho, e também não houve essa diferença para o tempo de planejamento das aulas considerando-se o gênero. A maioria dos pesquisados trabalha de 31 a 40 horas semanais, com destaque para a rede pública (63,4%), compatível com a literatura (DALAGASPERINA; MONTEIRO, 2014; TOSTES *et al.*, 2018). Referente aos que trabalham mais de 41 horas semanais, foram identificados nesta pesquisa 35 sujeitos, ou seja, 17,5% do total, com destaque ao grupo da pública/privada. Esses dados são menores que os verificados em outras pesquisas, de 31% (ZILLE; CREMONEZI, 2013) e 50% (SILVA; GUILLO, 2015). Esses números podem ser um indicativo para compreender os baixos índices de sintomas de estresse e ansiedade nos professores pesquisados, uma vez que cargas horárias exaustivas de trabalho são fatores que pioram a qualidade de vida dos docentes (SILVEIRA *et al.*, 2014). Em relação ao tempo usado fora da escola com atividades escolares, 94 professores (47%) afirmaram usar de 3 a 5 horas semanais, sendo que 50% desses pertencem ao grupo da escola pública. Pesquisa semelhante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em amostra de 762 sujeitos, concluiu que aproximadamente 25% dos pesquisados afirmaram trabalhar até 5 horas, outros 25% de 6 a 10 horas e o restante mais 11 horas semanais (VIEIRA, 2017). Outros estudos similares não indicam o número de horas trabalhadas, mas descrevem que a maioria dos professores leva trabalho para casa (SILVA; GUILLO, 2015; TOSTES *et al.*, 2018).

Em relação aos sintomas de estresse, a maior pontuação com diferença estatisticamente significativa ocorreu nos participantes de escola pública, e caracterizados pelo DASS como sintomas mínimos (VIGNOLA; TUCCI, 2014). O estresse está entre os sintomas que mais aparecem nos estudos com professores (DIEHL; MARIN, 2016), sendo apontado como principal problema de saúde por esses trabalhadores (SILVA; GUILLO, 2015), e considera-se que os profissionais de sala de aula são uma classe com grande propensão ao estresse (SILVEIRA *et al.*, 2014). É bastante frequente a ocorrência de sintomas de estresse entre docentes, com números variando de 42,86 até 76,9%, dependendo da metodologia, instrumento e faixa de classificação de sintomas (FREITAS, 2015; MARTINS, 2007; RIBEIRO, 2015; ZILLE; CREMONEZI, 2013).

Na comparação entre os três grupos deste estudo (professores da rede pública, rede privada e ambas), houve diferença relevante na pontuação do LIS-E e do DASS-E, o que significa que os professores que trabalham na rede pública apresentam mais sintomas de estresse quando comparados aos demais. Embora os docentes das instituições públicas estejam mais propensos a sintomas de estresse quando comparados aos da rede privada (CARLOTTO, 2010; ESTEVES-FERREIRA; SANTOS; RIGOLON, 2014), outros estudos informam prevalência maior de estresse em docentes de escolas privadas (DESOUKY; ALBAM, 2017).

Quanto aos sintomas de ansiedade, os professores do grupo pública/privada têm os escores mais altos, embora classificados como normais/leves (VIGNOLA; TUCCI, 2014) comparando com os demais grupos. Sintomas leves de ansiedade são encontrados em outros estudos (GOUVEIA, 2010; PAGOTTI; PAGOTTI, 2007), embora não seja consenso na literatura, visto que há também achados de sintomas mais graves (FREITAS, 2015; TOSTES *et al.*, 2018). Pesquisa da CNTE demonstrou que mais da metade dos professores pesquisados relatam ansiedade como principal sintoma quando perguntados sobre os sintomas de mal-estar e/ou adoecimento dos profissionais de educação (VIEIRA, 2017).

A comparação de sintomas de estresse entre mulheres e homens, para a amostra estudada, não apresentou diferença estatisticamente significativa, o que está de acordo com outros estudos (PEREIRA *et al.*, 2003; WEBER *et al.*, 2015). No entanto, sintomas de ansiedade (TOSTES *et al.*, 2018), esquecimento, cansaço mental, insônia e nervosismo foram significativamente mais elevados em profissionais mulheres (ARAÚJO *et al.*, 2006). Condições inadequadas de trabalho, sobrecarga de tarefas domésticas e ausência de serviços públicos de auxílio às mães que trabalham são justificativas para o prejuízo laboral e para a vida particular de mães professoras (ZIBETTI; PEREIRA, 2010). O fato de não haver diferença significativa nesta investigação poderia ser explicado pelo número reduzido de homens que participaram da pesquisa.

Quanto à prática de atividade física, os professores que não a realizam têm mais sintomas de ansiedade e estresse quando comparados aos que praticam. Já foi identificado que docentes podem praticar pouco exercício (OLIVEIRA; VIEIRA, 2010), o que compromete sua saúde (SILVA; GUILLO, 2015). A prática esportiva é agente para a qualidade de vida mental e física (SADIR; BIGNOTTO; LIPP, 2010).

No que se refere a problemas de saúde, a maior parte dos professores da escola pública relatou alguma doença, sendo a hipertensão a mais prevalente (32,4%). Outros estudos também apontam que a hipertensão tem elevada prevalência entre docentes (VIEIRA, 2017; ZILLE; CREMONEZI, 2013). Além disso, os professores com alguma patologia tiveram mais pontuações de sintomas de ansiedade e estresse quando comparados aos que não têm nenhuma enfermidade. Manifestações físicas que não são explicadas por nenhum problema orgânico são comuns em pessoas que apresentam sintomas de estresse e ansiedade (GOULART JUNIOR; LIPP, 2011).

Professores da escola pública apresentaram mais afastamento do trabalho por motivo psiquiátrico, sendo que 66,7% já tiveram episódios de licença médica, majoritariamente por transtorno depressivo maior. Sintomas depressivos são causa de elevado número de pedido de afastamento de trabalho (BATISTA; CARLOTTO; MOREIRA, 2013; SCANDOLARA *et al.*, 2015; VALE; AGUILLERA, 2016), ocorrendo com maior frequência entre docentes de escolas públicas (ESTEVEZ-FERREIRA; SANTOS; RIGOLON, 2014). O adoecimento e o afastamento dos professores podem ser entendidos por diversos fatores, como: desvalorização salarial e pessoal, acúmulo de cargos, jornada dupla e sobrecarga de trabalho, indisciplina dos alunos, ruídos, hostilidade e falta de estrutura nas escolas (CORTEZ *et al.*, 2017; JACOMINI; PENNA, 2016; RAUSCH; DUBIELLA, 2013).

Neste estudo, observou-se que os professores em tratamento psiquiátrico têm mais sintomas de ansiedade e estresse do que aqueles que não realizam esse tipo de tratamento. Esse resultado pode ser justificado pelo fato de os professores que usam psicofármacos serem considerados um grupo clínico. Tais problemas de saúde geram graves consequências à qualidade de vida dos docentes e à rede educacional básica, uma vez que o número de afastamento por licença médica em professores cresceu nos últimos anos (GOUVÊA, 2016; RIBEIRO, 2015). Entretanto o estudo das correlações de *Spearman* apontou relação negativa de fraca a moderada entre tempo de tratamento psiquiátrico e os sintomas de estresse, sugerindo que os sintomas diminuem com o tratamento psiquiátrico (SOARES; OLIVEIRA; BATISTA, 2017).

Em relação ao tratamento medicamentoso, a maioria dos educadores da rede pública (48,3%) e pública/privada (17,2%) faz uso de psicofármacos, sendo que o antidepressivo é o mais utilizado. O uso de antidepressivos foi relatado em estudo com professores (SEGAT; DIEFENTHAELER, 2013), e os medicamentos psiquiátricos têm consumo cada vez mais frequente entre esses profissionais (SOARES; OLIVEIRA; BATISTA, 2017), de forma que os psicotrópicos são um grande aliado no tratamento de doenças mentais, especialmente quando combinados com a psicoterapia (BRAGA *et al.*, 2016).

Quanto ao tratamento psicológico, observou-se que a maioria dos professores pesquisados da escola pública (52,9%) e pública/privada já fez psicoterapia, mas atualmente não está em tratamento. Por outro lado, no grupo que atua somente na rede privada, 44,2% dos professores nunca realizaram psicoterapia. Os serviços menos acessados pelos professores são o atendimento psicológico, nutricional e psiquiátrico, possivelmente pelo fato de não serem amplamente ofe-

recidos por planos de saúde, sendo que para as mulheres o atendimento psicológico aparece na décima posição e, para os homens, na nona (VIEIRA, 2017). As estratégias de enfrentamento dos professores para tratar as fontes de tensão não costumam ser preferencialmente tratamentos psicológicos, mas práticas religiosas ou conversa com colegas e familiares (RIBEIRO, 2015). Todavia a psicoterapia continua sendo um aliado fundamental no tratamento dos transtornos mentais, proporcionando resultados significativos na vida dos pacientes (GOMES *et al.*, 2016; SOARES; OLIVEIRA; BATISTA, 2017).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados referentes aos sintomas de ansiedade apontaram médias mais altas no LIS-A e no DASS-A para os professores do grupo pública/privada, ou seja, os que trabalham nas duas redes. Já os sintomas de estresse tiveram maiores escores no LIS-E, no DASS-E e na pontuação total do DASS no grupo que atua na rede pública. Os docentes do grupo pública/privada apresentaram mais sintomas de ansiedade e os da rede pública mais sintomas de estresse quando comparados aos demais. As faixas de sintomas de ansiedade e estresse pelo DASS estão nas faixas de sintomas normais a leves.

Os professores são mediadores fundamentais no processo de construção de uma comunidade organizada, responsável e desenvolvida, uma vez que pesquisa e ensino são atividades preponderantes em países avançados. Por mais que os achados indiquem níveis leves e mínimos de sintomas de ansiedade e estresse, é fundamental o desenvolvimento de estratégias que diminuam as causas de ansiedade e estresse nas instituições de ensino. Dessa forma, deverão ser organizadas políticas governamentais e ações organizacionais que colaborem com a qualidade de vida dos professores, como reconhecimento salarial justo, investimento em segurança e infraestrutura adequada nas escolas, redução da carga horária de trabalho e respeito à classe docente.

Como limitação deste estudo, coloca-se o fato de as escalas serem de autorrelato, o que pode dificultar a expressão dos sintomas. Algumas questões ainda necessitam de aprofundamentos futuros, haja vista que esta pesquisa não esgota a temática do adoecimento dos profissionais de educação. Caberia ainda uma análise mais aprofundada com relação aos sintomas de estresse em professores da educação básica, uma vez que esses sinais tiveram significativa presença nos resultados.

## REFERÊNCIAS

- AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. *Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais*. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.
- APÓSTOLO, J. L. A.; FIGUEIREDO, M. H.; MENDES, A. C.; RODRIGUES, M. A. Depressão, ansiedade e estresse em usuários de cuidados primários de saúde. *Revista Latino Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, SP, v. 19, n. 2, p. 348-353, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rlae/v19n2/pt\\_17.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rlae/v19n2/pt_17.pdf). Acesso em: 10 mar. 2018.
- ARAÚJO, T. M. de; GODINHO, T. M.; REIS, E. J. F. dos; ALMEIDA, M. M. G. de. Diferenciais de gênero no trabalho docente e repercussões sobre a saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 1117-1129, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232006000400032>. Acesso em: 6 jun. 2020.
- BACCIN, E. V. C.; SHIROMA, E. O. A intensificação e precarização do trabalho docente nos Institutos Federais. *Revista Pedagógica*, Chapecó, SC, v. 18, n. 39, p. 129-150, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v18i39.3619>. Acesso em: 6 jun. 2020.
- BARLOW, D. H.; DURAND, V. M. *Psicopatologia: uma abordagem integrada*. 2. ed. São Paulo: Cengage, 2017.
- BATISTA, J. B. V.; CARLOTTO, M. S.; MOREIRA, A. M. Depressão como causa de afastamento do trabalho: um estudo com professores do ensino fundamental. *Psico*, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 257-262, 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/11551>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- BRAGA, D. C.; BORTOLINI, S. M.; PEREIRA, T. G.; HILDEBRANDO, R. B. CONTE, T. A. Uso de psicotrópicos em um município do meio oeste de Santa Catarina. *Journal of the Health Sciences Institute*, v. 34, n. 2, p. 108-113, 2016. Disponível em: [https://www.unip.br/presencial/comunicacao/publicacoes/ics/edicoes/2016/02\\_abr-jun/V34\\_n2\\_2016\\_p108a113.pdf](https://www.unip.br/presencial/comunicacao/publicacoes/ics/edicoes/2016/02_abr-jun/V34_n2_2016_p108a113.pdf). Acesso em: 10 mar. 2018.

- BRASIL. Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012. Dispõe sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 jun. 2013.
- BRASIL. Resolução n. 510, de 07 de abril de 2016. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- CANDAU, V. M. F. Ser professor/a hoje: novos confrontos entre saberes, culturas e práticas. *Educação*, Porto Alegre, v. 37, n. 1, p. 33-41, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2014.1.15003>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- CARLOTTO, M. S. Síndrome de burnout: diferenças segundo níveis de ensino. *Psico*, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 495-502, 2010. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/4881>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- CONCEIÇÃO, C.; SOUZA, O. de. Ser professor hoje. O que pensam os professores das suas competências. *Revista Lusófona de Educação*, Portugal, n. 20, p. 81-98, 2012. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/2939>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- CORTEZ, P. A.; SOUZA, M. V. R. de; AMARAL, L. O.; SILVA, L. C. A. da. A saúde docente no trabalho: apontamentos a partir da literatura recente. *Cadernos Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 113-122, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1414-462x201700010001>. Acesso em: 12 mar. 2018.
- DALAGASPERINA, P.; MONTEIRO, J. K. Preditores da síndrome de burnout em docentes do ensino privado. *Psico-USF*, Itatiba, SP, v. 19, n. 2, p. 265-275, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-82712014019002011>. Acesso em: 12 mar. 2020.
- DANCEY, C. P.; REIDY, J. *Estatística sem matemática para psicologia*. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.
- DESOUKY, D.; ALBAM, H. Occupational stress, anxiety and depression among Egyptian teachers. *Journal of Epidemiology and Global Health*, Amsterdam, v. 7, n. 3, p. 191-198, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jegh.2017.06.002>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- DIEHL, L.; MARIN, A. H. Adoecimento mental em professores brasileiros; revisão sistemática da literatura. *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*, Londrina, PR, v. 7, n. 2, p. 64-85, 2016. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-64072016000200005&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-64072016000200005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 14 mar. 2018.
- ESTEVES-FERREIRA, A. A.; SANTOS, D. E.; RIGOLON, R. G. Avaliação comparativa dos sintomas da síndrome de burnout em professores de escolas públicas e privadas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 59, p. 987-1001, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782014000900009>. Acesso em: 13 mar. 2018.
- FERREIRA, V. R. T. *Levantamento da intensidade de sintomas de ansiedade – LIS-A*. Passo Fundo, RS: 2015a.
- FERREIRA, V. R. T. *Levantamento da intensidade de sintomas de estresse – LIS-E*. Passo Fundo, RS: 2015b.
- FREITAS, G. R. *Estresse, ansiedade e qualidade de vida em professores: efeitos do relaxamento progressivo*. 2015. Dissertação (Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Bauru, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/135941>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- FREITAS, G. R.; CALAIS, S. L.; CARDOSO, H. F. Estresse, ansiedade e qualidade de vida em professores: efeitos do relaxamento progressivo. *Psicologia Escolar e Educacional*, Maringá, PR, v. 22, n. 2, p. 319-326, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-35392018018180>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- FRENZEL, A. C.; PEKRUN, R.; GOETZ, T.; DANIELS, L. M.; DURKSEN, T. L.; BECKER-KURZ, B.; KLASSEN, R. M. Measuring teachers' enjoyment, anger, and anxiety: the teacher emotions scales (TES). *Contemporary Educational Psychology*, v. 46, n. 2016, p. 148-163, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cedpsych.2016.05.003>. Acesso em: 14 mar. 2020.
- GOMES, C. M.; CAPELLARI, C.; PEREIRA, D. dos S. G.; MORAES, A. P.; JARDIM, V.; BERTUOL, M. Estresse e risco cardiovascular: intervenção multiprofissional de educação em saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, v. 69, n. 2, p. 351-359, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7167.2016690219i>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- GOULART JUNIOR, E.; LIPP, M. E. N. Estilo de liderança e stress: uma pesquisa em escolas estaduais de ensino fundamental. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 265-283, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol27n22011.24773>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- GOUVÊA, L. A. V. N. As condições de trabalho e o adoecimento de professores na agenda de uma entidade sindical. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 111, p. 206-219, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-1104201611116>. Acesso em: 15 mar. 2018.

- GOUVEIA, C. J. B. *Burnout, ansiedade e depressão nos professores*. 2010. Dissertação (Mestrado Integrado em Psicologia) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/2742>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- GUIMARÃES, A. M. V.; SILVA NETO, A. C. da; VILAR, A. T. S.; ALMEIDA, B. G. da C.; ALBUQUERQUE, C. M. F. de; FERMOSELI, A. F. de O. Transtornos de ansiedade: um estudo de prevalência sobre as fobias específicas e a importância da ajuda psicológica. *Ciências Biológicas e da Saúde*, Maceió, v. 3, n. 1, p. 115-128, 2015. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/index.php/fitsbiosauade/article/view/2611/0>. Acesso em: 9 mar. 2020.
- IÓRIO, A. C. F.; LELIS, I. A. O. M. Precarização do trabalho docente numa escola de rede privada do subúrbio carioca. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 45, n. 155, p. 138-154, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198053142815>. Acesso em: 11 mar. 2020.
- JACOMINI, M. A.; PENNA, M. G. D. O. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. *Pro-Posições*, Campinas, SP, v. 27, n. 2, p. 177-202, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2015-0022>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- JESUINO, J. C. Ser professor não é fácil. *Educação em Questão*, Natal, v. 49, n. 35, p. 29-48, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2014v49n35ID5903>. Acesso em: 12 mar. 2018.
- LIPP, M. E. N. *Inventário de sintomas do stress para adultos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.
- LIPP, M. E. N.; MALAGRIS, L. E. N. Estresse: aspectos históricos, teóricos e clínicos. In: RANGÉ, B. (org.). *Psicoterapias cognitivo-comportamentais: um diálogo com o psiquiatra*. Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 616-662.
- MARTINS, M. D. G. T. Sintomas de stress em professores brasileiros. *Revista Lusófona de Educação*, Portugal, v. 10, n. 10, p. 109-128, 2007. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/reducacao/article/view/637>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- MONTEIRO, J. K.; DALAGASPERINA, P.; QUADROS, M. O. de. *Professores no limite: o estresse no trabalho do ensino privado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Carta, 2012.
- OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. M. F. *Trabalho docente na educação básica no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- PAGOTTI, A. W.; PAGOTTI, G. A. de G. A ansiedade social em professores universitários. *Quaestio*, Sorocaba, SP, v. 9, n. 2, p. 117-130, 2007. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/quaestio/article/view/142>. Acesso em: 11 mar. 2018.
- PEREIRA, A. M. T. B.; JUSTO, T.; GOMES, F. B.; SILVA, S. G. M.; VOLPATO, D. C. Sintomas de estresse em educadores brasileiros. *Aletheia*, Canoas, RS, n. 17-18, p. 63-72, 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115013455007>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- RAUSCH, R. B.; DUBIELLA, E. Fatores que promovem mal ou bem-estar ao longo da profissão docente na opinião de professores em fase final de carreira. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 13, n. 40, p. 1041-1061, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=189129169012>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- RIBEIRO, T. A. *Estresse em professores do ensino fundamental: estudo em uma escola social no sul do estado de Minas Gerais*. 2015. (Mestrado em Administração) – Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.unihorizontes.br/mestrado2/estresse-em-professores-do-ensino-fundamental-estudo-em-escola-social-no-sul-do-estado-de-minas-gerais/>. Acesso em: 17 mar. 2018.
- RODRIGUES, C. C. F. M.; SANTOS, V. E. P.; TOURINHO, F. Estresse: normal ou patológico? *Saúde & Transformação Social*, Florianópolis, v. 7, n. 1, p. 1-8, 2016. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/saudeetransformacao/article/view/4110>. Acesso em: 8 mar. 2018.
- SADIR, M. A.; BIGNOTTO, M. M.; LIPP, M. E. Stress e qualidade de vida: influência de algumas variáveis pessoais. *Paidéia*, Ribeirão Preto, SP, v. 20, n. 45, p. 73-81, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-863X2010000100010>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- SADOCK, B. J.; SADOCK, V. A.; RUIZ, P. *Compêndio de psiquiatria*. 11. ed. Porto Alegre: Artmed, 2017.
- SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. *Metodologia de pesquisa*. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.
- SCANDOLARA, T. B.; WIETZIKOSKI, E. C.; GERBASI, A. R. V.; SATO, S. W. Avaliação dos níveis de estresse e depressão em professores da rede pública do município de Francisco Beltrão – PR. *Arquivo de ciências da saúde UNIPAR*, Umuarama, PR, v. 19, n. 1, p. 31-38, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.25110/arqsaude.v19i1.2015.5262>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- SEGAT, E.; DIEFENTHALER, H. S. Uso de medicamentos antidepressivos por professores de escolas de diferentes redes de ensino de um município do norte do Rio Grande do Sul. *Perspectiva*, Petrolina, PE, v. 37, n. 137, p. 45-54, 2013. Disponível em: [http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/137\\_324.pdf](http://www.uricer.edu.br/site/pdfs/perspectiva/137_324.pdf). Acesso em: 10 mar. 2018.

SELYE, H. *Stress: a tensão da vida*. Tradução de F. Branco. São Paulo: Ibrasa, 1956.

SILVA, R. A. O.; GUILLO, L. A. Trabalho docente e saúde: um estudo com professores da educação básica do sudoeste goiano. *Itinerarius Reflectionis*, Jataí, GO, v. 11, n. 2, p. 1-17, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rir.v11i2.36845>. Acesso em: 20 mar. 2018.

SILVEIRA, K. A.; ENUMO, S. R. F.; PAULA, K. M. P. de; BATISTA, E. P. Estresse e enfrentamento em professores: uma análise da literatura. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 30, n. 4, p. 15-36, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-46982014000400002>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SOARES, M. M.; OLIVEIRA, T. G. D. de; BATISTA, E. C. O uso de antidepressivos por professores: uma revisão bibliográfica. *REVASF*, Petrolina, PE, v. 7, n. 12, p. 100-117, 2017. Disponível em: <http://periodicos2.univasf.edu.br/index.php/revasf/article/viewArticle/1004>. Acesso em: 11 mar. 2018.

TOSTES, M. V.; ALBUQUERQUE, G. S. C. de; SILVA, M. J. de S.; PETTERLE, R. R. Sofrimento mental de professores do ensino público. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 116, p. 87-99, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201811607>. Acesso em: 18 mar. 2018.

VALE, P. C. S.; AGUILLERA, F. Estresse dos professores de ensino fundamental em escolas públicas: uma revisão de literatura. *Psicologia, Diversidade e Saúde*, Salvador, v. 5, n. 1, p. 86-94, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17267/2317-3394rps.v5i1.712>. Acesso em: 16 mar. 2018.

VIEIRA, J. D. *Pesquisa sobre saúde e condições de trabalho dos (as) profissionais da educação básica pública*. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017. Disponível em: [http://www.cnte.org.br/images/stories/2018/relatorio\\_pesquisa\\_saude\\_completo.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/2018/relatorio_pesquisa_saude_completo.pdf). Acesso em: 15 mar. 2018.

VIGNOLA, R. C. B.; TUCCI, A. M. Adaptation and validation of the depression, anxiety and stress scale (DASS) to Brazilian Portuguese. *Journal of Affective Disorders*, v. 155, p. 104-109, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jad.2013.10.031>. Acesso em: 17 mar. 2018.

WEBER, L. N. D.; LEITE, C. R.; STASIAK, G. R.; SANTOS, C. A. da S.; FORTESKI, R. O estresse no trabalho do professor. *Imagens da Educação*, Maringá, PR, v. 5, n. 3, p. 40-52, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4025/imagenseduc.v5i3.25789>. Acesso em: 19 mar. 2018.

ZIBETTI, M. L. T.; PEREIRA, S. R. Mulheres e professoras: repercussões da dupla jornada nas condições de vida e no trabalho docente. *Educar em Revista*, Curitiba, n. especial 2, p. 259-276, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000500016>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ZILLE, L. P.; CREMONEZI, A. M. Estresse no trabalho: estudo com professores da rede pública estadual de Minas Gerais. *Reuna*, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 111-128, 2013. Disponível em: <http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/586/550>. Acesso em: 10 mar. 2018.

## NOTA SOBRE AUTORIA

Os autores participaram igualmente na elaboração e revisão do artigo.

## COMO CITAR ESTE ARTIGO

DEFFAVERI, Maiko; MÉA, Cristina Pilla Della; FERREIRA, Vinícius Renato Thomé. Sintomas de ansiedade e estresse em professores de educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 813-827, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146952>




**Recebido em:** 19 NOVEMBRO 2019 | **Aprovado para publicação em:** 23 JUNHO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053146858>

## COMUNIDADES PROFESIONALES DE APRENDIZAJE EN EDUCACIÓN PARVULARIA EN CHILE

-  Paula Guerra<sup>I</sup>  
 Mery Rodriguez<sup>II</sup>  
 Carola Zañartu<sup>III</sup>

<sup>I</sup> Universidad Diego Portales (UDP), Santiago, Chile; paula.guerra@mail.udp.cl

<sup>II</sup> Universidad Autónoma de Chile (UA), Santiago, Chile; mery.rodriguez@uautonoma.cl

<sup>III</sup> Universidad Autónoma de Chile (UA), Santiago, Chile; carola.zanartu@uautonoma.cl

### Resumen

*Una alternativa de desarrollo profesional docente son las comunidades profesionales de aprendizaje (CPA), espacio formativo altamente valorizado y respaldado por creciente evidencia. Un ámbito escasamente abordado son los factores contextuales e institucionales asociados a las CPA. Para indagar en ellos se analizaron dos CPA compuestas por educadoras de párvulos. Mediante un estudio de caso, se entrevistaron, grupal e individualmente, educadoras y representantes institucionales. Los hallazgos destacan la gestión, coordinación de procesos, visión y planeamiento estratégico como aspectos relevantes, junto a procesos reflexivos que acompañan la evolución de las CPA. Se discuten las convergencias y divergencias de ambos casos, así como las implicancias teóricas y prácticas.*

**PROFESIÓN DOCENTE • EDUCACIÓN PREESCOLAR • FORMACIÓN CONTINUA • COOPERACIÓN**

## PROFESSIONAL LEARNING COMMUNITIES IN EARLY CHILDHOOD IN CHILE

### Abstract

*An alternative for teacher professional development is Professional Learning Communities (PLC), a space highly valued and supported by evidence. An area rarely addressed are the contextual and institutional factors associated with PLCs. In order to investigate them, two PLCs composed of early childhood teachers were analyzed. Through a case study, teachers and institutional representatives were interviewed, as a group and individually. The findings highlight management, process coordination, vision and strategic planning as relevant aspects, along with reflective processes that accompany the evolution of PLCs. The convergences and divergences of both cases are discussed, as well as the theoretical and practical implications.*

**TEACHING PROFESSION • PRESCHOOL EDUCATION • CONTINUING EDUCATION • COOPERATION**



## COMUNIDADES PROFESIONAIS DE APRENDIZAGEM EM EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR NO CHILE

### Resumo

Uma alternativa de desenvolvimento docente são as comunidades profissionais de aprendizagem (CPA), espaço de formação altamente valorizado e respaldado por crescente evidência. Um âmbito pouco abordado são os fatores contextuais e institucionais associados às CPA. Para conhecê-los melhor foram analisadas duas CPA compostas por educadoras de pré-escolares. Por meio de um estudo de caso foram entrevistados, em grupo e individualmente, educadoras e representantes de instituições. Os achados destacam a gestão, coordenação de processos, visão e planejamento estratégico como aspectos relevantes, além dos processos de reflexão que acompanham a evolução das CPA. São discutidas as convergências e as divergências de ambos os casos, bem como as implicações teóricas y práticas.

**PROFISSÃO DOCENTE • EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR • FORMAÇÃO CONTINUADA • COOPERAÇÃO**

## COMMUNAUTÉS D'APPRENTISSAGE PROFESSIONNEL EN EDUCATION PRESOLAIRE AU CHILI

### Résumé

Communautés d'apprentissage professionnel (CAP) sont une alternative pour le développement professionnel des enseignants; un espace de formation très apprécié et attesté par un nombre croissant d'indices. Les facteurs contextuels et institutionnels associés aux CAP sont rarement abordés. Afin de mieux les connaître, deux CAP d'enseignants de maternelle ont été analysés. Grâce à une étude de cas, des éducateurs et des gestionnaires ont été interrogés, en groupe et individuellement. Les résultats mettent en évidence la pertinence de la gestion, de la coordination des procédés, de la vision et de la planification stratégique outre celle des processus de réflexion qui accompagnent l'évolution des CAP. Les convergences et divergences des deux cas sont discutées, ainsi que les implications théoriques et pratiques.

**PROFESSION D'ENSEIGNANT • EDUCATION PRESOLAIRE • FORMATION CONTINUE • COOPERATION**

## INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En estos últimos años la investigación en educación ha considerado como un actor relevante al docente su formación y desarrollo profesional para el fortalecimiento de la educación. A partir de ello, se impulsa la adquisición de competencias colaborativas entre docentes y directivos, con el propósito de desafiar la visión individualista existente en la escuela (LORTIE, 1975), para dotarla con una estructura abierta y de enfoque inclusivo, en donde el foco se sitúe en la colaboración y con ello se potencie la construcción del conocimiento (BATES; MORGAN, 2018).

Una forma de instalar la colaboración entre docentes es mediante las Comunidades Profesionales de Aprendizaje, en adelante (CPA), iniciativa que considera a un grupo de personas que trabajan y abordan su práctica pedagógica como un contexto de investigaciones permanentes en donde el aporte de cada docente contribuye para la construcción del desarrollo profesional y, en forma indirecta, para los aprendizajes de los y las estudiantes. Desde las investigaciones, las CPA se vinculan al aumento de procesos afectivos y cognitivos en docentes, tales como autoeficacia, colaboración y reflexión (FARLEY-RIPPLE; BUTTRAM, 2014; WAN; LAW; CHAN, 2018). Otros investigadores, como Vescio, Ross y Adams (2008), señalan que el impacto de estos procesos formativos es positivo en tanto ofrece una estructura que crea culturas de apoyo mutuo y condiciones necesarias para lograr avances en el proceso de aprendizaje y enseñanza.

Varios son los modelos que caracterizan a las CPA, dentro de ellos, Hord (1997) considera como aspectos fundamentales al liderazgo compartido, la reflexión colectiva, la visión y los valores conjuntos, las condiciones de apoyo y la práctica docente compartida como dimensiones que, en un todo, permiten reducir el aislamiento y movilizar a sus participantes en la reestructuración de sus creencias (A. BOLÍVAR; BOLÍVAR, 2013).

Sin embargo, pese a lo relevante y promisorio de esta forma de desarrollo profesional, son pocos los contextos y espacios educativos en los cuales se ha realizado una sistematización de las experiencias en especial en contextos iberoamericanos. Uno de estos espacios es la educación parvularia, en donde Barrera *et al.*, (2008) y Venegas *et al.*, (2010) dan cuenta de incrementos en la valorización de la imagen profesional, la colaboración en las prácticas de trabajo con los equipos del Jardín Infantil, y la identidad profesional. Estos resultados pueden explicarse a partir del aumento en los niveles de metacognición, motivación, mejora e innovación alcanzados tras la participación en estos dispositivos, así como en la reorientación del quehacer educativo hacia acciones con sentido.

Estos hallazgos iniciales deben entenderse en un contexto más amplio que permita comprender la interacción entre diversos factores internos y externos a las CPA. Hasta ahora, es escasa la investigación que indague en los aspectos que facilitan y dificultan la formación, desarrollo y permanencia de estos espacios formativos. Este foco es relevante dado que de alguna forma podrían estar condicionando sus posibilidades de constituirse en CPA exitosas. Además, cualquier discusión respecto a las alternativas de desarrollo profesional docente debe hacerse en función de las condiciones de los centros educativos, sus estudiantes, los contextos laborales y las necesidades de los y las docentes (ÁVALOS, 2007), de modo a avanzar en la comprensión de qué elementos posibilitan un desarrollo profesional efectivo (BORKO, 2004; DESIMONE, 2009).

A partir de esto, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué factores contextuales favorecen o dificultan la instalación y desarrollo de CPA formadas por educadoras de párvulos?

## MARCO TEÓRICO

### COMUNIDADES PROFESIONALES DE APRENDIZAJE

Las investigaciones actuales consideran a las CPA como un modelo que permite abordar la constante tensión respecto a los resultados de los estudiantes y la mejora en las prácticas pedagógicas en la escuela (BOLÍVAR, 2013). La escuela, como institución, evoluciona y recorre una trayectoria que se encuentra asociada a tres aspectos a) a las condiciones externas: como la política educativa, los recursos y el apoyo financiero que recibe; b) a las internas: referidas al liderazgo de los equipos, al tipo de trabajo colaborativo que se utiliza, a las relaciones con la comunidad y a los procesos de investigación realizados, y por último; c) a las particularidades de cada aula, en donde los elementos y factores del currículo se posicionan en la práctica pedagógica por medio de la reflexión y el diálogo desarrollado por el docente (RODRÍGUEZ-GÓMEZ; GAIRÍN, 2015). En este contexto, las CPA serían la consecuencia asociada al proceso evolutivo de las organizaciones que permite hacer la gestión del conocimiento docente y avanzar en forma paralela a los procesos de innovación y cambio al interior de una institución.

Las CPA describen a diversos espacios de participación mancomunado, en donde sus miembros comparten y desarrollan un repertorio de recursos que, en la interacción directa con estudiantes, posibilita a largo plazo un cambio en la cultura escolar (CHENG; WU, 2016; CHERRINGTON; THORNTON, 2015; PHILPOTT; OATES, 2017). La sistematicidad en la participación permite identificar aspectos claves al interior de las CPA que las diferencian como son la conformación explícita o implícita respecto a los principios y valores, la postura indagativa y la desprivatización respecto a su práctica pedagógica para acceder a la co-construcción a partir de diversas perspectivas que ponen en el centro la preocupación por los aprendizajes de sus estudiantes (BOLAM *et al.*, 2005).

Las CPA pueden distinguirse de otros espacios denominados comunidades de práctica, virtuales o de aprendices, entre otras, por su apuesta comunitaria que desarrolla en sus participantes un cambio epistemológico que impacta las concepciones no tan solo en el área disciplinar, sino también la responsabilidad social ampliando el repertorio de capital social entre sus miembros (GROSSMAN; WINEBURG; WOOLWORTH, 2001). Lo anterior, conlleva a la renovación de lazos sociales y acuerdos de cooperación, base de la identidad y cohesión de una CPA.

Los supuestos que subyacen a este modelo consideran que la práctica pedagógica y su mejora dependen en primera instancia de la colaboración entre profesionales y las experiencias cotidianas que, por medio de la indagación, reflexión y pensamiento crítico, facilitan la creación de estrategias para avanzar en la solución de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes (KRICHESKY; MURILLO, 2011; VESCIO; ROSS; ADAMS, 2008; BUYSSE; SPARKMAN; WESLEY, 2003). La implementación de esta forma de desarrollo profesional requiere la habilitación de diversas condiciones estructurales que permitan la evolución, desarrollo y consolidación. La literatura señala en primer lugar la existencia de una relación directa y significativa con la disposición del tiempo y la regularidad de los espacios. Ambos elementos deben resguardarse para facilitar el trabajo colaborativo (COCHRAN-SMITH *et al.*, 2015; HAIRON; TAN, 2017).

Otro punto relevante es la promoción de la colaboración como base de las prácticas culturales e identidades cotidianas de los docentes (A. BOLÍVAR; BOLÍVAR, 2013). En este contexto la capacidad institucional para gestionar una identidad colectiva requiere necesariamente de una visión a largo plazo que permita adhesión a la institución. Sin embargo, este punto depende en gran medida del uso de la crítica constructiva, es decir, el cuestionamiento de los conocimientos y creencias respecto a la docencia que permita crear un lenguaje profesional común para abordar los nodos de la práctica pedagógica. Lo anterior se fundamenta en el supuesto de que el aprendizaje profesional de los docentes y su evolución se transmite a la práctica por medio de la innovación y el cambio (TSUI *et al.*, 2008). En este contexto, la reflexión y el diálogo al interior de las CPA desarrolla normas, creencias,

valores y fortalece los conocimientos de los docentes que implementan un proceso de aprendizaje profesional por medio de la transferencia al aula, para convertirse más adelante en nuevos focos de investigación e inicio de una secuencia que es dinámica, sistémica y continua de las realidades y contextos particulares de la docencia (LIEBERMAN; MILLER, 2011).

Otros aspectos identificados por Bolam *et al.*, (2005) remiten a cuatro procesos operativos que apoyan el desarrollo de las CPA: (1) liderazgo y gestión, (2) optimización de recursos y estructuras dentro de la organización, (3) promoción del aprendizaje profesional y colectivo, y (4) reconocimiento explícito y sostenido al trabajo de las CPA, todos procedimientos que corresponden a factores contextuales que determinan el rumbo respecto al desarrollo y su evolución.

Las condiciones y contextos de apoyo pueden, por lo tanto, existir en diferentes niveles. Dentro del modelo propuesto por Bronfenbrenner (1992) es posible identificar a nivel macro las lógicas de rendición de cuentas y evaluación de la gestión docente definidas institucionalmente y en las políticas educativas; en el nivel medio, el respaldo y la priorización de las autoridades respecto a las CPA como una palanca estratégica para el fortalecimiento de los procesos educativos de las escuelas. Finalmente, en el nivel micro, en la medida que las y los educadores disminuyan los tiempos asignados a tareas administrativas y estén dispuestos a involucrarse activamente en las comunidades para fortalecer el aprendizaje de sus estudiantes, la evolución y sostenibilidad de las CPA se encontrará asegurada.

Otros autores como Hairon y Tan (2017) e Intanam y Wongwanich (2014) dan cuenta que dificultades en la organización de los tiempos, bajo número de reuniones y la ausencia de académicos expertos que faciliten el trabajo al interior de la CPA se constituyen en obstaculizadores a la hora de promover la evolución de una comunidad. La institución debe además gestionar a nivel medio y macro las políticas de recursos, procesos administrativos y administración del currículo. Este punto adquiere relevancia en Chile, en tanto las educadoras de párvulos son consideradas participantes pasivas respecto a las políticas y propuestas para el nivel en donde se evidencia la gestión a partir de una lógica vertical y poco inclusiva de sus participantes (PARDO; WOODROW, 2014).

El tiempo es un aspecto destacado también por Kruse, Seashore y Bryk (1993) y Cherrington y Thornton (2015) quienes además destacan la rotación de los equipos, el espacio y la proximidad física entre los participantes como elementos que podrían dificultar la conformación, desarrollo y evolución de las CPA. La experiencia desde la investigación empírica en educación parvularia demuestra que el hecho de considerar los tiempos fuera de los horarios laborales puede ser visto por las participantes como un mensaje claro de falta de validación de dichos espacios de formación profesional.

En síntesis, el situar a las CPA como una estrategia relevante de desarrollo profesional docente implica no tan solo reconocer la importancia de la formación profesional, sino potenciar el proceso educativo desde un foco inclusivo y dialogante, que entregue las herramientas necesarias a los docentes para alcanzar una nueva cultura escolar que ponga al centro el aprendizaje.

## METODOLOGÍA

Esta investigación sigue una orientación cualitativa debido a que busca comprender un fenómeno social basado en la perspectiva de los sujetos y las formas en que experimentan el mundo, indagando en sus ideas, sentimientos y motivos (ANDRÉU; GARCÍA-NIETO; PÉREZ, 2007). Para esta investigación es fundamental profundizar en el mundo simbólico de las educadoras que forman parte de las CPA estudiadas, para lograr un acercamiento al objeto de estudio a partir del proceso de inducción derivando posteriormente posibles explicaciones basadas en lo observado (GORMAN; CLAYTON, 2005). El tipo de investigación que sustenta este estudio es descriptiva-comprensiva, lo que permite comprender las experiencias individuales y/o colectivas e indagar en profundidad un fenómeno a partir de evidencias desde diferentes fuentes, incluyendo perspectivas y visiones

de diferentes actores (BORGES, 1995). Al mismo tiempo, este estudio se clasifica en los llamados estudios de casos (YIN, 2003; STAKE, 2005).

Para la determinación de la muestra se utilizó un muestreo teórico intencional, es decir, se eligieron los casos que contienen varios atributos que contribuyen a la comprensión del fenómeno a estudiar (HERNÁNDEZ; FERNÁNDEZ; BAPTISTA, 2014). Para este estudio se consideraron dos casos únicos de CPA formadas por educadoras de párvulos. Los criterios de selección de estos casos incluyen: grupos que se reúnen sistemáticamente desde hace al menos 4 años, que participan de forma activa al menos 5 educadoras, en que existe disponibilidad de tiempo y espacio para que se reúnan, y que cumplen con las características de una CPA de acuerdo a los indicadores descritos por la Rúbrica de Implementación de CPA (NATIONAL CENTER FOR SCHOOL LEADERSHIP, 2005). La CPA 1 está compuesta por quince participantes y la CPA 2 por doce educadoras. En ambos casos corresponden a educadoras de aula y/o directoras,<sup>1</sup> todas mujeres, de diferentes centros educativos agrupadas territorialmente. Todas las participantes firmaron un consentimiento informado para participar en este estudio, cumpliendo así con los estándares éticos establecidos por los comités de ética nacionales.

Los casos seleccionados pertenecen a una institución que provee educación inicial a niños y niñas de 3 meses a 4 años y que recibe fondos públicos. Estructuralmente se organiza como una fundación sin fines de lucro que depende de la Red de Fundaciones de la Presidencia y es dirigida por un Consejo presidido por una persona de confianza del Presidente de la República y por una Dirección Ejecutiva designada por este Consejo. Territorialmente se encuentran en cada una de las regiones del país organizadas mediante Direcciones Regionales y a nivel nacional cuentan con una Dirección Central, asociada a la Dirección Ejecutiva. En esta investigación se considera el contexto regional como el nivel institucional en donde se desarrollan las CPA, aun cuando en estos niveles se siguen los lineamientos entregados a nivel de Dirección Central. Para efectos de descripción de la muestra, en ambos casos en estudio se consideró a una figura del nivel regional que cumple el rol de representante institucional, por lo que también forma parte de la muestra de sujetos de esta investigación.

La estrategia formativa desarrollada por la Institución se organiza en un Plan a nivel nacional que sigue las directrices institucionales, los requerimientos de la política educativa en educación inicial y las necesidades propias de los niveles nacional, regionales y locales. Se busca que exista pertinencia y coherencia entre las iniciativas que se generan a nivel nacional, regional y local, las que se implementan mediante acciones formativas.

Para la recogida de información se incorporó el uso de múltiples fuentes para así aportar en riqueza, profundidad y calidad de la investigación (HERNÁNDEZ; FERNÁNDEZ; BAPTISTA, 2014; YIN, 2003). Se llevaron a cabo cuatro grupos focales con las participantes de cada una de las comunidades, desarrollando dos grupos focales con representantes de cada uno de los casos. Los grupos focales permiten generar una discusión cuidadosamente diseñada para obtener las percepciones de un grupo de personas sobre una particular área de interés (KRUEGER, 1991). Para este estudio, el objetivo de aplicar esta estrategia de recolección de información es generar un espacio de conversación y discusión para abordar elementos contextuales propios de las realidades particulares de cada una de las CPA. Estos encuentros se realizaron durante los años 2017 y 2018, mismo periodo en donde fueron aplicadas las entrevistas en profundidad a las representantes institucionales. Para ambas estrategias se diseñaron pautas semiestructuradas que permiten guiar el proceso de interacción necesario para el levantamiento de información. Paralelamente y para triangular la información se usó la técnica de observaciones de tipo participante en diversos encuentros de cada una de las comunidades. La participación de educadoras, directoras y representantes institucionales fue voluntaria garantizando el anonimato y la confidencialidad de los datos.

1 En algunos centros educativos con baja matrícula, la directora también cumple funciones de educadora de sala.

El análisis de informaciones realizado se basó en análisis de contenido textual y contextual (MILES; HUBERMAN, 1984) cuyo procedimiento tiene tres pasos claves: reducción de datos, disposición y transformación de éstos y, por último, obtención de resultados y verificación de conclusiones. Durante esta etapa se va pasando desde un análisis descriptivo hacia relaciones entre conceptos (STRAUSS; CORBIN, 1990) y con ello mayor nivel de comprensión e interpretación. Cabe mencionar que las unidades de contexto son entendidas como las unidades de análisis y las de registro. Las unidades de texto con las secciones más pequeñas con significación propia dentro de cada unidad de contexto. En el caso de esta investigación, las transcripciones de las entrevistas y grupos focales son los documentos desde donde se analiza el contenido textual y contextual basado en los relatos de las participantes en el estudio.

En términos de procedimiento, este fue realizado inicialmente de manera libre e inductiva, comenzando desde los datos para definir reglas que los clasifiquen y posteriormente codificarlos, es lo que se denomina codificación abierta, en donde se revisaron las unidades de análisis preguntándose cuál es el tema, aspecto o significado que ellas encierran (RODRÍGUEZ; GIL; GARCÍA, 1996). Para este proceso, se usó el *software* de análisis cualitativo NVIVO 12, siendo tres investigadoras quienes llevaron a cabo las categorizaciones en tres etapas diferentes: primero, en conjunto, en cuatro sesiones de tres horas cada una, luego, por separado y, finalmente, en conjunto para consensuar las categorías definitivas. En este proceso se pasó de códigos abiertos a una agrupación de los contenidos en términos temáticos, buscando coherencia e integración de ideas de modo que se logre la comprensión de las vinculaciones entre sí (ARONSON, 1995).

Es importante destacar que las categorías de nivel inductivo se lograron a partir de la triangulación de perspectivas de las investigadoras y las de carácter más deductivo se establecieron considerando como corpus teórico lo planteado por algunos autores y autoras como Cherrington y Thornton (2015), Cheng y Wu (2016) y Vangrieken *et al.*, (2017). Finalmente, toda la información recopilada y analizada fue triangulada para dar respuesta a la confiabilidad y la validez del presente estudio (TAYLOR; BOGDAN, 1986).

## RESULTADOS

Para presentar los hallazgos de esta investigación se identificaron factores externos e internos en cada CPA. En este primer nivel de análisis se distinguieron a su vez dos aspectos: facilitadores que han apoyado y contribuido al desarrollo de estos grupos, junto con obstaculizadores que han dificultado el trabajo de las comunidades. A continuación, se presentan ambos casos en estudio desde estos dos niveles analíticos.

### COMUNIDAD PROFESIONAL DE APRENDIZAJE 1

En esta comunidad se perciben como facilitadores dos aspectos referidos a una cierta disponibilidad de *recursos* por parte de la institución para el desarrollo de las sesiones de la CPA y al *respaldo que perciben desde las autoridades*. Sobre el primer punto, las participantes reconocen la posibilidad de acceder a algunos recursos por parte de la institución. Este punto se vincula al otro facilitador que corresponde al *respaldo institucional*, ya que “este espacio también tiene recursos económicos que aporta la región y para llegar a que nos dieran recursos, nosotras tuvimos que demostrar como comunidad la importancia y la necesidad de esto para que se nos asignen ciertos recursos” (GF-2017).<sup>2</sup>

El respaldo institucional está fuertemente anclado a autoridades específicas que han validado el espacio de las CPA. Alcanzar y materializar este reconocimiento ha requerido de un trabajo sistemático por parte de la CPA, tal como lo menciona en el siguiente extracto:

<sup>2</sup> Para identificar las citas utilizadas se usa la sigla GF para grupo focal entre educadoras y RI para representante institucional, seguido del año de la investigación en que se recogió esa información.

Es una instancia que ha costado ganarse, que ha costado tenerla, porque al principio fue muy cuestionada, en alguna instancia ni siquiera nos daban recursos [...]; entonces fue una instancia que nosotras ganamos, para que la (autoridad) esté validando esto, es porque nosotras nos hemos ganado esa confianza. (GF-2018)

Este apoyo se ha materializado también en un respaldo institucional que busca facilitar el trabajo de la CPA mediante la formalización del espacio de la CPA dentro de la institución, lo que es mencionado por la representante institucional quien acoge la solicitud de las participantes para facilitar el funcionamiento de la comunidad, tal como lo menciona en el siguiente extracto: “a veces la educadora plantea [...] que necesitaban que les mandáramos oficialmente. Formalizar. Me acuerdo qué (autoridad) les mandó a todas, un correo desde la formalidad de la comunidad y la importancia de participar” (RI-2017).

Sobre los obstaculizadores identificados por las educadoras emergen aspectos referidos a la relación que ha establecido la CPA con la institución que las alberga. Al respecto se observa una demanda amplia que se focaliza en diversos aspectos más específicos. Las participantes consideran que el *tiempo disponible* para realizar las tareas asociadas a la comunidad no es suficiente. En ocasiones deben disponer de tiempos personales para cumplir con los compromisos adquiridos o reunirse en grupos pequeños en algún jardín, en donde “la anfitriona en este caso [...] no puede abstraerse al 100% de sus labores estando en su jardín, cierto. Y al final trabajamos, pero no al 100%...” (GF-2018).

Este aspecto es también reconocido por la representante institucional quien identifica múltiples aspectos en los que la falta de tiempo se observa: exceso de tareas y responsabilidades, emergentes en el trabajo cotidiano, ausentismo laboral, entre otras. Estas situaciones remiten principalmente a factores institucionales que, directa o indirectamente, dificultan el trabajo de las educadoras y por tanto de la comunidad. Este tipo de situaciones son mencionadas en el siguiente extracto: “Para comenzar, son los tiempos. Motivación e interés no. Sino que los emergentes, las responsabilidades que tiene cada una, falta de personal, tareas que a veces las directoras les dan a las chicas...a veces les dan demasiadas responsabilidades que también las agobian” (RI-2017).

Otra demanda que aparece como un obstaculizador del trabajo de la comunidad es la *falta de recursos* asociados a productos específicos requeridos por las participantes. Si bien se reconoce como un facilitador la disponibilidad de ciertos recursos, las educadoras requieren de recursos en otros aspectos. Al respecto señalan: “a mí me gustaría que la (institución) pusiera más recursos hacia la comunidad, recursos como para que nosotras nos siguiéramos formando” (GF-2018). Lo anterior se vincula al apoyo material para desarrollar y concretar productos que han surgido del trabajo en la comunidad, como por ejemplo: “nosotras estamos construyendo un libro que es... de todo lo que hemos vivido, tiene experiencia, tiene definiciones, tiene todo [...] y que eso se pueda llevar a cabo y para eso necesitamos recursos” (GF-2018).

Un aspecto vinculado al anterior es el *escaso acompañamiento al desarrollo profesional* de las participantes por parte de la institución. Al respecto las educadoras consideran necesario contar con mayores instancias para profundizar en las temáticas de interés y desde ahí también contar con mayores herramientas para apoyar la formación de educadoras de otros centros educativos, como puede observarse a continuación: “ya es hora de que a nosotras, como comunidad, nos sigan entregando mayores herramientas, fortalecernos mucho más en mediación para que así también podamos ampliar la mirada y ver cómo seguir transmitiendo esto a los otros jardines infantiles” (GF-2018).

Más allá de demandas concretas que emergen desde los obstaculizadores que perciben las participantes, se identifica también una *invisibilización* que se refleja con claridad cuando una educadora sostiene que “no existimos todavía” (GF-2017). Esta situación tiene tres énfasis: la percepción de una falta de validación institucional, el escaso reconocimiento entre sus pares y el desconocimiento del trabajo de la CPA.

Sobre el primer punto, las educadoras perciben la *ausencia de validación desde el nivel central* o nacional de su institución, quienes no se vinculan directamente con el trabajo realizado desde la CPA. Si bien reconocen una validación desde el nivel regional, también esperan:

Que fuéramos reconocidas [...] también a nivel central [...] pero también necesitamos ese respaldo [...] que supieran lo que nosotras estamos haciendo [...] cómo hemos ido analizando [...] en conjunto [...] Poder compartir con ella esta calidad de trabajo que nosotras estamos entregando, yo siento que eso es como una necesidad. (GF-2017)

Otro espacio en que las participantes perciben una *falta de validación es entre sus pares*. Al respecto, sostienen la necesidad de tener mayor visibilidad entre los jardines infantiles, más allá de las acciones concretas que han realizado en sus territorios. Perciben que este reconocimiento ayudaría a avanzar en los estándares de calidad de las prácticas en aula, dado que, al ser este un foco prioritario de la CPA, les permitiría llegar a los jardines infantiles con mayor facilidad. Lo anterior se indica en la siguiente cita:

Que nosotras fuésemos reconocidas como comunidad de mediación en los diferentes jardines infantiles [...] Porque nosotras hemos hecho trabajo, pero no se sabe de la existencia de la comunidad de mediación [...] que todos los jardines sepan que hay una comunidad que está trabajando para lograr que se trabaje (la mediación) en los jardines infantiles y a través de esto ir trabajando para la calidad que se requiere. (GF-2018)

Por último, un aspecto vinculado al anterior se refiere al *desconocimiento del trabajo de la CPA*. Las participantes consideran que esta falta de información sobre la comunidad y su trabajo dificultan las posibilidades de aportar al trabajo con los jardines y educadoras de sus territorios y, por tanto, se hace más complejo convertirse en un recurso para apoyar al fortalecimiento de las prácticas en los centros educativos. Este aspecto es referido en la siguiente cita:

[...] yo siento que muy pocas personas saben que la comunidad existe, pero yo creo que si la comunidad fuera más reconocida y supieran cuáles son nuestras funciones [...] Ahí nos transformaríamos en un recurso porque sabe que existe [...] pero como no nos conocen. (GF-2017)

Respecto a los factores internos a la CPA, las entrevistadas identifican aspectos referidos a la forma en que se configura la comunidad y otros que apuntan a los énfasis que ha asumido el grupo. Sobre el primer punto, se observa el *fortalecimiento de la organización interna* del grupo, en donde manifiestan: “también hemos ido poniendo una cuota de responsabilidad de cada una para poder llevar a cabo cada una de estas acciones” (GF-2018).

También se identifica una *relación horizontal* entre las participantes, quienes manifiestan que “no hay esa diferencia de: tú eres directora, tú educadora [...] somos todas iguales” (GF-2017). Se observa además *confianza y cercanía* entre las educadoras, lo que favorece el análisis y la discusión que se genera en este espacio, tal como se menciona a continuación: “lo que se rescata es la confianza, nos decimos las cosas, analizamos también, hay cosas en las que a veces no estamos de acuerdo y somos capaces de incorporarlas para poder seguir avanzando” (GF-2018).

Sobre las actividades definidas por la CPA, se identifica la disposición del grupo a *transferir* su experiencia y conocimiento a los jardines, lo que se observa en que “nosotras tenemos la mejor disponibilidad del mundo para compartir nuestras experiencias en nuestros jardines en relación a cómo se aplican los criterios (de mediación), a cómo nosotras vivimos la comunidad de aprendizaje” (GF- 2018).



Sobre los obstaculizadores internos, las educadoras identifican aspectos referidos a la planificación de acciones internas y a la difusión de su accionar. Sobre el primer punto, las entrevistadas identifican *un desajuste entre los tiempos disponibles y las tareas* que planea la CPA, en tanto señalan que “tenemos que ser precisas con las acciones [...] porque si no, no vamos a poder... nos van a superar [...]” (GF-2017). Lo anterior supone cuidar las expectativas que la CPA puede crear entre las educadoras y la institución, dado que los tiempos disponibles por las participantes son limitados.

Otro aspecto referido al contenido de su plan de acción apunta a la necesidad de *focalizar acciones que les permitan una formación y actualización profesional*, de forma complementaria a las acciones de difusión al interior de la institución, tal como se observa a continuación: “y otra cosa es seguir nosotras también creciendo en la parte también profesional y tener más herramientas” (GF-2019).

Sobre el segundo punto, de forma complementaria a los aspectos externos, las educadoras perciben *una falta de acciones de comunicación y visibilidad* del trabajo de la CPA que les sirvan como estrategia de validación frente a la institución, como se observa a continuación: “nosotras también nos hemos dejado estar porque por ejemplo [...] para el día del trabajador nosotras como comunidad debimos haber mandado un mensaje, la Comunidad de Mediación les desea feliz día [...]” (GF-2017).

## COMUNIDAD PROFESIONAL DE APRENDIZAJE 2

Dentro de los facilitadores externos identificados por las participantes se destaca el *reconocimiento institucional de un sello identitario* grupal que permite identificar y distinguir a aquellos jardines infantiles, en donde se desarrollan profesionalmente las educadoras que participan en esta CPA de otros que pertenecen a la misma institución. Para las educadoras ha sido importante, “que las personas de la institución, que van a los jardines, perciben algo distinto súper positivo que favorece los procesos de aprendizaje de los niños, el clima de aula que se genera también es muy distintivo, eso da cuenta de un proceso de transformación súper enriquecido [...]” (GF-2018).

Esta distinción les ha permitido a las educadoras considerar que el trabajo que realizan como comunidad de aprendizaje ha ido adquiriendo validez dentro del marco institucional, por ejemplo, “nos pasa que vamos a otras instancias y claramente que se nos nota nuestro sello [...]” (GF-2018), incluso advierten que en ocasiones formales se ha usado el lema de la comunidad como si fuera institucional, lo que les genera sentimientos de orgullo y satisfacción. Tal como se refleja en la siguiente cita:

[...] estaba hablando nuestra jefa del departamento de educación y me llamó mucho la atención porque [...] ella habla de los equipos, toma nuestro logo y dice que los equipos (de la región) se caracterizan por transformarse para transformar, y un amigo me dice: -¿ese no es el lema de tu comunidad?-, y yo: - ¡sí!-; [...] me dio realmente orgullo [...] tengo claro que ella sabe que es nuestro. (GF-2018)

*Los procesos de coordinación, logística y disposición de recursos para el funcionamiento de la comunidad* son otras de las condiciones externas que favorecen su desarrollo. En este sentido, la institución juega un rol fundamental al asignar recursos humanos y económicos que facilitan el funcionamiento de la CPA asumiendo la necesidad de contar con autorizaciones para que las educadoras puedan reunirse dentro del horario de la jornada laboral, para la compra de materiales y el costo de programas formativos. Las educadoras valorizan el rol que juega la asesora territorial, en tanto se ha convertido en, “el nexo directo con la oficina regional que autoriza o no autoriza estos espacios [...] ha hecho de mediadora y abogada [...] coordina todo esto desde la logística, que no es menor [...]” (GF-2017).

Desde la representación institucional, la asignación de presupuesto es también un reflejo de la valorización de las comunidades como “una estrategia dentro de la formación” (RI-2018) para el desarrollo profesional de las educadoras.

Por otro lado, desde la mirada institucional, el *marco de la política de calidad* que les rige ha favorecido los diferentes procesos de la CPA, evidenciándose una coherencia entre objetivos, valores y principios institucionales con las estrategias de comunidad. Así entonces, existe en: “el marco

de la política de calidad educativa [...] una coherencia absoluta con nuestra política, en nuestras grandes definiciones con las estrategias de comunidad de aprendizaje [...] para el nivel central es una apuesta darle sentido a esta formación” (RI-2018).

Otra característica destacada es la *posibilidad que se les brinda de generar un trabajo autónomo*. En la CPA “tienen autonomía, pueden definir qué día se van a juntar, el horario, la frecuencia, y eso es de libre decisión y organización [...] autonomía también respecto al funcionamiento, al trabajo, a definir los énfasis” (RI-2018).

Así entonces, las educadoras consideran que esta libertad les ha permitido instalar un espacio propio, no burocratizado y horizontal basado principalmente en “crecimiento personal y profesional [...] donde nunca se genera competencia” (GF-2018), donde “todas somos iguales, somos una comunidad, no hay ninguna presión que pueda inhibir compartir o dar la opinión” (GF-2018).

Desde lo externo a la comunidad, hay elementos del contexto que dificultan su desarrollo como grupo. En general, estos están vinculados con demandas que para ellas son fundamentales para potenciar y mejorar el funcionamiento y la organización de las comunidades.

En este contexto, las educadoras afirman que uno de ellos es la *burocratización*, “mucho burocracia, mucho papeleo” (GF-2018) y *agobio laboral* producto de la sobredemanda de funciones, esto ha generado en ellas, “un nivel de estrés laboral permanente [...] con todas las demandas de la Dirección Regional, las cosas específicas del jardín, situaciones de niños, ausencias, licencias médicas del personal [...]” (GF-2018).

En el caso particular de esta CPA, varias integrantes han sido reconocidas en sus labores convirtiéndose en directoras de jardines, sin embargo, esta designación trae asociada nuevas funciones que se suman a las múltiples tareas que tenían en su rol de educadoras de sala, aumentando el nivel de dificultad para el funcionamiento de esta comunidad compuesta por varias directoras.

[...] hay una multiplicidad de funciones que cumple la directora, en ella recae la tensión de donde pongo el foco [...]Cuál es el rol de la directora, dentro de la comunidad, en su espacio educativo, cómo va formando sinergia, cómo va poniendo temas y que nos ha pasado porque no es tan fácil ser directora [...]. (RI-2018)

La *falta de espacios institucionalizados* para generar mayor participación de otras educadoras y en la toma de decisiones que aporten a la política de la institución, se convierte en un obstáculo en tanto para ellas es necesario generar transformaciones que tengan implicaciones que trasciendan su práctica cotidiana y las de su CPA, con lo que pueden,

[...] ir avanzando en esta mirada más investigativa de lo que pasa en los jardines y desde ahí poder generar algunas mejoras en otros niveles (institucionales) que permitan movilizar otras formas de mirar, de resolver situaciones [...] han sido 4 años de investigación donde hemos descubierto un montón de cosas, hemos tratado de llevar elementos de una CPA a nuestros jardines y finalmente instalar algunos elementos que trascienden en las prácticas pedagógicas (GF-2018).

A nivel interno, esta CPA se caracteriza por *una fuerte cohesión de grupo*, lo que ha sido favorable para su desarrollo a partir de sus vínculos de respeto, confianza y empatía, “las principales características son la confianza que tenemos unas con las otras, la forma en que nos hemos ido desarrollando, conociendo, conformando a un nivel de empatía, de creer en el otro, de respeto y pasión” (GF-2018). Lo anterior se ve reflejado tanto en los aspectos profesionales como emocionales generándose instancias permanentes de colaboración y de “apoyo pedagógico y emocional [...] una contención desde el aprendizaje y desde el vínculo” (GF-2017). Esta manera de relacionarse ha facilitado la distribución de roles, funciones y tareas en la CPA, reconociéndose mutuamente en sus competencias, habilidades y características personales que han permitido su óptimo funcionamiento.

Otro elemento que ha favorecido el desarrollo de esta CPA han sido las *instancias y procesos de análisis, reflexión y articulación* de temáticas de interés para las educadoras permitiéndoles sentirse “más seguras y con una apertura diferente del rol profesional” (GF-2017) sintiendo que este espacio se ha convertido en,

[...] una oportunidad [...] a nosotras nos ha permitido abrir la mirada y lograr esa articulación; en la reflexión y en el análisis de nuestras prácticas es donde se vive la toma de decisiones pedagógicas potentes, pero no todos tienen la posibilidad de cuestionarse y poder re-mirar lo que se está haciendo. Aprender y enseñar constantemente. (GF-2017)

Así entonces, “esta comunidad cuando más brilla en todo su esplendor es cuando llegamos a niveles muy profundos de reflexión crítica” (GF-2018). Esta comunidad se caracteriza por manifestar claridad en los principios, valores y objetivos que la rigen. Entre estos se destaca “el respeto por mirar las prácticas educativas del otro [...]” (GF-2017) y “la convicción de que los niños son el principal protagonista de la experiencia [...]” (GF-2018). Al mismo tiempo, esta CPA se destaca por ser “co-exigentes, nos exigimos por cumplir y avanzar con las metas que tenemos” (GF-2017), pero manteniendo siempre “el valor de la solidaridad, la empatía y la confianza, promoviendo prácticas educativas mediadas en entornos cargados de afectos” (GF-2017).

Por otro lado, dentro de los obstaculizadores internos se puede señalar que éstos se vinculan a las necesidades que como CPA tienen para desarrollarse mejor. En este sentido, consideran que la institución parece no brindarles *espacios para retroalimentar el trabajo de la CPA*, lo que para ellas se ha convertido en un *síntoma de invisibilización* de lo que han logrado siendo internamente fundamental el reconocimiento de su labor. Para ellas, “la institución no valoriza el tema de comunidad entre las profesionales [...] falta que nos validen un poco más” (GF-2017), al mismo tiempo consideran que sería importante “compartir esto con otras colegas que están con muchas ganas de conocer” (GF-2018).

## DISCUSIÓN

Los resultados de esta investigación reflejan algunos puntos de encuentro y desencuentro entre ambas CPA. En este sentido, las convergencias son mayores, sin embargo, entre ellas se generan matices que han permitido avanzar, a diferentes velocidades, en algunos procesos.

Respecto a los facilitadores externos hay coincidencia en la importancia de los aspectos estructurales referidos fundamentalmente a tiempo y recursos que han sido asignados a nivel institucional para el funcionamiento de las CPA. Sin embargo, para la CPA 1, esto fue un logro obtenido posterior a su instalación y a partir de un ejercicio constante de visibilidad de su trabajo. En cambio, para la CPA 2, los tiempos y recursos fueron asignados desde un comienzo por partida presupuestaria anual. Estos elementos remiten a la relevancia de contar con aspectos estructurales que sostengan el trabajo de estos grupos, entre ellos los recursos; no obstante, Vangrieken *et al.* (2017) son enfáticos en señalar que este aspecto, si bien es esencial, no asegura el éxito de una comunidad. En ambos casos se observa que la disponibilidad de recursos puede o no ser sincrónica con el desarrollo de los grupos. Si bien ambas CPAs tienen un tiempo de funcionamiento similar, los niveles de desarrollo, relacionados a los aspectos estructurales que han alcanzado, son diferentes. Considerando lo propuesto por Hipp y Huffman (2010) en su análisis de las dimensiones de funcionamiento y de las etapas por las que transitan las CPAs, se observa que la CPA 1, con un inicio fuertemente marcado por alcanzar el apoyo institucional, un desarrollo limitado en cuanto a las condiciones y recursos necesarios para el desarrollo de la CPA, lo que se observa en la demanda por mayor tiempo disponible para el trabajo de la comunidad. En el caso de la CPA 2, desde un inicio se identifica la existencia de condiciones y recursos apropiados para el funcionamiento

(HIPP; HUFFMAN, 2010), lo que es mencionado por las entrevistadas como un facilitador del funcionamiento de la comunidad. Este aspecto puede ser interpretado, en especial en la CPA 2, como una forma de reconocimiento que moviliza la acción de la comunidad, pero a su vez, en el caso de la CPA 1, la ausencia de recursos no se transforma en una barrera que paraliza al grupo.

Otro elemento estructural asociado es el referido a la falta de tiempo. Este aspecto es significado de diferentes formas para cada caso, en tanto para la CPA1 se vincula a la falta de tiempo para reunirse como comunidad y organizarse con una frecuencia constante y de manera formalizada con autorizaciones, mientras que, para la CPA2, la falta de tiempo se asocia al agobio laboral al interior de los jardines donde trabajan las educadoras participantes, lo que dificultaría la transferencia del conocimiento generado en las reuniones de la CPA. Esta situación ha sido extensamente analizada en otras investigaciones que visualizan a un cuerpo docente agobiado y recargado de tareas alejadas de lo pedagógico (EASTHOPE; EASTHOPE, 2000; ZHANG; YUAN; YU, 2017). Este aspecto es problematizado por Hargreaves (1996) quien afirma que el tiempo es una dimensión fundamental para la interpretación del trabajo de las y los docentes y, de alguna forma, el tiempo estructura el trabajo docente y a la vez es estructurado por él. Este autor describe el fenómeno de la intensificación del trabajo de los docentes, que se explica como “una escalada burocrática de presiones, expectativas y controles en relación a lo que hacen los docentes y lo que deberían hacer en el transcurso de la jornada escolar” (HARGREAVES, 1996, p. 134). Este fenómeno puede reflejar la percepción de las educadoras de la CPA 2 y, a su vez, la diferencia en el foco que ambas comunidades dan a la problemática del tiempo ilustra su carácter subjetivo, tal como es descrito por Hargreaves (1996). Específicamente, respecto a la investigación sobre CPA en educación parvularia, Thornton y Cherrington (2019) destacan la problemática del tiempo, al que consideran un factor que dificulta el desarrollo de una comunidad, principalmente en cuanto a las posibilidades de reunirse como grupo y de realizar tareas asociadas al funcionamiento de la CPA, lo cual también es reportado por las participantes en esta investigación.

Por otro lado, ambas CPAs han logrado una cierta validación institucional que les permite funcionar, sin embargo, para la CPA 2, esto se ha profundizado en tanto se observa el reconocimiento de un sello identitario propio desde las autoridades institucionales. Este aspecto remite a la forma en que la CPA se relaciona con su referente institucional, en donde se identifica un continuo entre una institución que ejerce un alto control y supervisión y una organización que da total autonomía a las comunidades locales. Al parecer, las CPAs que alcanzan mayor éxito son aquellas que se ubican entre ambos extremos (VANGRIEKEN *et al.*, 2017), dado que aun cuando la voz y acción de los miembros de la comunidad es un elemento esencial para el desarrollo del grupo, el apoyo y el reconocimiento de las autoridades institucionales es un aspecto que no puede estar ausente (D'ARDENNE *et al.*, 2013; SCHECHTER, 2012). La complejidad de esta relación remite a un delicado equilibrio en términos de la influencia que ejerce la institución. Por una parte, para un adecuado desarrollo de una CPA su referente institucional no puede estar ausente, ya que se puede percibir como un espacio ignorado y no reconocido, que lleve a la sensación de ser “invisibilizado” como ocurre en algún momento en ambos casos en estudio. Por otra parte, la institución debe ser muy cuidadosa en la forma en que sus lineamientos llegan a las comunidades, tal como ocurre en la CPA 2 al visibilizar la coherencia que existe entre la política de calidad institucional y los objetivos que se ha impuesto el grupo. Esto además se complejiza por la estructura territorial y organizacional de la institución, en donde el nivel central da lineamientos que son contextualizados a la realidad regional. Estos aspectos remiten a los elementos situados en el macrosistema y el mesosistema en donde hay múltiples elementos organizacionales que se deben considerar, sobre todo en contextos como Chile, en donde los mecanismos de rendición de cuentas y de estandarización de los procesos empiezan a predominar en los diversos niveles educativos. Se infiere, de los resultados de esta investigación, que las educadoras buscan ocupar un espacio en la dinámica institucional,

a partir del creciente reconocimiento que han obtenido. Sin embargo, es evidente que este tipo de demandas se enfrentan a una estructura organizacional jerárquica, en donde priman los procesos de “arriba-abajo”, lo cual se acentúa en un contexto en donde las educadoras aún son percibidas como ejecutoras de estrategias y programas definidos por expertos (PARDO; WOODROW, 2014). Desde ahí, es relevante continuar profundizando en otros contextos institucionales que permitan complejizar la relación entre las CPA y sus instituciones.

Al nivel del microsistema, se destacan elementos asociados a los denominados factores internos de funcionamiento de la CPA. Al respecto, la confianza surge como un elemento importante para facilitar el desarrollo de las CPAs. Por una parte, para la CPA1, la confianza en el grupo y en las tareas que llevan a cabo ha logrado un desarrollo de trabajo horizontal y cercano, mientras que, para la CPA2, la confianza también ha sido clave, pero se ha profundizado en las relaciones interpersonales que establecen las educadoras considerando la comunidad como un espacio no solo de desarrollo profesional, sino también emocional. Hallam *et al.*, (2015) reportan una investigación con foco en una mirada multidimensional de la confianza (TSCHANNEN-MORAN; HOY, 2000) en donde este constructo sería una bisagra articuladora de procesos colaborativos que fortalezcan la práctica pedagógica. Desde esta perspectiva, la confianza es un constructo que se sitúa en una relación entre dos personas, en donde una de las partes asume una posición de vulnerabilidad ante la otra, pero está dispuesta a arriesgar esa vulnerabilidad por la expectativa que tiene de la parte involucrada, lo que emerge de su conocimiento del otro/a (TSCHANNEN-MORAN; HOY, 2000). En el contexto de comunidades, resultados similares son presentados por Gray, Kruse y Tarter (2015), en donde la confianza es un elemento que aporta significativamente al desarrollo de estas. En términos más específicos, la confianza se construye al entablar relaciones amables y pacientes, al cumplimiento de responsabilidades personales y al compartir informaciones personales con otros (SMITH, 2014). Estos focos se observan en el análisis de las CPAs, en donde la confianza y los lazos humanos que se han generado han posibilitado el desarrollo profesional y de forma indirecta, el fortalecimiento de su práctica pedagógica.

Otro aspecto referido a los factores internos asociados al funcionamiento de las CPAs se refiere al desarrollo de una identidad compartida por las participantes en tanto son miembros del colectivo. De acuerdo a Grossman, Wineburg y Woolworth (2001), al caracterizar el desarrollo de una comunidad en este aspecto, puede ocurrir que en un inicio la comunidad considere a sus miembros como siendo intercambiables, de modo que, si uno abandona el grupo y es reemplazado por otro, no se considera una pérdida significativa. A medida que el grupo va evolucionando, cada participante adquiere un reconocimiento particular y su contribución a la comunidad es valorizada. Este aspecto pudo ser observado en ambas CPAs, en donde se identifica una relación horizontal marcada por la cercanía y confianza entre las participantes, favoreciendo la colaboración genuina. Incluso en el caso de la CPA 2, este elemento posibilita el surgimiento de valores comunes que guían el trabajo del colectivo y favorecen el aprendizaje profesional y la práctica reflexiva al interior del grupo. Un aspecto interesante de la propuesta desarrollada por Grossman, Wineburg y Woolworth (2001) se refiere al rol del conflicto en este tipo de agrupaciones, elemento que no se indagó en esta oportunidad y podría ser un elemento invisibilizado en las comunidades estudiadas. Futuras investigaciones podrían profundizar en este aspecto, en especial considerando las múltiples tensiones que tienen las CPAs que podrían limitar su desarrollo a pseudocomunidades (GROSSMAN; WINEBURG; WOOLWORTH, 2001).

Esta investigación constituye una experiencia inicial respecto a la sistematización de las experiencias que emergen en las comunidades profesionales de aprendizaje y cómo se sitúan en la interacción con los contextos institucionales. Especialmente en el caso de Educación Parvularia, nivel que actualmente se ha visto envuelto en procesos de reforma educacional, futuras investigaciones pueden resultar significativas en la comprensión de la reestructuración de los nuevos paradigmas

presentes en los docentes, las políticas de calidad y con ello aportar en la congruencia entre los diversos actores que permitan garantizar una mejora sustantiva en el nivel.

Otro punto de relevancia que podría contribuir a ampliar la mirada respecto a estos espacios de desarrollo profesional es desde la noción de “espacio protegido” (BOURGEOIS; NIZET, 1997) y de promotores de la percepción positiva de bienestar en los docentes, lo que desde la literatura empírica actual es descrito como un aspecto clave en la mejora de la práctica pedagógica (MUÑOZ; FERNÁNDEZ; JACOTT, 2018).

Por último, respecto a las limitaciones de este estudio, se debe tener presente que, al situarse desde el estudio de caso, sus resultados no son ampliamente generalizables. Además, ambos casos pertenecen a la misma institución, por lo que sería importante realizar nuevas investigaciones que consideren otros contextos organizacionales, de modo a ampliar nuestra comprensión del tema.

## AGRADECIMIENTOS

Las autoras agradecen el financiamiento por parte de CONICYT, Fondecyt Iniciación N° 11160639.

## REFERENCIAS

- ANDRÉU, Jaime; GARCÍA-NIETO, Antonio; PÉREZ, Ana María. *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007.
- ARONSON, Jodi. A pragmatic view of thematic analysis. *The Qualitative Report*, v. 2, n. 1, p. 1-3, Spring 1995.
- ÁVALOS, Beatrice. El desarrollo profesional continuo de los docentes: lo que nos dice la experiencia internacional y de la región latinoamericana. *Revista Pensamiento Educativo*, Santiago, v. 41, n. 2, p. 77-99, 2007.
- BARRERA, Fabián; CALVO, Cecilia; CORTÉS, Carmen; HIDALGO, Javier; NOVOA, Ximena; VENEGAS, Pablo. Comunidades de aprendizaje de educadoras en Fundación Integra: una estrategia de innovación curricular y desarrollo profesional docente en educación parvularia. *Paulo Freire: Revista de Pedagogía Crítica*, Santiago, v. 7, n. 6, p. 171-192, 2008.
- BATES, Celeste; MORGAN, Denise. Seven elements of effective professional development. *Reading Teacher*, Texas, v. 71, n. 5, p. 623-626, 2018.
- BOLAM, Ray; MCMAHON, Agnes; STOLL, Louise; THOMAS, Sally; WALLACE, Mike; GREENWOOD, Angela; HAWKEY, Kate; INGRAM, Malcolm; ATKINSON, Adele; SMITH, Michele. *Creating and sustaining effective professional learning communities*. Bristol: University of Bristol, 2005. ISBN 1844784606. Disponible en: <https://dera.ioe.ac.uk/5622/1/RR637.pdf>. Acceso el: 20 ago. 2019.
- BOLÍVAR, Antonio; BOLÍVAR, María Rosel. Construir la capacidad de mejora escolar: liderazgo distribuido en una comunidad profesional de aprendizaje. *Educ@rmos*, Guadalajara, v. 10, p. 11-34, 2013.
- BOLÍVAR, María Rosel. *La escuela como una comunidad de aprendizaje*. 2012. Tesis (Doctorado en Educación) – Facultad de Educación, Universidad de Granada, Granada, 2012.
- BORGES, Ramón. *El estudio de casos como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas*. Santiago: Universidad de Chile, 1995. Disponible en: <http://www.mgpp.cl/wp-content/uploads/2017/04/CASO04.pdf>. Acceso el: 18 ago. 2019.
- BORKO, Hilda. Professional development and teacher learning: mapping the terrain. *Educational Researcher*, Chicago, v. 33, n. 3, p. 3-15, Nov. 2004.
- BOURGEOIS, Etienne; NIZET, Jan. *Apprentissage et formation des adultes*. París: PUF, 1997.
- BRONFENBRENNER, Urie. *Ecological systems theory*. Londres: Jessica Kingsley Publishers, 1992.
- BUYSSE, Virginia; SPARKMAN, Karen; WESLEY, Patricia. Communities of practice: connecting what we know with what we do. *Council for Exceptional Children*, Virginia, v. 69, n. 3, p. 263-277, Apr. 2003.
- CHENG, Xiao; WU, Li-ying. The affordances of teacher professional learning communities: A case study of a Chinese secondary school. *Teaching and Teacher Education*, New York, v. 58, p. 54-67, Aug. 2016.
- CHERRINGTON, Sue; THORNTON, Kate. The nature of professional learning communities in New Zealand early childhood education: an exploratory study. *Professional Development in Education*, Londres, v. 41, n. 2, p. 310-328, Mar. 2015.

COCHRAN-SMITH; Marylin; VILLEGAS, Ana; ABRAMS, Linda; CHAVEZ-MORENO, Laura; MILLS, Tammy; STERN, Rebeca. Critiquing teacher preparation research: an overview of the field, Part II. *Journal of Teacher Education*, Michigan, v. 66, n. 2, p. 109-121, May 2015.

D'ARDENNE, Charna; BARNES, Debra; HIGHTOWER, Elaine; LAMASON, Pamela; MASON, Mary; PATTERSON, Paula; ERICKSON, Karen A. PLCs in action: Innovative teaching for struggling grade 3-5 readers. *The Reading Teacher*, Texas, v. 67, n. 2, p. 143-15, Sept. 2013.

DESIMONE, Laura M. Improving impact studies of teachers' professional development: toward better conceptualizations and measures. *Educational Researcher*, Florida, v. 38, n. 3, p. 181-199, Apr. 2009.

EASTHOPE, Chris; EASTHOPE, Gary. Intensification, extension and complexity of teachers' workload. *British Journal of Sociology of Education*, Londres, v. 21, n. 1, p. 43-58, June 2000.

FARLEY-RIPPLE, Elizabeth; BUTTRAM, Joan. Developing collaborative data use through professional learning communities: early lessons from Delaware. *Studies in Educational Evaluation*, Amsterdam, v. 42, p. 41-53, Oct. 2014.

GORMAN, Gary; CLAYTON, Peter. *Qualitative research for the information professional: a practical handbook*. Londres: Library Association Publishing, 2005.

GRAY, Julie; KRUSE, Sharon; TARTER, John. Enabling school structures, collegial trust and academic emphasis: antecedents of professional learning communities. *Educational Management Administration & Leadership*, Londres, v. 44, n. 6, p. 875-891, Nov. 2015.

GROSSMAN, Pamela; WINEBURG, Samuel; WOOLWORTH, Stephen. Toward a theory of teacher community. *The Teachers College Record*, New York, v. 103, n. 6, p. 942-1012, Sept. 2001.

HAIRON, Salleh; TAN, Charlene. Professional learning communities in Singapore and Shanghai: implications for teacher collaboration. *Compare*, Londres, v. 47, n. 1, p. 91-104, Mar. 2017.

HALLAM, Pamela; SMITH, Henry; HITE, Julie; HITE, Steven; WILCOX, Bradley. Trust and collaboration in PLC teams: teacher relationships, principal support, and collaborative benefits. *NASSP Bulletin*, Nevada, v. 99, n. 3, p. 193-216, Sept. 2015.

HARGREAVES, Andy. *Profesorado, cultura y postmodernidad: cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Madrid: Morata, 1996.

HERNÁNDEZ, Roberto; FERNÁNDEZ, Carlos; BAPTISTA, Pilar. *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill, 2014.

HIPP, Kristine; HUFFMAN, Jane. *Demystifying professional learning communities: school leadership at its best*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Education, 2010.

HORD, Shirley. *Professional learning communities: communities of continuous inquiry and improvement*. Washington DC: SEDL, 1997.

INTANAM, Narongrith; WONGWANICH, Suwimon. An application of the professional learning community approach to develop the learning process and improve academic performance in elementary school student's mathematics and science education. *Procedia: Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, v. 131, p. 476-483, Nov. 2014.

KRICHESKY, Graciela; MURILLO, Javier. Las comunidades profesionales de aprendizaje: una estrategia de mejora para una nueva concepción de escuela. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Madrid, v. 9, n. 1, p. 65-83, Dic. 2011.

KRUEGER, Richard. *El grupo de discusión: guía práctica para la investigación aplicada*. Madrid: Pirámide, 1991.

KRUSE, Sharon, SEASHORE Karen; BRYK, Anthony. An emerging framework for analyzing school-based professional community. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION, April 1993. Atlanta, p. 2-31.

LIEBERMAN, Ann; MILLER, Lynne. *Teacher leadership*. San Francisco: Wiley & Sons, 2011.

LORTIE, Dan. *Schoolteacher: a sociological study*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

MILES, Matthew; HUBERMAN, Michael. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1984.

MUÑOZ, Eva; FERNÁNDEZ, Antonio; JACOTT, Liliana. Bienestar subjetivo y satisfacción vital del profesorado. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Madrid, v. 16, n. 1, 105-117, enero 2018.

NATIONAL COLLEGE FOR SCHOOL LEADERSHIP. *Leadership development*. Nottingham, NCSL, 2005. Disponible en: <http://www.ncsl.org.uk>. Acceso el: 2 ago. 2019

PARDO, Marcela; WOODROW, Christine. Improving the quality of early childhood education in Chile: tensions between public policy and teacher discourses over the schoolisation of early childhood education. *International Journal of Early Childhood*, Dordrecht, v. 46 n. 1, p. 101-115, Apr. 2014.

- PHILPOTT, Carey; OATES, Catriona. Professional learning communities as drivers of educational change: the case of learning rounds. *Journal of Educational Change*, Dordrecht, v. 18 n. 2, p. 209-234, June 2017.
- RODRÍGUEZ, Gregorio; GIL, Javier; GARCÍA, Eduardo. *Métodos de investigación cualitativa*. Málaga: Aljibe, 1996.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, David; GAIRÍN SALLÁN, Joaquín. Innovación, aprendizaje organizativo y gestión del conocimiento en las instituciones educativas. *Educación*, Lima, v. 24, n. 46, p. 73-90, marzo 2015.
- SCHECHTER, Chen. The professional learning community as perceived by Israeli school superintendents, principals and teachers. *International Review of Education*, La Haya, v. 58, n. 6, p. 717-734, Dec. 2012.
- SMITH, Henry. *Development of trust and collaboration between teachers in PLC teams: the roles of teachers, principals and different facets of trust*. Tese (PhD Program) – Faculty of Education, Brigham Young University, Utah, 2014.
- STAKE, Robert. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata, 2005.
- STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park: Sage, 1990.
- TAYLOR, Steaven; BOGDAN, Robert. *Introducción a los métodos de investigación*. Buenos Aires: Paidós, 1986.
- THORNTON, Kate; CHERRINGTON, Sue. Professional learning communities in early childhood education: a vehicle for professional growth. *Professional Development in Education*, Londres, v. 45, n. 3, 418-432, Oct. 2019.
- TSCHANNEN-MORAN, Megan; HOY, W. Anita. A multidisciplinary analysis of the nature, meaning, and measurement of trust. *Review of educational research*, Pennsylvania, v. 70, n. 4, p. 547-593, Oct. 2000.
- TSUI, Amy; EDWARDS, Gwyn; LOPEZ-REAL, Fran; KWAN, Tammy; LAW, Doris; STIMPSON, Philip; WONG, Albert. *Learning in school-university partnership: sociocultural perspectives*. New York: Routledge, 2008.
- VANGRIEKEN, Katrien; MEREDITH, Chloe; PACKER, Tlalit; KYNDT, Eva. Teacher communities as a context for professional development: a systematic review. *Teaching and Teacher Education*, New York, v. 61, p. 47-59, Jan. 2017.
- VESCOIO, Vicky; ROSS, Dorene; ADAMS, Alyson. A review of research on the impact of professional learning communities on teaching practice and student learning. *Teaching and Teacher Education*, New York, v. 24, n. 1, p. 80-91, Jan. 2008.
- VENEGAS, Pablo; CAMPOS, Javier; CORTÉS, Carmen Gloria; NOVOA, Ximena. *Comunidades de aprendizaje: una estrategia de participación y desarrollo profesional docente en Chile*. Buenos Aires: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas, 2010.
- WAN, Sally; LAW, Edmund; CHAN, Kaith. Teachers' perception of distributed leadership in Hong Kong primary schools. *School Leadership and Management*, Abingdon, v. 38, n. 1, p. 102-141, Sep. 2018.
- YIN, Robert. *Case study research: design and methods*. California: Sage, 2003.
- ZHANG, Jia; YUAN, Rui; YU, Shulin. What impedes the development of professional learning communities in China? Perceptions from leaders and frontline teachers in three schools in Shanghai. *Educational Management Administration and Leadership*, Londres, v. 45, n. 2, p. 219-237, Mar. 2017.

### NOTA SOBRE AUTORÍA

Paula Guerra Zamora coordino el desarrollo de la totalidad del artículo, fue la responsable de la confección del marco teórico y participo en la sección de metodología, análisis de resultados y discusión dentro de este paper. Mery Rodríguez Parra fue la responsable del apartado metodológico y participo en el análisis de los resultados de la investigación abordada en el artículo. Carola Zañartu Canihuante colaboro en la realización del marco teórico y discusión, y fue la responsable de los aspectos formales del paper.

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

GUERRA, Paula; RODRIGUEZ, Mery; ZAÑARTU, Carola. Comunidades profesionales de aprendizaje en educación parvularia en Chile. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 828-844, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146858>

**Recibido el:** 25 SEPTIEMBRE 2019 | **Aprobado para publicación:** 18 MAYO 2020



Este es un artículo de acceso abierto que se distribuye en los términos de la licencia Creative Commons, tipo BY-NC.



## ARTIGOS ARTICLES ARTICLES ARTÍCULOS

<https://doi.org/10.1590/198053146700>

## BACKGROUND FAMILIAR, RETORNOS DA EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE RACIAL NO BRASIL

 Daniela Verzola Vaz<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Osasco (SP), Brasil; [daniela.vaz@unifesp.br](mailto:daniela.vaz@unifesp.br)

### Resumo

*Este trabalho analisa o efeito do background familiar sobre os rendimentos do trabalho e sobre os retornos da escolaridade no Brasil, comparando os resultados obtidos por brancos e negros. São estimadas equações de rendimento com dados de 1996 e 2014 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), adotando-se a escolaridade dos pais do trabalhador como proxy de seu background familiar. Os resultados mostram que ter um diploma universitário tem efeito pronunciado sobre os rendimentos, porém em menor magnitude para os negros. Entre 1996 e 2014, apesar de ter ocorrido uma diminuição do efeito diploma, bem como do diferencial salarial entre brancos e negros, não houve redução da importância do background familiar para o desempenho dos indivíduos no mercado de trabalho.*

EDUCAÇÃO • RAÇA • FAMÍLIA • DESIGUALDADE SOCIAL

## FAMILY BACKGROUND, RETURNS TO EDUCATION AND RACIAL INEQUALITY IN BRAZIL

### Abstract

*This paper analyzes the effect of family background on earnings from labor and on returns to education in Brazil, comparing results from white and black workers. We estimate earnings equations using cross-sectional data from the 1996 and 2014 National Household Sample Survey (Pnad/IBGE); parents' education is used as a proxy for family background. Our findings show that having a university degree significantly increases labor earnings, but less so for the blacks. Although the diploma effect and the racial wage gap decreased over the 1996-2014 period, there was no decrease in the influence of family background on individuals' performance in the job market.*

EDUCATION • RACE • FAMILY • SOCIAL INEQUALITY

## BACKGROUND FAMILIAR, RETORNOS DE LA EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD RACIAL EN BRASIL

### Resumen

*Este artículo analiza el efecto del background familiar sobre los ingresos laborales y las tasas de rendimiento de la escolaridad en Brasil, comparando los resultados obtenidos por blancos y negros. Se calculan ecuaciones de salarios con datos de 1996 y 2014 de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), adoptándose la escolaridad de los padres del trabajador como proxy de su contexto familiar. Se verificó que el hecho de poseer un diploma universitario ocasiona efectos pronunciados sobre la remuneración, pero con menor magnitud en el caso de los negros. Entre 1996 y 2014, a pesar de observarse la disminución del efecto diploma, así como la diferencia salarial entre blancos y negros, no hubo reducción de la importancia del background familiar para el desempeño de los individuos en el mercado laboral.*

**EDUCACIÓN • RAZA • FAMILIA • DESIGUALDAD SOCIAL**

## CONTEXTE FAMILIAL, TAUX DE RENDEMENT DE L'ÉDUCATION ET INÉGALITÉ RACIALE AU BRÉSIL

### Résumé

*Cet article examine l'effet du contexte familial sur les revenus de travail et sur le taux de rendement de l'éducation au Brésil, dans la comparaison des résultats des travailleurs noirs et blancs. À cette fin, des équations de revenus sont estimées à partir des données de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE). La scolarisation des parents est utilisée comme proxy du contexte familial. Les résultats montrent que le diplôme universitaire augmente substantiellement les rémunérations, bien que de façon moins prononcée chez les travailleurs noirs. Entre 1996 et 2014, malgré la chute dans l'effet diplôme ainsi que dans l'écart de salaires entre blancs et noirs, l'importance du contexte familial sur la performance des individus au marché du travail n'a pas décliné.*

**ÉDUCATION • RACE • FAMILLE • INÉGALITÉ SOCIALE**

## A TEORIA ECONÔMICA SUSTENTA QUE O RITMO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL HUMANO

influencia o crescimento econômico de um país (MINCER, 1958; SCHULTZ, 1964; BECKER, 1964). Por meio da educação – considerada o eixo fundamental do investimento em capital humano –, seria mais fácil aos trabalhadores absorverem novas tecnologias, elevando a produtividade do trabalho e, conseqüentemente, seu nível de renda. O aumento da escolaridade da população propiciaria a redução dos diferenciais salariais entre os trabalhadores, bem como das disparidades regionais, contribuindo para a redução da desigualdade socioeconômica.

A mobilidade intergeracional foi relacionada a esse arcabouço teórico por diversos autores, entre eles Solon (2004). Em seu modelo, o grau de mobilidade diminui na medida da eficácia do investimento privado em capital humano e de seu retorno, enquanto aumenta com a progressividade do investimento público em educação.

A mobilidade educacional ascendente de famílias de baixo *status* aumentaria a oferta de trabalhadores qualificados, reduzindo o retorno do ensino superior e, contribuindo, assim, para a redução das desigualdades socioeconômicas. Por outro lado, uma maior desigualdade na distribuição dos rendimentos ocasionaria maior disparidade nos investimentos em capital humano entre as famílias ricas e pobres, e, assim, mais persistência intergeracional (BECKER; TOMES, 1979).

Dentre as particularidades do mercado de trabalho brasileiro que o tornam bastante desigual está o baixo grau de mobilidade intergeracional de renda e educação, que faz com que os filhos de pobres tenham maior probabilidade de reproduzir os graus de educação e de rendimentos de seus pais, enquanto os mais ricos e escolarizados conseguem, via de regra, transmitir seu *status* às gerações subsequentes. Dada essa persistência intergeracional, os níveis de desigualdade são mantidos ao longo do tempo (LAM, 1999).

No processo de mobilidade intergeracional ascendente, o *background* familiar exerce papel crucial. Entendido como o conjunto de fatores relativo à estrutura familiar que afeta o desempenho do indivíduo na escola e, mais tarde, no mercado de trabalho, ele é classificado por Silva e Hasenbalg (2002) em três dimensões, a saber: o capital econômico, que diz respeito aos recursos materiais de que a família dispõe e que facilitam o aprendizado das crianças; o capital cultural, que consiste na distribuição de educação entre os membros adultos da família e indica o meio ambiente cognitivo em que a criança está inserida; e o capital social, que se refere aos recursos que estão disponíveis à criança por meio da presença física dos adultos na família e pela atenção que eles lhe dão.

Na literatura nacional, há ampla evidência empírica dos efeitos dos recursos familiares, nas suas diversas dimensões, nos resultados educacionais de indivíduos em idade escolar.<sup>1</sup> Já a busca por analisar o efeito do *background* familiar sobre os rendimentos do trabalho, embora seja um esforço já existente, é menos frequente, em razão da restrição de pesquisas que captem simultaneamente informações sobre o trabalhador e seus pais. Os trabalhos com representatividade nacional mais recentes sobre o tema fizeram uso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1996, que apresentava um suplemento com perguntas sobre os pais do entrevistado quando este tinha 15 anos de idade.

Nas últimas décadas, observou-se uma mudança de cenário no mercado de trabalho brasileiro, caracterizada pelo aumento do estoque de mão de obra qualificada. A oferta de trabalhadores com nível universitário apresentou aceleração em seu crescimento ao longo dos anos 2000, ao passo que a

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, Barros *et al.* (2001), Silva e Hasenbalg (2002), Rios-Neto, César e Riani (2002), Machado e Gonzaga (2007), Riani e Rios-Neto (2008), Souza *et al.* (2012) e Silva Júnior e Sampaio (2015).

expansão do grupo com ensino médio completo sofreu uma inflexão já a partir do final dos anos 1990 (IPEA, 2013). Essa expansão educacional foi acompanhada de um crescimento nas políticas de ação afirmativa no ensino superior, com o objetivo de promover o acesso de grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica. Como consequência, as disparidades na quantidade de educação formal recebida por brancos e negros<sup>2</sup> reduziram-se, embora estejam longe de serem eliminadas.

O avanço educacional da população negra, contudo, não se traduz na eliminação das desigualdades raciais nos rendimentos do trabalho, pois, mesmo quando avançam no sistema educacional, os negros têm maiores dificuldades de converter a escolarização em rendimentos. Isso ocorre, por um lado, porque eles se veem em desvantagem em relação aos brancos no que se refere ao acesso à educação de qualidade e ao *background* cultural que mediará seu processo de socialização e, por outro, porque, mesmo quando conseguem superar essas desvantagens, encontram-se alijados das redes sociais que lhes permitiriam ascender às posições mais prestigiadas do mercado de trabalho.

Ainda que o propósito da educação não se limite aos retornos econômicos que porventura dela decorram, este artigo está voltado à análise dessa dimensão da escolarização. O objetivo deste trabalho é, assim, analisar o efeito do *background* familiar – particularmente da escolaridade dos pais – sobre os rendimentos do trabalho e sobre os retornos da escolaridade no Brasil, comparando os resultados obtidos por brancos e negros, por meio de equações de rendimentos estimadas com dados da Pnad. Cumpre notar que, depois de muitos anos sem abordar a questão, a Pnad 2014 voltou a conduzir um suplemento de mobilidade sócio-ocupacional. Dadas as transformações ocorridas no mercado de trabalho brasileiro e a consequente diferença amostral entre as Pnad de 1996 e de 2014, justifica-se um estudo com dados mais recentes, a fim de verificar se houve, com a ampliação da escolarização da população, diminuição do efeito do *background* familiar sobre o desempenho dos indivíduos no mercado de trabalho e, consequentemente, da estratificação social entre brancos e negros no país.

O trabalho está organizado conforme se segue: na segunda seção abordam-se o comportamento recente dos retornos da escolaridade no Brasil e os mecanismos por meio dos quais, de acordo com a literatura, a estrutura educacional da família é capaz de afetar os rendimentos dos indivíduos no mercado de trabalho. Em seguida, confere-se ênfase às desvantagens vivenciadas pelos negros em seu processo de realização econômica. Na quarta e quinta seções são apresentadas, respectivamente, a metodologia e a base de dados utilizadas. Depois disso, são discutidos os principais resultados das estimativas obtidas. Por fim, seguem-se as conclusões.

## EXPANSÃO EDUCACIONAL, RETORNOS DA ESCOLARIDADE E BACKGROUND FAMILIAR

A literatura internacional mostra que os retornos da educação nos países em desenvolvimento podem diferir daqueles observados nos países desenvolvidos em razão de uma gama variada de fatores, entre eles o acesso mais restrito à escolaridade. Assim, o aumento dos rendimentos do trabalho resultante de um ano adicional de estudo seria maior nos países de renda baixa e média, em comparação às economias desenvolvidas, em virtude da menor oferta de mão de obra qualificada naqueles países. Evidências nesse sentido foram documentadas por Psacharopoulos (1973, 1981). Mais recentemente, Montenegro e Patrinos (2014) encontraram um prêmio salarial médio para cada ano adicional de estudo de 10,0%, ao analisarem dados de 139 economias entre 1970 e 2013. Considerando apenas a última estimativa disponível para cada país analisado, o prêmio médio global era de 9,7%, mas se mostrava significativamente maior na África Subsaariana (12,4%) e na América Latina (9,2%), e abaixo da média na Europa Oriental (7,4%) e no sul da Ásia (7,7%), endossando as conclusões ante-

<sup>2</sup> Ao longo deste trabalho, são consideradas negras as pessoas que se autodeclararam pretas ou pardas nas publicações estatísticas do IBGE.

riores de Psacharopoulos. A análise intertemporal revelou um declínio dos prêmios salariais desde os anos 1980, quando eram da ordem de 13,3%, em paralelo à expansão da escolaridade média global, que passou de 6,6 para 11,6 anos.

Em se tratando especificamente da mão de obra com formação universitária, em que pese o aumento de sua oferta nas últimas décadas, a demanda também cresceu, impulsionada pela emergência de novas tecnologias de informação e comunicação, que requerem dos trabalhadores habilidades complementares às tecnologias adotadas, em especial aquelas de natureza abstrata, multinível e não cognitiva. Nos Estados Unidos (EUA), o prêmio salarial pela conclusão do ensino superior, relativamente à conclusão do ensino médio, aumentou sistematicamente nas últimas três décadas, o que é atribuído ao aumento da demanda relativa por trabalhadores qualificados em ritmo superior à oferta (GOLDIN; KATZ, 2007; OREOPOULOS; PETRONIJEVIC, 2013).

Entre as especificidades do mercado de trabalho brasileiro que devem ser consideradas no momento de se analisarem os retornos econômicos da educação, encontra-se a baixa porcentagem de adultos com ensino superior. De acordo com dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), 14,8% da população brasileira na faixa etária de 25 a 64 anos concluiu algum curso universitário. A título de comparação, ao se considerarem países com nível semelhante de desenvolvimento, observa-se que cerca de 20,5% da população adulta argentina possui nível superior completo, enquanto no Chile esse percentual se aproxima de 22,5%. A média dos países da OCDE, considerando dados de 2016 ou mais recentes, é de 35,7% (OCDE, 2018).

Esse cenário de uma população com baixo percentual de trabalhadores qualificados tem como consequência elevadas taxas de retorno da educação. Nas décadas de 1980 e 1990, por exemplo, o prêmio salarial de trabalhadores urbanos do sexo masculino com o diploma de nível superior, em relação àqueles com o ensino secundário completo, era de 56,5% na Argentina e de 60,6% no México, ante 130,9% no Brasil (MANACORDA; SANCHEZ-PARAMO; SCHADY, 2010).

Todavia, há de se ressaltar que, assim como em âmbito global, os diferenciais salariais entre os níveis de escolaridade vêm declinando no Brasil nos últimos anos (IPEA, 2013; DAVANZO; FERRO, 2016). Entre 2001 e 2012, os retornos obtidos por ano adicional de estudo nas áreas urbanas do país passaram de 11% para 8,9%, se consideradas as mulheres, e de 11,5% para 8,8% entre os homens (DAVANZO; FERRO, 2016).

A diminuição nos retornos da educação está associada, em grande medida, à expansão da oferta de mão de obra escolarizada que ocorreu nas últimas décadas, evidenciada pelo aumento nas taxas de matrícula. No ensino superior, por exemplo, a taxa bruta de matrícula – dada pelo quociente entre o número total de matriculados, independentemente da idade, e a população na faixa etária de 18 a 24 anos – saltou de 15,1% para 32,1% entre 2001 e 2014 (OLIVEIRA, 2017). Oliveira (2017) observa que, de acordo com os critérios de classificação de Martin Trow (2007), o sistema de ensino superior brasileiro teria, a partir de 2012, deixado de ser elitizado para tornar-se um sistema de massas em estágio embrionário.

A expansão educacional vivenciada no Brasil nas últimas décadas significa que as pessoas que hoje ingressam no mercado de trabalho foram socializadas por pais e adultos mais escolarizados que os de gerações anteriores. Essa informação se torna relevante quando se busca analisar e entender o efeito do *background* familiar – sobretudo da escolaridade dos pais – nos rendimentos do trabalho no Brasil.

Os mecanismos por meio dos quais a estrutura educacional da família é capaz de afetar os rendimentos dos indivíduos no mercado de trabalho podem ser diretos ou indiretos. Os fatores familiares podem, por exemplo, influenciar o desempenho dos filhos no mercado de trabalho ao captarem atributos não observáveis (ou de difícil mensuração) do trabalhador, atuando, assim, como *proxies* desses atributos. Pais mais escolarizados, por exemplo, seriam capazes de prover uma educação de maior qualidade para seus filhos. As razões para tal seriam múltiplas: como indivíduos mais escolari-

zados em geral têm maiores salários, eles podem adquirir mais bens e serviços para o aprendizado de seus filhos; pais mais escolarizados geralmente têm como parceiro alguém com nível de escolaridade similar, o que potencializa o efeito da estrutura familiar; pais mais educados conseguem prover um ambiente familiar mais favorável ao estudo e à reflexão e, assim, mais propício à absorção de conhecimentos; e pais mais educados tendem a possuir menos filhos, podendo, assim, investir mais atenção e recursos na educação de cada filho (CURRIE; MORETTI, 2003; SCHULTZ, 1988).

Na literatura empírica nacional alguns autores já se propuseram a testar esses canais de influência. Lam e Schoeni (1993) encontraram indícios de que o *background* familiar no Brasil produz efeitos substanciais sobre os rendimentos do trabalho individual. Utilizando dados da Pnad de 1982, os autores mostraram que trabalhadores cujos pais tinham ensino superior apresentavam um salário 20% maior do que trabalhadores com pais analfabetos e 9% maior do que trabalhadores cujos pais haviam completado o ensino básico (equivalente a quatro anos de escolaridade), quando controlada a escolaridade do próprio trabalhador. Além disso, a inclusão de variáveis relativas ao *background* familiar na equação de rendimentos reduzia as estimativas dos retornos da escolaridade de um quarto para um terço.

Reis e Ramos (2011) utilizaram o suplemento da Pnad de 1996 com informações dos pais dos indivíduos para realizar uma análise sobre a relação entre a estrutura educacional da família e a distribuição dos rendimentos do trabalho no Brasil. Por meio de simulações contrafatuais, os autores constataram que, se todos os trabalhadores tivessem sua escolaridade remunerada da mesma maneira que aqueles com mães mais escolarizadas – isto é, que completaram pelo menos oito anos de estudo –, os rendimentos aumentariam, em média, em cerca de 6% e a desigualdade na distribuição da renda do trabalho diminuiria – o L de Theil, por exemplo, passaria de 0,554 para 0,520. Por outro lado, caso não houvesse diferenças na distribuição educacional dos trabalhadores, com todos apresentando a mesma distribuição educacional dos trabalhadores cujas mães completaram os níveis mais altos de educação, os rendimentos do trabalho aumentariam, em média, quase 70% em relação à distribuição original e o T de Theil passaria de 0,574 para 0,460.

## DESIGUALDADE DE OPORTUNIDADES E DIFERENCIAIS SALARIAIS POR RAÇA

Ainda que a expansão educacional observada nas últimas décadas tenha afetado tanto brancos como negros, políticas de ação afirmativa implementadas a partir dos anos 2000 contribuíram para a redução das disparidades raciais na educação. Artes e Ricoldi (2015) compararam a participação dos negros no ensino superior brasileiro antes e após o incremento das políticas de ação afirmativa, por meio da análise dos microdados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010. As autoras constataram um significativo crescimento nas taxas de acesso à graduação, com grande diferencial por raça: o percentual de negros que frequentavam cursos de graduação saltou 290,7% entre 2000 e 2010, ao passo que o de brancos aumentou 73,7% no mesmo período. Com efeito, se em 2000 a relação era de quatro brancos para um negro na graduação, essa taxa diminuiu para dois brancos para cada negro em 2010.

A progressiva redução das disparidades raciais no acesso à educação, contudo, não significa que se esteja caminhando para a eliminação da desigualdade salarial entre brancos e negros no mercado de trabalho. Isso porque os negros auferem rendimentos inferiores aos dos trabalhadores brancos mesmo quando detêm grau de escolaridade, igual ao deles e ainda que se controlem outras características observáveis individuais – como a experiência profissional, o setor de atuação, a ocupação e a região de residência. Evidências nesse sentido foram encontradas por Augusto, Roselino e Ferro (2015), Campante, Crespo e Leite (2004), Zucchi e Hoffmann (2004), Soares (2000), Cavaliere e Fernandes (1998), entre outros.

As causas do hiato salarial entre brancos e negros transcendem a chamada discriminação puramente salarial – que ocasiona o pagamento de salários diferentes a indivíduos igualmente qualificados e que desempenham as mesmas funções. Conforme apontam Gonzalez e Hansebalg (1982, p. 98), os negros enfrentam “uma desvantagem competitiva em todas as etapas do processo de mobilidade social individual”. Quando avançam no sistema educacional, eles têm maiores dificuldades de converter os mesmos níveis educacionais em rendimentos, pois se veem em desvantagem em relação ao branco no que se refere ao acesso à educação de qualidade. Outra desvantagem se daria com relação ao capital social, representado pela rede de contatos que permite a conversão de credenciais educacionais em renda.

De acordo com o modelo desenvolvido por Montgomery (1991), a rede de relações sociais das famílias, formada por conhecidos, amigos e parentes, desempenharia um papel importante na obtenção de emprego, em razão da assimetria de informação existente no mercado de trabalho, que impossibilita ao empregador identificar corretamente a produtividade de cada trabalhador. Em vista disso, as firmas recorreriam a métodos informais de seleção de mão de obra, como a recomendação de candidatos por parte de seus empregados mais habilidosos – os quais, por seu turno, tenderiam a indicar colegas com características similares às suas. Dessa forma, o capital humano não seria o único determinante do acesso ao emprego, com o capital relacional dos trabalhadores exercendo, também, um papel importante. Indivíduos “bem relacionados”, isto é, com contatos em cargos de maior colocação hierárquica, tenderiam a conseguir empregos com salários mais altos, enquanto o oposto ocorreria para aqueles sem boas conexões.

Segundo Rocha (2015), as vantagens de um capital social influente normalmente estão associadas à condição de homem branco, mediando, assim, parte da desigualdade racial no mercado de trabalho. Os negros, por serem, em média, oriundos de famílias com poucos recursos econômicos e sociais, teriam um déficit de capital social, o que reduziria suas oportunidades profissionais, particularmente a possibilidade de ascender a trabalhos mais bem remunerados. Em última instância, portanto, o *background* familiar, por meio de sua influência sobre os vínculos sociais firmados ao longo da vida, seria um determinante adicional dos rendimentos dos indivíduos no mercado de trabalho.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada neste trabalho para a estimação dos retornos da escolaridade baseia-se em uma versão estendida da equação de rendimentos minceriana. Em sua formulação original, o modelo de Mincer (1974) representava o logaritmo natural dos salários ( $W$ ) como uma função linear dos anos de escolaridade do trabalhador ( $S$ ), acrescida de um termo quadrático referente à sua experiência no mercado de trabalho ( $E$ ):

$$\ln(W) = \alpha + \beta S + \delta E + \gamma E^2 + \mu$$

em que  $\beta$ ,  $\delta$  e  $\gamma$  são os coeficientes de regressão,  $\alpha$  é o intercepto do modelo e  $\mu$  um componente de erro aleatório.

Essa especificação tinha como base teórica a chamada teoria do capital humano, segundo a qual os investimentos em capital humano que visam a aumentar a produtividade do trabalhador e, conseqüentemente, seus rendimentos, são verificados preferencialmente nos indivíduos mais jovens, embora continuem a ocorrer ao longo de praticamente toda a vida laboral (BECKER, 1964). Seus retornos, porém, são decrescentes, tornando-se menores à medida que são realizados por indivíduos mais experientes.

De um ponto de vista estatístico, essa especificação trazia, contudo, três problemas potenciais: o viés dos coeficientes de regressão, ocasionado pela omissão de variáveis relevantes para a determinação dos rendimentos do trabalho; a não linearidade da relação entre salários e escolaridade; e a endogeneidade da variável escolaridade, pois esse fator estaria associado a características não observadas do trabalhador.

O primeiro problema passou a ser contornado pela adoção de controles para fatores que conhecidamente afetam o rendimento do trabalho dos indivíduos, como as características do posto de trabalho e as diferenças regionais e setoriais de produtividade. Assim, ao longo dos anos e em consonância com as particularidades do mercado de trabalho em estudo, a equação minceriana foi estendida, passando a incorporar uma vasta gama de covariáveis que visam, se não a eliminar, a reduzir substancialmente o viés de variáveis omitidas.

A não linearidade entre o logaritmo dos salários e a educação foi constatada ao se observar que o efeito de um ano adicional de estudo sobre os rendimentos do trabalho é mais acentuado quando coincide com a conclusão de um ciclo escolar. Conhecido como “efeito diploma”,<sup>3</sup> esse fenômeno foi verificado empiricamente para o Brasil por autores como Ramos e Vieira (1996) e Crespo e Reis (2009). Em vista disso, consagrou-se na literatura o tratamento não linear da relação entre salários e educação, por meio da utilização de variáveis binárias para captar o efeito da escolaridade, em lugar de tratá-la como uma variável cardinal.

Por fim, a endogeneidade da variável escolaridade resultaria da existência de fatores não observáveis – ou de difícil mensuração – positivamente correlacionados com a escolaridade do trabalhador. Em particular, indivíduos provenientes de classes sociais mais altas tenderiam tanto a alcançar níveis mais elevados de escolaridade como a auferir maiores rendimentos do trabalho, o que poderia resultar na obtenção de estimativas tendenciosas da taxa de retorno da educação. Neste trabalho, a abordagem adotada para atenuar o problema da endogeneidade na variável escolaridade baseia-se em Lam e Schoeni (1993), que incluem a escolaridade dos pais como controle para o *background* familiar. Segundo esses autores, o *background* familiar atuaria como uma *proxy* de variáveis não observáveis que afetam os rendimentos do trabalho individual.

## BASE DE DADOS E VARIÁVEIS SELECIONADAS

Para a realização deste trabalho foi utilizada a Pnad, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até 2015 e descontinuada após esse ano. A Pnad investigava, com periodicidade permanente, características gerais da população e informações relativas a migração, educação, trabalho, rendimento, fecundidade e habitação. Além disso, essa pesquisa conduzia, com periodicidade variável, perguntas suplementares sobre saúde, segurança alimentar, acesso à internet, entre outros temas que eram incluídos de acordo com a necessidade de informação.

As edições de 1996 e 2014 da Pnad contaram, em caráter excepcional, com um suplemento aplicado a uma parcela da amostra original da pesquisa, destinado a captar informações relativas à mobilidade sócio-ocupacional dos entrevistados. Tal suplemento foi aplicado, no caso de 1996, a indivíduos com 15 anos ou mais de idade cuja condição no domicílio era pessoa de referência ou cônjuge e, na edição de 2014, a moradores de 16 anos ou mais de idade selecionados aleatoriamente.

Assim, o universo de análise considerado neste trabalho compreende os indivíduos do sexo masculino que foram alvo dos suplementos de mobilidade da Pnad e que, adicionalmente, possuíam 16 anos ou mais de idade, eram economicamente ativos e se encontravam ocupados na semana de referência da pesquisa, auferindo rendimentos do trabalho positivos. O recorte etário adotado leva em consideração o fato de que a idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho brasileiro é de 16 anos – conforme o art. 403 da Lei n. 10.097 (BRASIL, 2000). A eliminação das mulheres da amostra, a exemplo de Lam e Schoeni (1993), foi julgada necessária em virtude das diferenças quanto

3 De um ponto de vista teórico, esse efeito encontra respaldo tanto na hipótese do credencialismo, desenvolvida pelo sociólogo Randall Collins, como na hipótese da sinalização, proposta pelo economista Michael Spence. Ainda que existam grandes diferenças entre elas, não aprofundaremos essa discussão, para não fugirmos do escopo deste trabalho.



aos determinantes da participação feminina e masculina no mercado de trabalho. Adicionalmente, a literatura aponta que os retornos da escolaridade, bem como os efeitos do *background* familiar nos rendimentos do trabalho, variam a depender do sexo do indivíduo. Tendo em vista que o enfoque deste trabalho é nos diferenciais raciais, e não nas questões de gênero, buscou-se evitar entrecruzamentos desse tipo na análise.

A variável dependente do modelo foi obtida pela divisão do rendimento mensal do trabalho principal pelo número de horas trabalhadas, a qual foi obtida multiplicando-se por 4 a jornada semanal declarada nesse trabalho. O valor resultante, correspondente ao rendimento por hora, foi considerado na escala logarítmica.

As variáveis explanatórias, listadas no Quadro 1, a seguir, apoiam-se na literatura empírica nacional e internacional sobre estrutura salarial e buscam explicar a variabilidade nos rendimentos ocasionada: pela heterogeneidade dos trabalhadores com relação a suas características produtivas (nível educacional e experiência profissional) e demográficas (cor); pelas segmentações setoriais e regionais no mercado de trabalho; e pelas diferentes características dos postos de trabalho.

Cumprir destacar que, a partir de 2002, a Pnad passou a adotar a Classificação Brasileira de Ocupações-Domiciliar (CBO-Domiciliar), que é uma adaptação da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) para pesquisas domiciliares. A natureza das diferenças entre a CBO-Domiciliar e a classificação de ocupações utilizada até 2001 impossibilita recompor, sequer ao nível mais agregado, os grupamentos de ocupações construídos para a divulgação da Pnad a partir de 2002. Assim, a fim garantir a comparabilidade entre os resultados obtidos com a Pnad 1996 e a 2014, não foram adotados controles para grupamento ocupacional nas equações de rendimento que são objeto de análise neste trabalho. Cumprir notar que a omissão desse controle também é observada em Lam e Schoeni (1993) e Reis e Ramos (2011), que trabalharam, respectivamente, com dados da Pnad 1982 e 1996.

Entre as características de mobilidade investigadas pela Pnad, encontrava-se, na edição de 1996, o nível de instrução do pai e da mãe. Em 2014 essa pergunta foi refinada de modo a reportar-se não necessariamente aos progenitores, mas ao homem e à mulher responsáveis, de fato, pela criação do entrevistado e que com ele coabitavam quando ele tinha 15 anos de idade. Assim, com base nessas informações, criaram-se duas variáveis binárias destinadas a captar se o pai (no caso da Pnad de 1996), ou o homem responsável pela criação e que coabitava com o entrevistado (para a Pnad de 2014), concluiu o ensino médio e se ele possuía instrução superior completa. Variáveis equivalentes foram construídas para captar o grau de escolaridade da mãe ou da mulher responsável pela criação. Essas variáveis, descritas no Quadro 1, foram adotadas como *proxies* do *background* familiar. Estimaram-se especificações alternativas da equação de rendimento, incorporando-se ora a escolaridade do pai, ora a da mãe, ou ambas como *proxies* do *background* familiar.

**QUADRO 1**  
**VARIÁVEIS EXPLANATÓRIAS DAS EQUAÇÕES DE RENDIMENTO**

Atributo aferido	Variáveis utilizadas	Nomes das variáveis
Escolaridade	Três variáveis binárias destinadas a distinguir os indivíduos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (tomados como base), aqueles com ensino fundamental completo, os com ensino médio completo e os com diploma de nível superior.	fundamental, medio e superior
Escolaridade do pai	Três variáveis binárias para identificar o nível de instrução do pai (ou do homem responsável pela criação): sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (categoria de base), ensino fundamental completo, ensino médio completo e ensino superior completo.	pai_funda pai_medio pai_super
Escolaridade da mãe	Três variáveis binárias para identificar o nível de instrução da mãe (ou da mulher responsável pela criação): sem instrução ou com ensino fundamental incompleto (categoria de base), ensino fundamental completo, ensino médio completo e ensino superior completo.	mae_funda mae_medio mae_super
Experiência profissional	A idade declarada pela pessoa, adotada como <i>proxy</i> de sua experiência no mercado de trabalho e medida em dezenas de anos para evitar que os coeficientes estimados sejam muito pequenos.	idade
	O quadrado da idade da pessoa medida em dezenas de anos, pois a influência da idade sobre o logaritmo do rendimento não é linear, sendo que, a partir de certa idade, tende a ocorrer queda da produtividade do trabalho.	idade2
Cor	Uma variável binária para distinguir indivíduos negros (pretos ou pardos) de não negros (brancos ou amarelos, tomados como base). Os autodeclarados indígenas foram excluídos da amostra, por serem pouco representativos.	negro
Condição na família	Uma variável binária para diferenciar a condição do indivíduo na família, que assume valor 1 para a pessoa de referência e valor 0 para cônjuge, filhos e outros.	chefe
Região	Quatro variáveis binárias para distinguir cinco regiões: Norte, Nordeste (base), Sul, Sudeste e Centro-Oeste.	norte, sudeste, sul e centrooeste
Localização do domicílio	Duas variáveis binárias para caracterizar a localização do domicílio: domicílio situado em região metropolitana, domicílio situado em área urbana não metropolitana (categoria tomada como base) e domicílio situado em área rural não metropolitana.	metrop rural
Ramo de atividade econômica	Duas variáveis binárias para distinguir três grupamentos de atividade principal do empreendimento do trabalho principal: agrícola, indústria e serviços (base).	agricola industria
Posição na ocupação	Três variáveis binárias para distinguir quatro possíveis posições na ocupação no trabalho principal na semana de referência da pesquisa: empregado sem carteira de trabalho assinada (inclusive trabalhador doméstico); trabalhador por conta própria ou na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso; empregador; empregado com carteira de trabalho assinada (inclusive trabalhador doméstico), funcionário público estatutário ou militar, adotados como base.	semcarteira contaprop empregador
Sindicalização	Uma variável binária destinada a identificar se o indivíduo está associado a algum sindicato.	sind

Fonte: Elaboração da autora.

Por fim, cumpre notar que, a partir de 2004, a Pnad passou a abranger todo o país, pois até então não eram coletadas informações das áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Assim, visando à comparabilidade com o ano de 1996, as informações referentes a 2014 foram filtradas de modo a representar a cobertura geográfica da pesquisa existente até 2003. Adicionalmente, foram eliminados da amostra os indivíduos para os quais faltava alguma informação relevante para a análise. Após a aplicação desses filtros, obteve-se uma amostra de 38.700 indivíduos para o ano de 1996 e de 9.960 indivíduos em 2014, os quais, expandidos segundo os pesos fornecidos pela pesquisa,<sup>4</sup> correspondem a, respectivamente, 18.700.556 e 27.408.034 pessoas.

<sup>4</sup> Para a Pnad de 1996 foram utilizados os fatores de expansão divulgados juntamente com a Pnad de 1997, os quais foram corrigidos com base na contagem populacional de 1996.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Tabela 1 são apresentados os resultados das regressões para o logaritmo do rendimento por hora trabalhada. Todos os modelos foram estimados pelo método de mínimos quadrados e incluem controles para experiência profissional, condição na família, região, localização do domicílio, ramo de atividade econômica, posição na ocupação e condição quanto à sindicalização, conforme descrito anteriormente no Quadro 1. Os coeficientes que são comentados ao longo da seção se encontram em destaque.

As regressões (1) a (5) referem-se ao ano de 2014. O modelo (1) inclui, além dos mencionados controles, variáveis binárias para a escolaridade do trabalhador e para indicar se ele é negro. Em consonância com os achados da literatura, os coeficientes estimados indicam a existência de um prêmio salarial associado à conclusão dos ciclos escolares, que é tanto maior quanto mais alto o grau de escolaridade alcançado. Além disso, observa-se, tudo o mais constante, um retorno inferior para o negro da ordem de  $[\exp(-0,1122) - 1] \cdot 100 = 10,61\%$ .

**TABELA 1**  
REGRESSÕES POR MÍNIMOS QUADRADOS DO LOGARITMO DO RENDIMENTO POR HORA NO TRABALHO PRINCIPAL DE TRABALHADORES DE 16 ANOS OU MAIS DE IDADE - BRASIL, 2014

Modelo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
fundamental	0,2137*** (0,0235)	0,1819*** (0,0341)	0,1710*** (0,0341)	0,1735*** (0,0342)	<b>0,1685***</b> (0,0342)
medio	0,4004*** (0,0207)	0,4109*** (0,0308)	0,3629*** (0,0311)	0,3621*** (0,0312)	0,3492*** (0,0312)
superior	1,2247*** (0,0327)	<b>1,2894***</b> (0,0413)	1,1557*** (0,0428)	1,1801*** (0,0418)	1,1320*** (0,0427)
negro	<b>-0,1122***</b> (0,0172)	-0,0921*** (0,0313)	-0,0873*** (0,0315)	-0,0826*** (0,0313)	<b>-0,0833***</b> (0,0314)
fundamental-negro		0,0646 (0,0444)	0,0727 (0,0444)	0,0663 (0,0443)	0,0715 (0,0443)
medio-negro		-0,0162 (0,0397)	0,0034 (0,0399)	-0,0010 (0,0398)	0,0060 (0,0398)
superior-negro		<b>-0,2134***</b> (0,0598)	-0,1748*** (0,0577)	-0,1997*** (0,0580)	-0,1777*** (0,0574)
pai_funda			<b>0,1288***</b> (0,0294)		0,0887*** (0,0308)
pai_medio			<b>0,2013***</b> (0,0257)		0,1258*** (0,0286)
pai_super			<b>0,3606***</b> (0,0404)		<b>0,2695***</b> (0,0457)
mae_funda				<b>0,1301***</b> (0,0235)	0,0826*** (0,0249)
mae_medio				<b>0,2331***</b> (0,0264)	0,1476*** (0,0292)
mae_super				<b>0,2711***</b> (0,0402)	0,1321*** (0,0449)
idade	0,2656*** (0,0346)	0,2688*** (0,0344)	0,3169*** (0,0344)	0,3260*** (0,0346)	0,3350*** (0,0344)
idade2	-0,0204*** (0,0042)	-0,0207*** (0,0041)	-0,0249*** (0,0041)	-0,0254*** (0,0041)	-0,0263*** (0,0041)
chefe	0,1528*** (0,0172)	0,1536*** (0,0172)	0,1585*** (0,0170)	0,1610*** (0,0171)	0,1614*** (0,0170)

(continua)

(continuação)

Modelo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
norte	0,2159*** (0,0322)	0,2165*** (0,0322)	0,2156*** (0,0322)	0,2068*** (0,0320)	0,2100*** (0,0321)
sudeste	0,3091*** (0,0214)	0,3079*** (0,0213)	0,3059*** (0,0211)	0,3082*** (0,0211)	0,3063*** (0,0210)
sul	0,3396*** (0,0240)	0,3401*** (0,0239)	0,3456*** (0,0237)	0,3498*** (0,0236)	0,3495*** (0,0236)
centrooeste	0,4462*** (0,0297)	0,4462*** (0,0298)	0,4375*** (0,0301)	0,4400*** (0,0296)	0,4361*** (0,0300)
metrop	0,1295*** (0,0185)	0,1291*** (0,0184)	0,1062*** (0,0180)	0,1151*** (0,0179)	0,1046*** (0,0179)
rural	-0,1610*** (0,0344)	-0,1591*** (0,0343)	-0,1433*** (0,0342)	-0,1432*** (0,0344)	-0,1392*** (0,0343)
agricola	-0,2941*** (0,0381)	-0,2967*** (0,0381)	-0,2880*** (0,0377)	-0,2849*** (0,0379)	-0,2838*** (0,0377)
industria	0,0527*** (0,0183)	0,0511*** (0,0183)	0,0633*** (0,0181)	0,0673*** (0,0183)	0,0688*** (0,0181)
semcarteira	-0,0991*** (0,0229)	-0,0983*** (0,0230)	-0,0977*** (0,0229)	-0,0983*** (0,0229)	-0,0979*** (0,0229)
contaprop	-0,0320 (0,0236)	-0,0316 (0,0234)	-0,0344 (0,0233)	-0,0396* (0,0233)	-0,0382 (0,0233)
empregador	0,4944*** (0,0458)	0,4940*** (0,0457)	0,4748*** (0,0447)	0,4776*** (0,0444)	0,4702*** (0,0442)
sind	0,0732*** (0,0208)	0,0743*** (0,0207)	0,0726*** (0,0205)	0,0726*** (0,0205)	0,0719*** (0,0205)
constante	0,8285*** (0,0716)	0,8101*** (0,0728)	0,6670*** (0,0731)	0,6278*** (0,0736)	0,6062*** (0,0734)
Observações	9.960	9.960	9.960	9.960	9.960
R <sup>2</sup>	0,4294	0,4312	0,4411	0,4398	0,4433
Teste F - (2)		6,78***			
Teste F - (3)			40,89***		
Teste F - (4)				37,87***	
Teste F - (5)					25,81***

Fonte: Elaboração da autora com base nos microdados da Pnad 2014.

Notas: (i) os erros-padrão robustos são apresentados entre parênteses; (ii) \*\*\*, \*\* e \* denotam os coeficientes estatisticamente significativos a 1%, 5% e 10%, respectivamente; (iii) além dos pesos amostrais (v32039), incorporou-se às estimações a estrutura do plano amostral da Pnad, por meio das variáveis v4617 e v4618; (iv) Teste F - (2): os coeficientes associados às interações fundamental-negro, medio-negro e superior-negro são simultaneamente nulos; Teste F - (3): os coeficientes associados a pai\_funda, pai\_medio e pai\_super são simultaneamente nulos; Teste F - (4): os coeficientes associados a mae\_funda, mae\_medio e mae\_super são simultaneamente nulos; Teste F - (5): os coeficientes associados a pai\_funda, pai\_medio, pai\_super, mae\_funda, mae\_medio e mae\_super são simultaneamente nulos.

No modelo (2) considera-se que a influência da cor sobre os rendimentos no mercado de trabalho pode se dar tanto por diferenças de nível – isto é, em razão da existência de um diferencial constante de salários entre brancos e negros – quanto por diferenças nos retornos da educação para esses dois grupos. O primeiro efeito é captado pela variável negro, enquanto o segundo é representado por interações entre essa variável e as binárias para a escolaridade do trabalhador. Cumpre observar que, ao nível de significância de 1%, é possível refutar a hipótese de nulidade conjunta das interações. Esse resultado indica que, de fato, o efeito da escolaridade sobre os rendimentos do trabalho é distinto para brancos e negros. Não obstante, ao se analisar a significância estatística individual de cada uma das interações, verifica-se que apenas o retorno relacionado ao nível superior de ensino difere entre as duas categorias de cor. Assim, ainda que os negros aufram menores

rendimentos que os brancos para todos os níveis de ensino – efeito que é captado pela variável binária negro –, esse hiato se amplia quando se consideram os trabalhadores mais qualificados: a conclusão do ensino superior, tudo o mais constante, incrementa os rendimentos do negro em  $\exp(1,2894 - 0,2134) - 1 \cdot 100 = 193,29\%$  e a do não negro em  $[\exp(1,2894) - 1] \cdot 100 = 263,06\%$ , relativamente aos indivíduos sem instrução ou com ensino fundamental incompleto. Observa-se, ainda, que ao se incorporarem ao modelo interações entre o retorno da educação e a cor do indivíduo, o coeficiente associado a negro é reduzido em relação ao resultado da coluna (1), passando o efeito de 10,61% para 8,80%. Isso mostra que parte do efeito que se atribuía à diferença de nível entre os rendimentos de negros e não negros deve-se, na realidade, ao fato de a escolaridade superior do negro ser remunerada diferentemente da do não negro.

Entre as razões pelas quais o negro aufere, tudo o mais constante, menores rendimentos do trabalho e menores retornos relacionados ao nível superior de ensino, podem-se apontar, além da discriminação salarial propriamente dita, diferenças na qualidade da educação recebida, bem como em seu alcance profissional. Em particular, conforme apontado na revisão de literatura, os negros no Brasil teriam maiores dificuldades em ascender aos cargos mais prestigiados do mercado de trabalho, em razão de um déficit de capital social. Como consequência, teriam maiores dificuldades em converter sua escolarização em rendimentos. A fim de captar esses efeitos, nas colunas (3), (4) e (5) o modelo passa a incorporar controles para o *background* familiar, valendo-se, para tanto, da escolaridade do pai, da mãe ou de ambas. Tais controles atuam como *proxies* da origem socioeconômica do trabalhador, que influenciaria tanto a qualidade da educação recebida como as oportunidades de realização econômica.

Na coluna (3) são acrescentadas variáveis binárias que captam os distintos níveis de escolaridade do pai. O teste F para a hipótese de nulidade conjunta dos coeficientes associados a esse novo bloco de variáveis é estatisticamente significativo ao nível de 1%, mostrando a pertinência de se incorporá-lo ao modelo. Além disso, também no nível individual os coeficientes são significativos. Observa-se que o nível educacional do pai afeta positivamente os rendimentos dos indivíduos, sendo que tal efeito torna-se tão maior quanto mais elevado for o ciclo escolar considerado: indivíduos cujo pai concluiu o ensino fundamental recebem, em média, rendimentos  $[\exp(0,1288) - 1] \cdot 100 = 13,75\%$  maiores do que os trabalhadores cujos pais sequer terminaram esse ciclo escolar, admitidos constantes a escolaridade do próprio trabalhador, sua cor e os demais controles do modelo. Já para os indivíduos cujos pais terminaram o ensino médio, o diferencial de rendimentos em relação ao grupo com pais sem o ensino fundamental é de  $[\exp(0,2013) - 1] \cdot 100 = 22,30\%$ . Por fim, pertencer a uma família em que o progenitor concluiu o ensino superior eleva os rendimentos do trabalho, em média, em  $[\exp(0,3606) - 1] \cdot 100 = 43,42\%$ , tudo o mais constante.

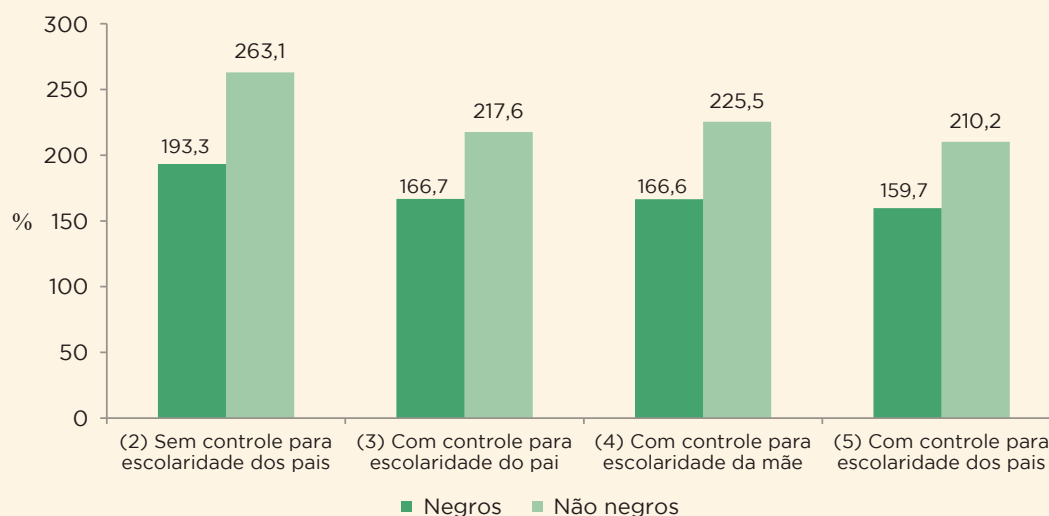
Na coluna (4) considera-se como *proxy* do *background* familiar a escolaridade da mãe, em lugar da do pai. Verifica-se que o efeito da escolaridade da mãe sobre os rendimentos é maior do que o apresentado pela escolaridade do pai, em se tratando dos ensinos fundamental e médio. Por outro lado, o efeito do diploma de nível superior sobre os rendimentos do filho é maior quando detido pelo pai, em vez da mãe.

Na literatura, muitos estudos buscaram explicar as diferenças no efeito das escolaridades materna e paterna no desempenho escolar das crianças – o qual, por seu turno, influenciará seu desempenho futuro no mercado de trabalho. A escolaridade da mãe teria preponderantemente um efeito *direto* sobre o alcance e a qualidade educacional dos indivíduos, derivado da presença, auxílio e supervisão da escolarização. Por outro lado, a escolaridade do pai teria maior efeito *indireto*, por meio de sua influência sobre o nível socioeconômico da família e, por conseguinte, sobre a decisão quanto à formação educacional dos filhos. Em particular, um pai com diploma de nível superior teria maiores chances de deter os meios para liberar os filhos do mercado de trabalho e prover-lhes o acesso à educação. Tais diferenças de efeitos encontram explicação na divisão sexual do trabalho, que atribui à mulher a maior parte das responsabilidades no cuidado diário dos filhos, e ao homem o papel de provedor da família.

Por fim, na coluna (5), são adotadas como *proxies* do *background* familiar tanto a escolaridade do pai como a da mãe. O teste F para a hipótese de nulidade conjunta de todos os coeficientes associados às binárias para a escolaridade tanto do pai como da mãe mostrou-se estatisticamente significativo a 1%. Do ponto de vista individual, ademais, é possível refutar a hipótese de nulidade de cada um desses coeficientes. Por fim, ao se compararem os valores obtidos para o coeficiente de determinação ( $R^2$ ) dos modelos, constata-se que essa especificação é aquela com maior poder explicativo. Em vista disso, tal modelo será adotado como referência, para fins de comparação com o ano de 1996, na próxima seção. Ao se contrastarem os resultados dessa especificação com a da coluna (1), verifica-se que a adoção de controles para o *background* familiar reduziu os prêmios salariais associados ao término dos ciclos escolares. Assim, depreende-se que parte desse prêmio se devia, na realidade, ao efeito mediador dos recursos familiares sobre a qualidade da educação recebida pelos filhos e também sobre suas oportunidades no mercado de trabalho.

O Gráfico 1, a seguir, resume as diferenças no prêmio associado à conclusão do ensino universitário, ao se compararem os modelos (2), (3), (4) e (5). O retorno relacionado ao diploma superior para o negro é de 193,3%, quando não se consideram controles para o *background* familiar – de acordo com a especificação (2) –, e de 159,7%, quando tanto a escolaridade do pai como a da mãe são controladas – segundo a regressão (5). Já em se tratando dos não negros, esses efeitos são bastante superiores, da ordem de 263,1% e de 210,2%, respectivamente.

**GRÁFICO 1**  
DIFERENÇA SALARIAL (EM %) ENTRE UM INDIVÍDUO COM ENSINO UNIVERSITÁRIO E UM INDIVÍDUO QUE NÃO CONCLUIU O ENSINO FUNDAMENTAL, CONSIDERANDO MODELOS COM E SEM CONTROLE PARA O *BACKGROUND* FAMILIAR



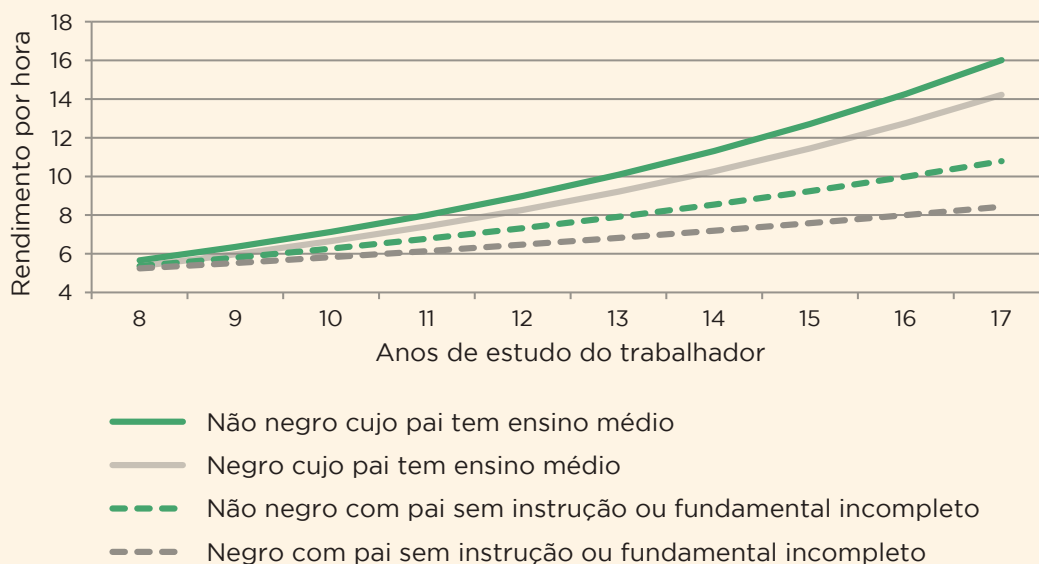
Fonte: Elaboração da autora com base nos microdados da Pnad 2014.

Além de poder contribuir diretamente para o ganho individual, o *background* familiar também pode interferir no desempenho no mercado de trabalho por meio de sua inter-relação com o nível de escolaridade do próprio trabalhador. Em outras palavras, o retorno da educação do trabalhador pode variar a depender do nível educacional de seus pais. Assim, a fim de contemplar esse efeito, estimaram-se equações de rendimento que incorporam interações entre as variáveis binárias para a escolaridade do pai e a escolaridade do próprio trabalhador, a qual, por simplicidade, foi tratada de modo cardinal nessa variante do modelo, oscilando de 0 (no caso de pessoa sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo) a 14 (no caso de pessoa com 14 anos de estudo) e assumindo o valor 17 para aqueles com 15 anos ou mais de estudo. Além disso, tendo em vista as evidências da

Tabela 1 de que o retorno da escolaridade é diferente para brancos e negros, nessa especificação o modelo foi estimado em separado para esses dois grupos. Os resultados encontram-se reportados na Tabela 2. O Gráfico 2, a seguir, foi construído com base nos resultados dessas estimações e apresenta o comportamento do rendimento por hora em função dos anos de estudo do trabalhador, adotando-se a categoria de base das variáveis binárias e admitindo um indivíduo com idade igual à média da amostra. Conforme se vê, independentemente da cor do indivíduo, seus rendimentos, para um mesmo nível de escolaridade, são maiores caso seu pai detenha o ensino médio, em lugar do fundamental incompleto. Essa diferença, ademais, amplia-se à medida que aumenta a escolaridade do trabalhador. Ainda que o mesmo comportamento seja observado para os negros, seus rendimentos situam-se sistematicamente abaixo daqueles auferidos pelos não negros em situação análoga quanto à própria escolaridade e à de seu pai.

### GRÁFICO 2

RENDIMENTO POR HORA, EM REAIS DE SETEMBRO DE 2014, SEGUNDO OS ANOS DE ESTUDO DO TRABALHADOR - BRASIL, 2014



Fonte: Elaboração da autora com base nos microdados da Pnad 2014.

Nota: (i) admite-se um trabalhador que não é a pessoa de referência de sua família, reside em área urbana não metropolitana do Nordeste, encontra-se ocupado no setor de serviços, possui vínculo formal de trabalho e não é sindicalizado; (ii) a idade média dos negros é de 37,76 anos e a de não negros é de 39,58 anos; (iii) os modelos foram estimados em separado para negros e não negros.

**TABELA 2**  
**REGRESSÕES POR MÍNIMOS QUADRADOS DO LOGARITMO DO RENDIMENTO POR HORA NO**  
**TRABALHO PRINCIPAL DE TRABALHADORES DE 16 ANOS OU MAIS DE IDADE – BRASIL, 2014**

Modelo	Não negros		Negros	
	Coefficiente	Erro padrão robusto	Coefficiente	Erro padrão robusto
educ	0,0776 ***	0,0042	0,0528 ***	0,0033
pai_funda	-0,1091	0,1256	-0,0784	0,1162
pai_medio	-0,2522 **	0,1234	-0,4220 ***	0,1407
pai_super	-0,7753 ***	0,2102	-0,0162	0,4940
educ_pai_funda	0,0201 *	0,0108	0,0231 **	0,0100
educ_pai_medio	0,0381 ***	0,0097	0,0556 ***	0,0112
educ_pai_super	0,0839 ***	0,0146	0,0319	0,0331
idade	0,3307 ***	0,0500	0,3919 ***	0,0441
idade2	-0,0203 ***	0,0059	-0,0343 ***	0,0053
chefe	0,1704 ***	0,0242	0,1363 ***	0,0236
norte	0,3458 ***	0,0767	0,1521 ***	0,0355
sudeste	0,2989 ***	0,0374	0,2719 ***	0,0253
sul	0,3191 ***	0,0380	0,3523 ***	0,0319
centrooeste	0,4055 ***	0,0498	0,4304 ***	0,0360
metrop	0,1143 ***	0,0262	0,0785 ***	0,0223
rural	-0,1520 ***	0,0511	-0,1081 **	0,0455
agricola	-0,2129 ***	0,0638	-0,2943 ***	0,0469
industria	0,0609 **	0,0272	0,0514 **	0,0223
semcarteira	-0,1107 ***	0,0367	-0,0923 ***	0,0285
contaprop	-0,0113	0,0334	-0,0626 **	0,0306
empregador	0,4596 ***	0,0544	0,4846 ***	0,0739
sind	0,0901 ***	0,0310	0,0714 ***	0,0260
constante	0,1076	0,1117	0,3054 ***	0,0949
Observações	4.876		5.084	
R <sup>2</sup>	0,4385		0,3740	

Fonte: Elaboração da autora com base nos microdados da Pnad 2014.

Notas: \*\*\*, \*\* e \* denotam os coeficientes estatisticamente significativos a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

## COMPARAÇÃO ENTRE 1996 E 2014

A fim de se compararem os resultados das estimações obtidas com as amostras das edições de 1996 e 2014 da Pnad, considerou-se a especificação (5) apresentada na Tabela 1, que incorpora tanto a escolaridade do pai como a da mãe como *proxies* do *background* familiar. Os resultados são apresentados na Tabela 3, a seguir.



**TABELA 3**  
**REGRESSÕES POR MÍNIMOS QUADRADOS DO LOGARITMO DO RENDIMENTO POR HORA NO**  
**TRABALHO PRINCIPAL DE TRABALHADORES DE 16 ANOS OU MAIS DE IDADE – BRASIL, 1996/2014**

Modelo	1996		2014	
	Coefficiente	Erro padrão robusto	Coefficiente	Erro padrão robusto
fundamental	<b>0,3694</b> ***	0,0214	<b>0,1685</b> ***	0,0342
medio	0,6614 ***	0,0161	0,3492 ***	0,0312
superior	1,2953 ***	0,0221	1,1320 ***	0,0427
negro	<b>-0,2188</b> ***	0,0104	<b>-0,0833</b> ***	0,0314
fundamental-negro	0,0077	0,0362	0,0715	0,0443
medio-negro	0,0390	0,0264	0,0060	0,0398
superior-negro	0,0937 **	0,0474	-0,1777 ***	0,0574
pai_funda	0,1145 ***	0,0258	0,0887 ***	0,0308
pai_medio	0,1565 ***	0,0275	0,1258 ***	0,0286
pai_super	<b>0,2079</b> ***	0,0369	<b>0,2695</b> ***	0,0457
mae_funda	0,1226 ***	0,0258	0,0826 ***	0,0249
mae_medio	0,1631 ***	0,0284	0,1476 ***	0,0292
mae_super	0,1127 **	0,0501	0,1321 ***	0,0449
idade	0,3705 ***	0,0220	0,3350 ***	0,0344
idade2	-0,0389 ***	0,0026	-0,0263 ***	0,0041
chefe	0,0982 ***	0,0290	0,1614 ***	0,0170
norte	0,2723 ***	0,0197	0,2100 ***	0,0321
sudeste	0,4014 ***	0,0114	0,3063 ***	0,0210
sul	0,2860 ***	0,0137	0,3495 ***	0,0236
centrooeste	0,3749 ***	0,0146	0,4361 ***	0,0300
metrop	0,1512 ***	0,0098	0,1046 ***	0,0179
rural	-0,1973 ***	0,0144	-0,1392 ***	0,0343
agricola	-0,4931 ***	0,0152	-0,2838 ***	0,0377
industria	0,0190 **	0,0096	0,0688 ***	0,0181
semcarteira	-0,2116 ***	0,0117	-0,0979 ***	0,0229
contaprop	0,0212 **	0,0106	-0,0382	0,0233
empregador	0,6507 ***	0,0207	0,4702 ***	0,0442
sind	0,1637 ***	0,0106	0,0719 ***	0,0205
constante	-0,5415 ***	0,0547	0,6062 ***	0,0734
Observações	38.700		9.960	
R <sup>2</sup>	0,5222		0,4433	

Fonte: Elaboração da autora com base nos microdados da Pnad 1996/2014.

Notas: \*\*\*, \*\* e \* denotam os coeficientes estatisticamente significativos a 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Constata-se uma importante redução do efeito de ter terminado um ciclo escolar de 1996 para 2014. O incremento no rendimento decorrente da conclusão do ensino fundamental, por exemplo, era de  $[\exp(0,3694) - 1] \cdot 100 = 44,7\%$  em 1996, tendo declinado para  $[\exp(0,1685) - 1] \cdot 100 = 18,4\%$  em 2014. Também é possível verificar uma redução do diferencial salarial por raça no período, com o hiato de rendimentos entre negros e não negros passando de  $[\exp(-0,2188) - 1] \cdot 100 = -19,7\%$  para  $[\exp(-0,0833) - 1] \cdot 100 = -8,0\%$ . É curioso observar que em 1996 o efeito de se deter o diploma de nível superior, relativamente aos indivíduos sem escolarização, era maior entre os negros que entre os não negros. Em 2014 o sentido desse efeito se inverteu, com maior diferença salarial entre indivíduos qualificados e não qualificados observada entre os brancos.

Merece destaque o fato de o *background* familiar ter, de maneira geral, conservado sua importância entre 1996 e 2014. Ainda que, em se tratando de pais e mães com ensinos fundamental e médio, tenha-se observado uma diminuição na magnitude dos efeitos entre 1996 e 2014, estes se mantiveram positivos e estatisticamente significativos. Por outro lado, o efeito de ser filho de pais com ensino superior sobre os rendimentos aumentou no período. Por exemplo, tudo o mais constante, ter crescido

em uma família em que o pai detinha o diploma universitário elevava os rendimentos, em média, em  $[\exp(0,2079) - 1] \cdot 100 = 23,1\%$  em 1996, passando esse efeito a ser de  $[\exp(0,2695) - 1] \cdot 100 = 30,9\%$  em 2014. Esse resultado sugere que a influência da origem socioeconômica dos trabalhadores sobre seu desempenho no mercado de trabalho não se reduziu no período.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Amparado por resultados de estudos anteriores, este trabalho se debruçou sobre o efeito do *background* familiar sobre os rendimentos do trabalho e sobre os retornos da escolaridade no Brasil. Sua contribuição específica consistiu em analisar dados mais recentes sobre o tema – oriundos do suplemento de mobilidade sócio-ocupacional da Pnad 2014 – e investigar as diferenças por raça observadas nos retornos da escolaridade.

Os principais resultados encontrados podem ser sintetizados em três pontos: a redução do efeito diploma entre 1996 e 2014, concomitantemente à expansão do sistema educacional no país, particularmente no nível superior de ensino; a menor magnitude do retorno das credenciais universitárias para os negros, comparativamente aos brancos; a manutenção da importância do *background* familiar para o desempenho dos indivíduos no mercado de trabalho. Esse último resultado pode ser associado ao efeito mediador que a origem socioeconômica dos trabalhadores desempenha sobre a qualidade da educação recebida e sobre as oportunidades profissionais que lhes são oferecidas, por meio do círculo social ao qual pertencem. O fato de subsistir um pronunciado peso do *background* familiar para a conversão das credenciais educacionais em rendimentos contribui para a manutenção das desigualdades raciais nos rendimentos e, conseqüentemente, para a perpetuação da estratificação social entre brancos e negros no país.

Cumprir notar, por fim, que um sistema educacional universal, quando logra promover o acesso igualitário à educação de qualidade, é capaz de atenuar o efeito da origem socioeconômica dos estudantes sobre seu desempenho individual, reduzindo a estratificação educacional e, por conseqüente, as desigualdades futuras no mercado de trabalho.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer os comentários do Prof. Rodolfo Hoffmann e dos pareceristas anônimos a uma versão preliminar deste trabalho, isentando-os, todavia, de qualquer erro remanescente.

## REFERÊNCIAS

ARTES, Amélia; RICOLDI, Arlene Martinez. Acesso de negros no ensino superior: o que mudou entre 2000 e 2010. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 45, n. 158, p. 858-881, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v45n158/1980-5314-cp-45-158-00858.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2019.

AUGUSTO, Natália; ROSELINO, José Eduardo; FERRO, Andrea Rodrigues. A evolução recente da desigualdade entre negros e brancos no mercado de trabalho das regiões metropolitanas do Brasil. *Revista Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 26, n. 2(48), p. 105-127, set. 2015. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/23066/17600>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane; SANTOS, Daniel Domingues dos; QUINTAES, Giovani. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, abr. 2001. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/159/94>. Acesso em: 16 jun. 2019.

BECKER, Gary S. *Human capital: a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. New York: NBER/Columbia University Press, 1964.

BECKER, Gary S.; TOMES, Nigel. An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 87, n. 6, dez. 1979.

BRASIL. Lei n. 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2000.

CAMPANTE, Filipe R.; CRESPO, Anna R. V.; LEITE, Phillippe G. P. G. Desigualdade salarial entre raças no mercado de trabalho urbano brasileiro: aspectos regionais. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 185-210, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v58n2/a03v58n2>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CAVALIERI, Claudia Helena; FERNANDES, Reynaldo. Diferenciais de salários por gênero e por cor: uma comparação entre as regiões metropolitanas brasileiras. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 1, p. 158-175, jan./mar. 1998. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/69-10.PDF>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CRESPO, Anna; REIS, Mauricio Cortez. Sheepskin effects and the relationship between earnings and education: analyzing their evolution over time in Brazil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 3, p. 209-231, jul./set. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1017/954>. Acesso em: 6 jun. 2019.

CURRIE, Janet; MORETTI, Enrico. Mother's education and the intergenerational transmission of human capital: evidence from college openings. *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford, v. 118, n. 4, p. 1495-1532, 2003.

DAVANZO, Eloá Sales; FERRO, Andrea Rodrigues. Retornos à educação: uma análise da redução do diferencial salarial por anos de estudo no Brasil no período de 2001 a 2012. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL – ANPEC-SUL, 19., 2016, Florianópolis. *Anais [...]* Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2016. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/sul/2016/submissao/files\\_i/i2-c8df9b0eb400991c63fabcd38ea8713.pdf](https://www.anpec.org.br/sul/2016/submissao/files_i/i2-c8df9b0eb400991c63fabcd38ea8713.pdf). Acesso em: 5 jun. 2019.

GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence F. *The race between education and technology: the evolution of U.S. educational wage differentials, 1890 to 2005*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, mar. 2007. (Working Paper n. 12984).

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos Alfredo. *Lugar de negro*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a Pnad. *Comunicados do Ipea*, n. 160, 31p., 7 out. 2013. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3318/1/Comunicados\\_n160\\_Retrato.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3318/1/Comunicados_n160_Retrato.pdf). Acesso em: 11 jun. 2019.

LAM, David. *Generating extreme inequality: schooling, earnings, and intergenerational transmission of human capital in South Africa and Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan, ago. 1999. 43p. (Population Studies Center Research Report n. 99-439).

LAM, David; SCHOENI, Robert F. Effects of family background on earnings and returns to schooling: evidence from Brazil. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 101, n. 4, p. 710-740, 1993.

MACHADO, Danielle Carusi; GONZAGA, Gustavo. O impacto dos fatores familiares sobre a defasagem idade-série de crianças no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 449-476, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v61n4/a02v61n4.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

MANACORDA, Marco; SANCHEZ-PARAMO, Carolina; SCHADY, Norbert. Changes in returns to education in Latin America: the role of demand and supply of skills. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 63, n. 2, Jan. 2010. Disponível em: <http://personal.lse.ac.uk/manacorm/lac.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.

MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958.

MINCER, Jacob. *Schooling, experience and earnings*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1974.

MONTENEGRO, Claudio E.; PATRINOS, Harry A. *Comparable estimates of returns to schooling around the world*. Washington: World Bank Group, 2014. (Policy Research Working Paper n. 7020).

MONTGOMERY, James D. Social networks and labor-market outcomes: toward an economic analysis. *The American Economic Review*, v. 81, n. 5, p. 1408-1418, dez. 1991.

OLIVEIRA, Lívio Luiz Soares de. Expansão de matrículas e massificação do ensino superior no Brasil. *Carta de Conjuntura*, FEE, ano 26, n. 11, 2017. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article-tags/taxa-bruta-de-matricula/>. Acesso em: 5 jun. 2019.

OREOPOULOS, Philip; PETRONIJEVIC, Uros. Making college worth it: a review of the returns to higher education. *The Future of Children*, v. 23, n. 1, p. 41-65, 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Adult education level (indicator)*. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/36bce3fe-en>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PSACHAROPOULOS, George. *Returns to education: an international comparison*. Amsterdam, San Francisco: Elsevier and Jossey-Bass, 1973.

PSACHAROPOULOS, George. Returns to education: an updated international comparison. *Comparative Education*, v. 17, n. 3, p. 321-341, 1981.

RAMOS, Lauro; VIEIRA, Maria Lúcia. A relação entre educação e salários no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *A economia brasileira em perspectiva 1996*. v. II. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. cap. 21. p. 493-510.

REIS, Mauricio Cortez; RAMOS, Lauro. Escolaridade dos pais, desempenho no mercado de trabalho e desigualdade de rendimentos. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 65, n. 2, p. 177-205, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v65n2/a04v65n2.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. *Background* familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros? *Revista Brasileira de Estudos da População*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 251-269, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v25n2/v25n2a04.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

RIOS-NETO, Eduardo L. G.; CÉSAR, Cibele Comini; RIANI, Juliana de Lucena Ruas. Estratificação educacional e progressão escolar por série no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 395-415, dez. 2002. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/137/72>. Acesso em: 5 jun. 2019.

ROCHA, Emerson Ferreira. *O negro no mundo dos ricos: um estudo sobre a disparidade racial de riqueza no Brasil com os dados do Censo Demográfico de 2010*. 2015. 193 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

SCHULTZ, Theodore William. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

SCHULTZ, Theodore William. Education investment and returns. In: CHENEY, Hollis B.; SRINIVASAM, T. *Handbook of development economics*. Amsterdam: Elsevier, 1988. v. 1. Chapter 13, p. 543-630.

SILVA, Nelson do Valle; HASENBALG, Carlos. Recursos familiares e transições educacionais. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18 (Suplemento), p. 67-76, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18s0/13794.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da; SAMPAIO, Yony. Qualidade da escola e *background* familiar na formação de capital humano no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Recife, n. 45, p. 275-300, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/486/378>. Acesso em: 5 jun. 2019.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *O perfil da discriminação no mercado de trabalho: homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Brasília: Ipea, nov. 2000. 26p. (Texto para Discussão n. 769). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td\\_0769.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/2000/td_0769.pdf). Acesso em: 10 jul. 2018.

SOLOMON, Gary. A model of intergenerational mobility variation over time and place. In: CORAK, Miles (ed.). *Generational income mobility in North America and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 38-47.

SOUZA, André Portela de; PONCZEK, Vladimir Pinheiro; OLIVA, Bruno Teodoro; TAVARES, Priscilla Albuquerque. Fatores associados ao fluxo escolar no ingresso e ao longo do ensino médio no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 5-39, abr. 2012. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1322/1110>. Acesso em: 11 jun. 2019.

TROW, Martin A. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In: FOREST, James J. F.; ALTBACH, Philip G. (ed.) *International handbook of higher education*. Dordrecht: Springer, 2007. Cap. 13. p. 243-280. (Springer International Handbooks of Education, 18).

ZUCCHI, Juliana D.; HOFFMANN, Rodolfo. Diferenças de renda associadas à cor: Brasil, 2001. *Revista Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 15, n. 1(25), p. 107-129, 2004.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO

VAZ, Daniela Verzola. *Background* familiar, retornos da educação e desigualdade racial no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 845-864, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053146700>

**Recebido em:** 18 JULHO 2019 | **Aprovado para publicação em:** 11 MAIO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

<https://doi.org/10.1590/198053147264>

## COMISSÕES DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL PARA ACESSO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS

 Neusa Chaves Batista<sup>I</sup>

 Hodo Apolinário Coutinho de Figueiredo<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre (RS), Brasil; neuchaves@gmail.com

<sup>II</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre (RS), Brasil; hodofigueiredo@yahoo.com.br

### Resumo

*O artigo analisa a política de cota racial para acesso à educação superior em uma universidade federal brasileira em seu mais recente ajuste: a instalação de uma comissão de heteroidentificação racial que se baseia no fenótipo dos(das) candidatos(as). A base epistemológico-metodológica parte de uma análise crítica da política, entendendo que a construção dessa ação pública é fruto de embates e disputas entre atores com diferentes concepções de justiça social. O resultado da pesquisa aponta que, na universidade estudada, a instalação da comissão de heteroidentificação retraiu significativamente, desde a implementação da cota racial, em 2008, o acesso de pessoas autodeclaradas negras, indicando que as comissões colocam em causa o significado do que é ser pessoa negra no Brasil.*

**AÇÃO AFIRMATIVA • COTAS • EDUCAÇÃO SUPERIOR • UNIVERSIDADE FEDERAL**

## RACIAL HETEROIDENTIFICATION COMMITTEES FOR ADMISSION TO FEDERAL UNIVERSITIES

### Abstract

*The article analyzes the racial quota policy for access to higher education in a Brazilian federal university in its most recent adjustment: the implementation of a racial heteroidentification committee whose decision is based on the phenotype of the candidates. The epistemological and methodological basis starts from a critical analysis of the policy, understanding that the construction of this public action is the result of clashes and disputes between actors who have different conceptions of social justice. The result of the research points out that, in the studied university, the implementation of the heteroidentification committee has significantly reduced, since the implementation of the racial quota, in 2008, the access of self-declared black people, indicating that the commissions call into question the meaning of what it is to be a black person in Brazil.*

**AFFIRMATIVE ACTION • QUOTA • HIGHER EDUCATION • FEDERAL UNIVERSITY**

## COMISIONES DE HETEROIDENTIFICACIÓN RACIAL PARA ACCESO A UNIVERSIDADES FEDERALES

### Resumen

*El artículo analiza la política de cuota racial para el acceso a la educación superior en una universidad federal brasileña en su más reciente regulación: la instalación de una comisión de heteroidentificación racial que se basa en el fenotipo de los(as) candidatos(as). La base epistemológica metodológica parte de un análisis crítico de la política, entendiendo que la construcción de esa acción pública es fruto de enfrentamientos y disputas entre actores con diferentes concepciones de justicia social. El resultado de la pesquisa apunta que, en la universidad estudiada, la instalación de la comisión de heteroidentificación retrasó significativamente, desde la implementación de la cuota racial, en 2008, el acceso de personas autodeclaradas negras, indicando que las comisiones colocan en causa o significado de lo que es ser persona negra en Brasil.*

**ACCIÓN AFIRMATIVA • CUOTAS • EDUCACIÓN SUPERIOR • UNIVERSIDAD FEDERAL**

## COMMISSIONS D'HÉTÉRO-IDENTIFICATION RACIALE POUR L'ADMISSION AUX UNIVERSITÉS FÉDÉRALES

### Résumé

*L'article analyse la politique de quotas raciaux pour accéder à l'enseignement supérieur dans une université fédérale brésilienne, d'après sa dernière configuration: la mise en place d'une commission d'hétéro-identification raciale, basée sur le phénotype des candidat(e)s. L'approche épistémologique et méthodologique repose sur une analyse critique de cette politique et reconnaît que la construction de cette action publique est le fruit d'affrontements et de conflits entre acteurs aux différentes conceptions de la justice sociale. Le résultat de la recherche met en évidence que, dans l'université en question, la mise en place de la commission d'hétéro-identification a, depuis la création des quotas raciaux en 2008, considérablement réduit l'accès des personnes qui s'autodéclarent noires, ce qui montre que ces commissions remettent en question la notion d'être noir au Brésil.*

**ACTION POSITIVE • QUOTAS • ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR • UNIVERSITÉ FÉDÉRALE**

**P**OLÍTICAS AFIRMATIVAS COM RECORTE RACIAL TÊM SUSCITADO, NO CAMPO ACADÊMICO E NOS movimentos sociais de coletivos de pessoas negras, diversas discussões e argumentações sobre o sentido de raça e discriminação racial em uma sociedade constituída pela mestiçagem, como é o caso do Brasil. Historicamente, o Estado nacional brasileiro, como forma de organização social da modernidade, tem produzido e reproduzido uma institucionalidade legal que resultou na exclusão da população de pessoas negras do acesso a bens sociais, econômicos e culturais. Esse *racismo institucional* tem atuado de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, provocando desigualdades na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população do ponto de vista racial (LÓPEZ, 2012). Essa assertiva pode ser atestada por indicadores sociais, produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais, recorrentemente, demonstram que pessoas pretas e pardas são as que mais sofrem com a violência das mais diversas ordens, com o desemprego formal – o que ocasiona altas taxas de ocupações informais, com menores salários em relação a pessoas de cor branca –, com a baixa escolarização causada pela precoce evasão escolar, com ausência de qualificação profissional, enfim, com a miséria estrutural (IBGE, 2019).

A materialidade dessa realidade gerou, ela própria, sua oposição refletida pela organização do movimento social negro, que, neste primeiro quartil do século XXI, luta por políticas públicas que provoquem um processo de desracialização institucional, com impactos em toda a sociedade brasileira. Por outro lado, pesquisas acadêmicas no campo das ciências humanas têm centrado esforços para desvelar o modo de funcionamento dos mecanismos de exclusão social das pessoas negras no Brasil (NEVES, 2018; GOMES, 2012; DOMINGUES, 2007; GUIMARÃES, 2004; CARVALHO, 2003).

Este artigo tem por finalidade abordar a política afirmativa de recorte racial para o acesso à educação superior em universidades públicas federais, examinando o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O programa de ação afirmativa da UFRGS, de cotas sociais, foi implementado em 2008, com reserva de 30% das vagas em todos os cursos de graduação para estudantes egressos de escolas públicas. Desse percentual, reservou-se uma cota (15%) para estudantes egressos de escolas públicas autodeclarados pessoas negras (pretas ou pardas). Em 2012, com a Lei Federal de Cotas (BRASIL, 2012), a reserva de vagas para egressos de escolas públicas nas Instituições de Educação Superior públicas federais chega a 50%. Na UFRGS, a reserva para egressos de escolas públicas autodeclarados pessoas negras ou pretas, pardas ou indígenas (PPI) passa, considerada a reserva de 50%, para 25%.

Nesse contexto, propomos a análise crítica da política afirmativa da UFRGS, considerando seu mais recente ajuste, isto é: a instalação de uma comissão de heteroidentificação, em 2018, para aferição de candidatas e candidatos autodeclaradas(os) pessoas negras (pretas ou pardas). A comissão verifica a autodeclaração racial tendo o fenótipo do(a) candidato(a) como referência central. Considerando que esse processo não se deu (e nem se dá) sem confrontos e disputas entre os diferentes atores que tiveram e têm atuação sobre a produção de sentidos à política afirmativa de recorte racial na UFRGS e no Brasil, elencamos a seguinte questão para nela basear nosso estudo: quais são os primeiros efeitos/resultados da instalação da comissão de heteroidentificação sobre o acesso de pessoas negras aos cursos de graduação da UFRGS?

Com a finalidade de dar suporte epistemológico-metodológico à argumentação desta pesquisa, compreendemos o estudo da política afirmativa para acesso de pessoas negras às universidades públicas federais como um ciclo de políticas que incorporam contextos inter-relacionados entre si: de influência, de produção de texto e de prática (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994; MAINARDES, 2018).

No contexto da prática, a política pode ser interpretada e recriada pelos atores diretamente envolvidos na demanda social; nesse contexto, que apresenta embates e disputas pela recontextualização e recriação da política, geralmente são produzidos resultados ou efeitos de justiça social. Os atores envolvidos no contexto da prática (no caso da UFRGS, estudantes, gestores da macroestrutura, movimento negro, professores e professoras, equipe técnico-administrativa, etc.) não são *meros implementadores* da política afirmativa em âmbito institucional. Nesse caso, eles atuam<sup>1</sup> sobre a política de modo que o produto desse processo de atuação se constitua em algo diferente daquilo que estava escrito originalmente no texto da política afirmativa, fazendo dela um constructo social e local; contudo se reconhece que a atuação é, em parte, produzida discursivamente, isto é, que as possibilidades de se pensar e falar sobre políticas afirmativas são articuladas e disputadas dentro dos limites de certas possibilidades discursivas (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016; MAINARDES, 2018), que incorporam relações de poder com base em hierarquias institucionalizadas (BOURDIEU, 1996).

Para a interpretação das injustiças provocadas pelo racismo e pela discriminação racial, adotamos o conceito de justiça social de Nancy Fraser (2006; 2008), o qual apresenta uma abordagem tridimensional: socioeconômica, cultural e política. Na primeira dimensão, a luta por justiça se dá no âmbito da justa redistribuição dos recursos econômicos com vistas a transformar estruturas econômicas básicas de exploração de classe, e diz respeito à classe social; na segunda dimensão, a luta se dá pelo reconhecimento de igual *status* a todas as pessoas em interação no espaço social, com vistas a uma mudança cultural ou simbólica, e diz respeito às identidades culturais; a terceira dimensão oferece o palco, a esfera pública, sobre o qual as lutas por redistribuição e reconhecimento se materializam por meio da participação paritária dos sujeitos de direito na produção de sentidos para as políticas públicas. Acreditamos que o racismo e a discriminação racial produzem injustiças nas três dimensões citadas; por esse motivo, a luta da população negra é por justiça social tridimensional.

Diante do referencial apresentado como base teórico-metodológica, utilizamos diversas fontes/dados para a análise crítica da questão levantada sobre o acesso de pessoas negras às universidades federais, tendo em vista a instalação das comissões de heteroidentificação: documentos da política, legislação, dados do IBGE, dados produzidos pela Coordenadoria de Ações Afirmativas (CAF) e pela comissão de heteroidentificação da UFRGS, entre outros.

O artigo apresenta esta primeira seção introdutória, para, na segunda seção, trazer uma perspectiva que revele nossa concepção sobre a ideia de raça e discriminação racial no contexto da modernidade ocidental. Na terceira seção, expomos a especificidade do racismo e da discriminação racial no Brasil com a finalidade de embasar contextualmente a política de cota racial, destacando o protagonismo do movimento social negro. Na quarta seção, empreendemos a análise do caso da política afirmativa da UFRGS em seu mais recente ajuste: a instalação de uma comissão de heteroidentificação racial com base no fenótipo dos(das) candidatos(as) autodeclarados(as) pessoas negras (pretas ou pardas). Por fim, nas considerações finais, retomamos a questão central do artigo submetendo-a a interpretações, ainda que sempre referenciadas por nossas escolhas epistemológicas, de cunho conclusivo.

## RAÇA E DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO CONTEXTO DA MODERNIDADE

Iniciamos esta seção argumentando, com base nas ideias de Quijano (2014), que a América foi o primeiro espaço-tempo de um novo padrão de poder de vocação mundial, sendo, por essa razão, a primeira identidade da modernidade constituída como fruto dos processos históricos do capitalismo colonial. O novo padrão de poder e de dominação constituiu-se por dois

1 Para aprofundamento sobre a teoria de "atuação em políticas", em vez de implementação, ver (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016).



eixos fundamentais: por um lado, a codificação das diferenças entre exploradores e explorados<sup>2</sup> na ideia de raça baseada em uma suposta diferença na estrutura biológica, que colocava os explorados numa situação *natural* de inferioridade e de submissão perante os exploradores; por outro lado, os exploradores articularam todas as formas históricas de controle do trabalho, de recursos e de produtos produzidos pelos explorados, em torno do capital e da construção de um mercado mundial.

No que diz respeito ao primeiro eixo, a formação de relações sociais fundadas na ideia de raça produziu, na América, identidades sociais historicamente novas: índios, negros, mestiços e outras foram redefinidas. Assim, termos como espanhol e português e, mais tarde, europeu, que até então indicavam somente a procedência geográfica ou o país de origem, cobraram, também, em referência às novas identidades, uma conotação racial. À medida que as relações sociais foram se configurando em relações de dominação, tais identidades foram sendo associadas a hierarquias, lugares e papéis correspondentes e, conseqüentemente, ao padrão de dominação que se impunha. Em outros termos, raça e identidade racial foram estabelecidas como instrumentos de classificação social básica da população americana: “En América la idea de raza fue un modo de otorgar legitimidad a las relaciones de dominación impuestas por la conquista” (QUIJANO, 2014, p. 779).

No que concerne ao segundo eixo, as novas identidades históricas, produzidas com base na ideia de raça, foram associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho. Logo, ambos os elementos, raça e divisão social do trabalho,<sup>3</sup> foram estruturalmente associados e mutuamente reforçados, ainda que nenhum dos dois fosse, necessariamente, dependente um do outro para existir ou mudar. Desse modo, sob o capitalismo colonial moderno na América (entre os séculos XVIII e XIX) se impôs uma sistemática divisão racial do trabalho que se manteve em todo o período colonial. Com efeito, com a expansão mundial da dominação colonial capitalista, de homens brancos europeus, a divisão social do trabalho com base racista foi imposta como critério de classificação social a toda população em escala mundial. Em consequência disso, uma nova tecnologia de dominação/exploração, baseada na relação raça e trabalho, foi articulada de maneira que se sustentasse como uma relação *naturalmente* associada. Tal arranjo social, até a atualidade (século XXI), tem se demonstrado exitoso (QUIJANO, 2014).

Assim, a ideia de raça e sua relação com outras dimensões da vida social – entre essas, a divisão social do trabalho humano – não têm história conhecida antes da América. Provavelmente se originou como referência às diferenças fenotípicas entre exploradores e explorados. Contudo, logo foi utilizada como referência para uma suposta estrutura biológica diferenciada entre os dois grupos. A suposta superioridade biológica do primeiro grupo, os exploradores, calcava-se no conhecimento racional (científico) da moderna civilização europeia ocidental. Essa racionalidade científica é fomentada, fortemente, no período de 1850-1930 e apoiada, inclusive, pelas ciências sociais, conforme indica Altmann:

También las ciencias sociales se desarrollan en este contexto, enpujadas por los estados – especialmente desde la segunda mitad del siglo XIX – hacia una concepción estadocéntrica y nomotética (enfocada en reglas generales) de la realidad social. Se insertan, por lo tanto, en la construcción de una modernidad eurocentrada y colonial que estudian en sus efectos sociales y que producen en sus principios científicos. La sociología (y las demás ciencias sociales) toma su realidad concreta como dada, universaliza la Europa (Y EEUU) del siglo XX, temprano como lo normal – y excluye a todo que no corresponde con esta realidad. (2020, p. 87)

2 Ressaltamos que, no texto original, o autor utiliza os termos *conquistadores* e *conquistados*. Adequamos o termo em português para *exploradores* e *explorados*, por entendermos que o significado desta tradução expressa de forma mais adequada os processos de exploração da América Latina no período de capitalismo colonial.

3 Para mais esclarecimentos sobre a especificidade dessa organização do trabalho nas colônias das Américas, com base na *raça* do trabalhador(a), ver Quijano (2014).

Tal argumentação é reforçada por Araújo e Maeso (2013, p. 151), ao afirmarem que *raça* e racismo devem ser analisados “como ideias e fenômenos histórico-políticos da modernidade”, isto é, como parte fundamental da constituição do eurocentrismo como paradigma de produção do conhecimento que caracteriza o projeto da modernidade e suas pretensões de universalidade a partir de finais do século XV e, portanto, da formação do capitalismo, dos estados-nação, do colonialismo e da ideia de “Europa”.

A construção dessa discursividade que justifica a dominação eurocêntrica perpetua suas consequências nas *redes de significações sociais* sobre a população de pessoas negras até os dias atuais. Afinal, cada vez mais e de forma mais insidiosa, temos convivido no interior de Estados democráticos clivados por sociedades fascizantes em que os índices de desenvolvimento são acompanhados por indicadores gritantes de desigualdade social, exclusão e degradação ecológica (SANTOS, 2011).

Essa realidade do século XXI é também destacada por Gentili (2009), ao afirmar que os fatores de desigualdade e injustiça são fortemente marcados pela origem ou etnia dos povos, pois as consequências da pobreza exercem um impacto especial sobre a população indígena e afro-latina. O autor acrescenta que a maior probabilidade de estar excluído do sistema educacional ou de ter acesso a uma escolaridade profundamente degradada em suas condições de desenvolvimento pedagógico é ter nascido negro, negra ou indígena em qualquer país da América Latina ou do Caribe. Fraser (2006), por outro lado, discute a marca do colonialismo como processo histórico que origina a discriminação racial com efeito sobre as injustiças socioeconômicas, culturais e políticas. A materialidade de tais injustiças pode ser percebida na atual divisão social do trabalho, nas diferenças salariais e nas diversas formas de exploração, como o racismo, a desvalorização de uma cultura em detrimento de outra (dominante) e a construção social de estereótipos inferiorizantes de determinados grupos sociais.

Em face do cenário destacado, nossa posição perante a ideia de *raça* a situa como uma construção social cuja origem está marcada por uma relação de dominação, muito antes do que por uma relação biológica. De fato, na América, *raça* é uma ideia aplicada pela primeira vez aos índios (isto é, aos povos originários das Américas) e não aos *negros* (povos originários do continente africano). Ademais, a ideia de *raça* apareceu muito antes que a de cor na história da classificação social da população mundial: “La idea de raza es, literalmente, un invento” (QUIJANO, 2014, p. 78). Não tem relação com a estrutura biológica da espécie humana. Já os traços fenotípicos estão obviamente no código genético dos indivíduos e grupos e, nesse sentido específico, são biológicos. Contudo não têm relação com nenhum dos subsistemas e processos biológicos do organismo humano, incluídos, por certo, aqueles implicados com os subsistemas neurológicos e mentais e suas funções (QUIJANO, 2014; ARAÚJO; MAESO, 2013; GUIMARÃES, 2004).

No domínio dos Estados nacionais democráticos atuais, a luta contra as diversas formas de exclusão social, como o racismo e a discriminação racial, longe de ser um fenômeno apenas das sociedades das Américas, vem sendo travada em diferentes *flancos de batalha* ao redor do mundo. O enfrentamento dessas formas de exclusão começou a ser gradativamente desenhado, em âmbito internacional, a partir de conferências organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), na década de 1970, sendo juridicamente proscritas a partir desse período histórico.<sup>4</sup>

Cumprindo observar, no entanto, que, na década de 1970, período em que se inicia uma crise de produção e consumo do capitalismo moderno, a ONU organiza conferências internacionais que abordam temáticas globais, durante as quais são debatidas questões variadas (como meio ambiente, direitos humanos, assentamentos humanos, desenvolvimento social, entre outras) e de interesse internacional. No entanto, sendo a ONU uma organização constituída pela ordem capitalista global, se apresenta eivada de tensões e contradições. Não se pode esquecer que tais temáticas são abordadas no

4 Exceto pela segregação racial legalizada – Apartheid – na África do Sul, que durou 46 anos, com início em 1948, terminando oficialmente em 1994.

sentido de manutenção do desenvolvimento do capitalismo internacional, ou seja, o objetivo central é manter um certo *equilíbrio social*, à maneira funcionalista (DURKHEIM, 2014), por meio de uma gestão dos conflitos sociais (ESTÊVÃO, 2001) que proporcione a diminuição, possível nos marcos do capitalismo, das desigualdades sociais, com a finalidade de garantir o *status quo* vigente; isto é, a dominação econômica, cultural e política eurocêntrica e dos Estados Unidos da América sobre o resto do mundo.

Nas décadas de 1950 e 1960, o medo das consequências da desestabilização do *status quo* que legitimava a superioridade do *Ocidente* impulsionou a rejeição de validade de teorias e políticas raciais, a qual tomou forma na crítica ao *racismo científico* – entendida sobretudo como uma crítica à manipulação política do conhecimento científico, sendo o Nazismo o exemplo extremo. Foi nesse contexto que a Organização das Nações Unidas para a Educação (Unesco) emitiu várias declarações sobre a chamada *questão racial*, com o intuito de combater o preconceito racial. A tomada de posição da Unesco, nas décadas de 1950 e 1960, influenciou as conferências da ONU na década de 1970 (ARAÚJO; MAESO, 2013, p. 150).

Desse modo, a crise do capitalismo demonstrou já não ser conveniente para o sistema a manutenção de uma ideia de superioridade racial. Passa a ser de interesse dos países capitalistas centrais que ocorra maior estabilização econômica e social de países periféricos ditos *subdesenvolvidos* ou em *vias de desenvolvimento*, destacadamente países africanos e da América Latina, a fim de promover uma integração subserviente desses países periféricos ao sistema capitalista global. De resto, ainda se criam/ampliam novos mercados de consumo de mercadorias.

Conforme indicam Araújo e Maeso (2013, p. 150), a segunda metade do século passado foi cenário de uma viragem nos discursos e projetos políticos de vários contextos europeus e norte-americanos: “da celebração da superioridade à aceitação da igualdade racial”. Essa mudança de direção foi fruto das ansiedades perante a “erosão das certezas raciais” e o costumeiro “medo da vingança racial” que o crescente poder de mobilização política dos projetos anticoloniais colocava às elites brancas ocidentais. Nesse contexto, na atualidade, os países signatários dos consensos reproduzidos nos documentos originados das citadas conferências da ONU e discutidas por países da América, África, Ásia e Europa na 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de intolerância<sup>5</sup> em Durban, 2001, na África do Sul, comprometeram-se com a efetivação de estratégias de enfrentamento às discriminações raciais estabelecidas e naturalizadas em algumas sociedades, como é o caso da sociedade brasileira.

## A POLÍTICA DE COTA RACIAL NO BRASIL E O PROTAGONISMO DO MOVIMENTO NEGRO

No Brasil, os desdobramentos das iniciativas internacionais perante o racismo e as discriminações raciais reforçaram as lutas sociais internas, nomeadamente, o movimento social negro (NEVES, 2018; GOMES, 2012; LÓPEZ, 2012; DOMINGUES, 2007). Coletivos de pessoas negras de diferentes campos de atuação adentraram o século XXI lutando pela cota racial obrigatória em universidades públicas e em concursos públicos. Justificaram essa medida política pela exigência urgente de reparação dos efeitos sociais, econômicos e culturais da discriminação sobre a população negra. Tais manifestações culminaram com a formulação e implementação de ações públicas, conhecidas como políticas afirmativas,<sup>6</sup> com a finalidade de promover igualdade, equidade e proteção aos grupos sociais, raciais e étnicos afetados por discriminação socioeconômica, cultural, de gênero e demais formas de intolerância social.

5 Para mais detalhes sobre as discussões e consensos produzidos nessa Conferência, ver Alves (2002).

6 Reserva de vagas em concursos públicos, em instituições de educação superior e tecnológica públicas para pessoas negras (pretas e pardas) e pessoas com deficiência (PCD).

Com efeito, considerando a especificidade do caso brasileiro, as políticas afirmativas de recorte racial, a cota racial, têm gerado recorrentes embates e disputas, especialmente no que diz respeito à identificação dos sujeitos de direito fundada em critérios raciais em meio a uma sociedade mestiça.

No caso do Brasil, a hipótese da *democracia racial*, elaborada pelo sociólogo Gilberto Freyre na década de 1930, a qual afirmava que a miscigenação entre índios, brancos e negros contribuiria com a constituição de uma identidade nacional brasileira, a *alma brasileira* (FREYRE, 2006). Por não considerar a situação concreta de exclusão social da população negra, na época liberta já há 40 anos da escravização, terminou tendo como efeito o mascaramento do racismo e da discriminação racial. Ainda nesse sentido, a mestiçagem como característica cultural da população brasileira torna opaca às pessoas negras sua identidade ancestral africana. Com essa perspectiva, Carvalho afirma que a ideologia freyriana implicou uma desautorização de identidade. Assim, temos de definir o “racismo não pela adesão a um credo de superioridade racial, mas pelo efeito continuado dos discursos que celebraram a mestiçagem e silenciaram a afirmação da condição de negro no Brasil” (CARVALHO, 2003, p. 169).

Reforçando a crítica a Freyre, Gonzalez (1984) destaca que o efeito do mascaramento da discriminação racial produziu um discurso ideológico com a finalidade de domesticar a população negra. Para a autora, há um processo de naturalização do *lugar* que expõe a divisão racial do espaço que deve ser ocupado pelo negro desde a época colonial até os dias de hoje. O lugar *natural* do grupo branco dominante é constituído por moradias saudáveis, situadas nos mais belos recantos da cidade ou campo e devidamente protegidas por formas de policiamento que vão desde os feitores, capitães do mato, até as polícias formalmente instituídas. Por outro lado, o lugar *natural* do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, invasões, alagados e conjuntos habitacionais precários. Nos dias de hoje, o critério tem sido simetricamente o mesmo: a divisão racial do espaço. No caso do grupo dominado, o que se constata são famílias inteiras amontoadas em cubículos cujas condições de higiene e saúde são as mais precárias: “É por aí que se entende porque o lugar *natural* do negro sejam as prisões” (GONZALES, 1984, p. 232, grifos da autora).

Assim, considerando a hipótese sociológica da *democracia racial*, que, segundo Souza (2012, p. 105), se tornou fundamento ideológico da formação da sociedade brasileira, ou, nas palavras do autor, “uma mitologia nacional ideológica e apagadora das diferenças”, se pode apontar que, no Brasil, a discriminação racial não tem origem em eventuais diferenças genotípicas, baseadas na ancestralidade dos sujeitos, o chamado *preconceito de origem*, comum em países como os Estados Unidos. Tal discriminação, ao contrário, seria pautada nos elementos fenotípicos, nos traços objetivamente identificáveis de indivíduos e grupos sociais. Logo, a existência de discriminação racial com base na cor da pele da pessoa (fenótipo) pode ser considerada um *preconceito racial de marca* (NOGUEIRA, 2006). Conforme indica o autor:

Considera-se como *preconceito racial* uma disposição (ou atitude) desfavorável, culturalmente condicionada, em relação aos membros de uma população, aos quais se têm como estigmatizados, seja devido à aparência, seja devido a toda ou parte da ascendência étnica que se lhes atribui ou reconhece. Quando o preconceito de raça se exerce em relação à aparência, isto é, quando toma por pretexto para as suas manifestações os traços físicos do indivíduo, a fisionomia, os gestos, o sotaque, diz-se que é *de marca*; quando basta a suposição de que o indivíduo descende de certo grupo étnico para que sofra as consequências do preconceito, diz-se que é *de origem*. (NOGUEIRA 2006, p. 6)

Com essa perspectiva, a política de cota racial, além de ser uma demanda dos grupos sociais excluídos em contexto global de desvelamento do racismo e da discriminação racial, restabelece, por um lado, a discussão sobre o que é ser pessoa negra no Brasil e, por outro,

desperta, nessas mesmas pessoas, o desejo de afirmar sua identidade com base na ancestralidade africana, reforçando sua autoestima bem como a estima social. Tal percepção dos sujeitos sobre si mesmos os tem conduzido à resistência ao preconceito racial, assim como a se organizarem<sup>7</sup> e lutarem por seus direitos de cidadania na esfera das instituições públicas.

Esse fato é perceptível na luta das pessoas negras em um movimento social que se torna importante ator político ao trazer o debate sobre o racismo para a cena pública e indagar o papel das políticas públicas em seu compromisso com a superação das desigualdades raciais, imbricadas explicitamente com a desigualdade social. Essa (re)ação do movimento social negro, especialmente posta em prática no primeiro quartil do século XXI, “ressignifica e politiza a raça, dando-lhe um trato emancipatório e não inferiorizante” (GOMES, 2012, p. 733).

Para Fraser (2008), todos os afetados por uma dada estrutura social ou institucional têm o *status* moral de sujeito da justiça com relação a ela. O que transforma um coletivo de pessoas em sujeitos da justiça de uma mesma categoria não é a proximidade geográfica, mas sua (co)imbricação no enquadramento estrutural ou institucional comum, que estabelece as regras da interação social, moldando suas respectivas possibilidades de vida, segundo padrão de vantagens e desvantagens. Com esse sentido, a luta contra o racismo e a discriminação racial é global e local e impulsionada pelos sujeitos de direitos na perspectiva de uma democracia radical.

Em outras palavras, para o movimento negro, a *raça* é o fator determinante de organização das pessoas negras em torno de um projeto comum de ação (DOMINGUES, 2007). Desse modo, ao contrário do que afirmam os discursos sobre a convivência pacífica das *raças* no Brasil, as relações entre elas sempre foram marcadas por conflitos e tensões desde a assinatura da Lei Áurea (1888), que liberta, mas relega a população negra ao abandono pelo Estado, em termos de integração cidadã à sociedade brasileira (SOUZA, 2012; GONÇALVES; SILVA, 2000). Por essa razão, é preciso compreender o movimento negro para além do modelo clássico de movimento social, como são aqueles ligados ao mundo do trabalho. É fundamental reconhecê-lo como capaz de mobilizar identidades, ancestralidades e saberes; ele atua como um educador que educa o Estado, a sociedade, a educação e reeduca a si mesmo no trato da questão racial (GOMES; RODRIGUES, 2018).

## A COMISSÃO DE HETEROIDENTIFICAÇÃO RACIAL NA UFRGS

Conforme já indicamos, o contexto da prática é onde a política é sujeita à (re)interpretação e (re)criação, produzindo efeitos e consequências que podem apresentar ressignificações na política original (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Os atores que atuam no contexto da prática não enfrentam os textos de políticas como leitores ingênuos ou *meros implementadores*; eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos, que são diversos e produzem outros textos e outra discursividade. Por isso, as políticas são constructos sociais e locais. Por esse motivo, a interpretação dos textos de políticas é sempre uma questão de disputa, no limite, pelo sentido de justiça social que permeia a ideia de sociedade justa.

Com essa óptica, antes mesmo da existência da política federal de cotas, a chamada Lei de Cotas (BRASIL, 2012), o Conselho Universitário da UFRGS (Consun), no ano de 2007, a partir de demandas do movimento social negro<sup>8</sup> – juntamente com grupos de professores(as), técnicos(as) administrativos e educacionais, estudantes, movimento estudantil –, decidiu por instituir o Programa de Ações Afirmativas na Universidade. Estabeleceu que 30% da oferta de vagas para os

7 Por exemplo, a criação do Movimento Negro Unificado (1978), a criação da Fundação Palmares (1988), a marcha Zumbi dos Palmares (1995), a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para a População Negra (1995), fruto do discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso reconhecendo a existência de racismo no Brasil (NEVES, 2018).

8 Na UFRGS, o movimento social negro é constituído por coletivos de pessoas negras que se identificam com a agenda do movimento social, contudo cada um possui sua especificidade. Coletivos: NegraAção, Negro das Exatas, Dandara, Afronta, Balanta, Muralha Rubro Negra, Coletivo de Educação Akualtune e Coletivo Corpo Negra.

cursos de graduação seriam para egressos de escolas públicas e, desse percentual, 15% seriam reservados para cota étnico-racial (UFRGS, 2007). O Programa é resultado de grandes embates com grupos sociais elitizados que, historicamente, apropriaram-se das vagas ofertadas pelas universidades públicas federais e que se posicionavam contra a política de cotas (com representantes, inclusive, no Consun) utilizando-se do discurso de mérito escolar e de igualdade de oportunidades (BATISTA, 2015).

Nos primeiros cinco anos de vigência da política afirmativa, exigia-se que os egressos de escolas públicas tivessem concluído tanto o ensino fundamental quanto o ensino médio no sistema público de ensino e o recorte étnico-racial era baseado na autodeclaração como indivíduos negros ou indígenas. Durante esse primeiro período da política, o Consun mais uma vez se constituiu em um espaço de disputa pelo direcionamento que seria dado à política. Dessa vez, o confronto seria no sentido de uma demanda do movimento negro e estudantil (com apoio de alguns grupos representados no Consun) que exigia o reconhecimento social de que o racismo é estrutural e institucionalizado e que, portanto, a cota racial deveria desvincular-se da cota social como forma de romper com a injustiça cultural ou simbólica sobre a população negra (BATISTA, 2015). Ainda que não tenham logrado êxito na demanda, os sujeitos de direito deixaram a marca de seu posicionamento na deliberação pública, reforçando a justiça social em sua dimensão política, pois intervieram e disputaram uma representação justa no processo público de tomada de decisão (FRASER, 2008).

Na sequência, a Decisão do Consun n. 268 (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS, 2012), em vista da Lei de Cotas, revoga a Decisão n. 134, de 2007, e reorganiza o Programa de Ações Afirmativas na UFRGS, estabelecendo, entre outras regras, a exigência de conclusão apenas do ensino médio no sistema público de ensino, maior período de vigência do programa e sua avaliação, que passa de cinco para dez anos de duração, e direciona o recorte étnico-racial para autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI), bem como indica o percentual de 50% de reserva de vagas para a política afirmativa e, desse percentual, 25% para PPI. Já a Decisão n. 312 (UFRGS, 2016a) modifica a decisão n. 268 (UFRGS, 2012) e, entre outras alterações, inclui o Sistema de Seleção Unificada (SiSU) como alternativa para o ingresso nos cursos de graduação e a possibilidade de prorrogação do programa (de 2022 para 2024), além da criação de quatro modalidades (com base na renda) de inscrição para concorrência às vagas reservadas. Esses procedimentos normativos aumentam substantivamente o acesso de cotistas às universidades federais, com destaque para o ingresso por cota racial (BATISTA, 2018).

No processo de construção da política, demandas dos sujeitos de direito vão sendo apresentadas, culminado em novos ajustes. Com uma aprendizagem sobre a política de cota racial, os coletivos de pessoas negras dentro e fora da universidade passaram a requerer que os gestores da macroestrutura acadêmica se posicionassem diante das denúncias de fraudes<sup>9</sup> no acesso às vagas reservadas para autodeclarados(as) negros e negras. O resultado desta demanda, na UFRGS, foi a Portaria n. 9.991 (UFRGS, 2016b), que instituiu a Comissão de Estudos da Verificação de Autodeclarações, a qual tinha por objetivo realizar estudos sobre possíveis critérios relativos aos processos de verificação da autodeclaração de candidatos(as) PPI para o ingresso nos cursos de graduação por meio da política afirmativa. Na sequência, a Decisão n. 312 (UFRGS, 2016a),<sup>10</sup> do Consun, instituiu a Comissão Permanente de Verificação da Autodeclaração Étnico-Racial (CPVA).

Logo após a instituição da CPVA, é criada a Comissão Especial de Verificação da Autodeclaração Racial (Portaria n. 10.129, de 2017), com o objetivo de realizar a heteroidentificação de estudantes já ingressos por reserva de vagas desde 2008 e denunciados pelos coletivos de pessoas negras da UFRGS (processo ainda inconclusivo). Desse momento em diante, a CPVA (com representantes

<sup>9</sup> UFRGS; Universidade Federal de Pelotas (Ufpel); Universidade Federal de Viçosa (UFV); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), entre outras.

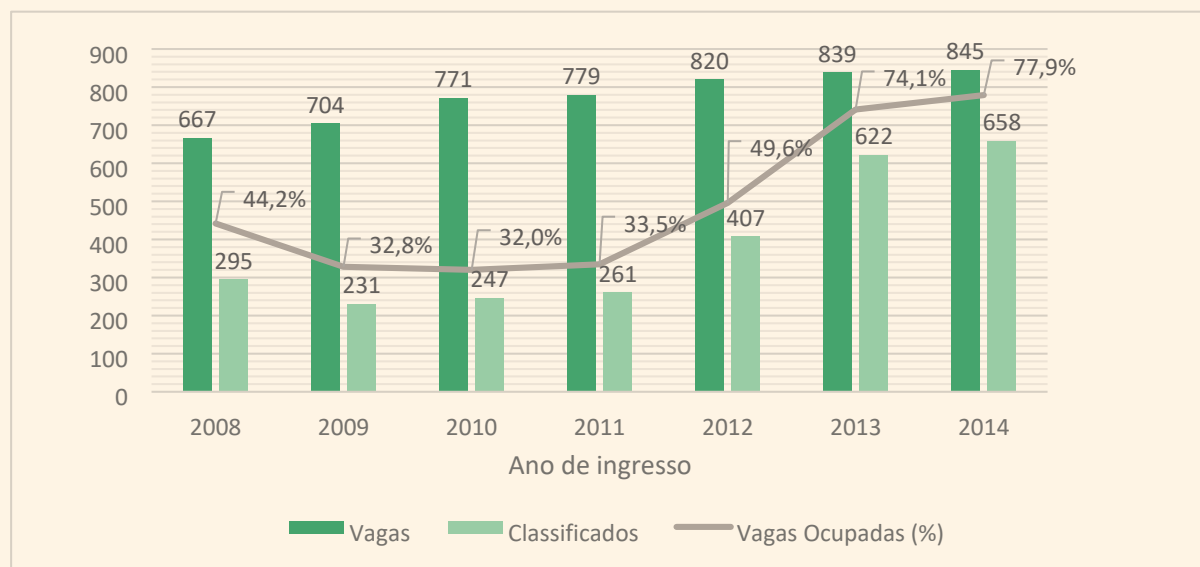
<sup>10</sup> Essa decisão também modifica a Decisão n. 268 (UFRGS, 2012), e traz a destinação de parte do percentual da reserva de vagas para egressos de escolas públicas (50%) às pessoas com deficiência (PCD).

da comunidade acadêmica e movimento social negro) passou a ser institucionalizada como instância responsável pelos procedimentos de heteroidentificação dos(as) candidatos(as) autodeclarados(as) pessoas negras (heteroidentificação com base no fenótipo e documentos) e indígenas (com base em documentos) nos processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação da universidade.

Conforme indica Nunes, a comissão de verificação é uma responsabilidade de gestão de ações afirmativas não pelo que se negligenciou a partir da Lei de Cotas de 2012, favorecendo as fraudes, mas pela emergência de outro patamar de relações sociais em que o corpo possa ser desracializado pelo fenótipo tido como *desvirtuoso* em relação à *virtude* branca. Ainda segundo o autor, “As comissões não fazem um julgamento de corpos, mas instauram um processo político de acolhimento e recepção aos corpos esquecidos, interditados e normatizados pelo racismo” (2018, p. 29).

Os dados que seguem demonstram a oferta de vagas e os percentuais de acesso por meio da política afirmativa de recorte racial, considerando os períodos de 2008 (implementação da política afirmativa na UFRGS) até 2018 (com a CPVA instalada). Pelas evidências que são apontadas, é possível perceber os primeiros efeitos da instalação da CPVA no que tange ao acesso de pessoas negras (pretas e pardas) aos cursos de graduação da Universidade. O Gráfico 1 aponta a classificação com base nas vagas ofertadas para as pessoas negras.

**GRÁFICO 1**  
**CLASSIFICAÇÃO PARA VAGAS OFERTADAS A PESSOAS NEGRAS (PRETAS E PARDAS) DE 2008 A 2014**

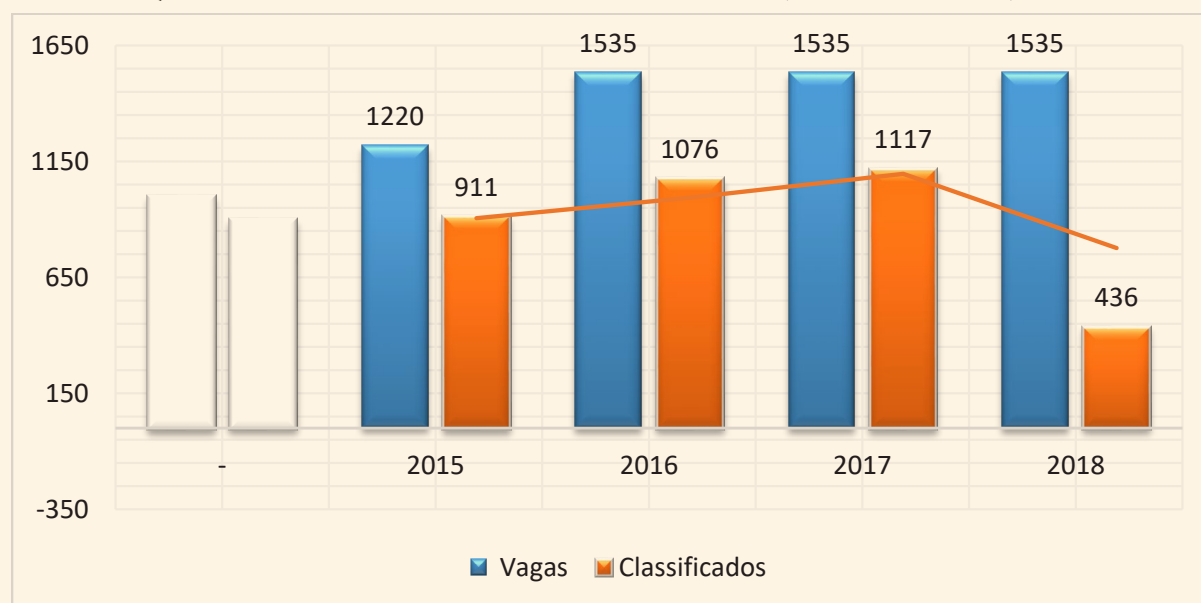


Fonte: Relatório Anual do Programa de Ações Afirmativas UFRGS (2013, 2014).

A análise do Gráfico 1 aponta para uma baixa classificação entre 2008 e 2012 nas vagas destinadas às pessoas autodeclaradas negras (pretas e pardas), alcançando menos de 50% da oferta. Nesse caso, a Coordenadoria de Ações Afirmativas (CAF/UFRGS), instância responsável pelo acompanhamento e avaliação da política (UFRGS, 2015), identificou, em 2012, a necessidade de um ajuste de equidade na política, objetivando que a cota racial fosse ocupada pelos sujeitos de direito. A Coordenadoria solicitou às instâncias normativas da universidade a modificação dos critérios de pré-classificação dos(as) candidatos(as) à cota racial para avaliação da redação, que ainda tinha critérios classificatórios referentes ao acesso universal e era eliminatória (BATISTA, 2018). Com essa alteração e com a Lei de Cotas de 2012, que passa a reserva de vagas para a política afirmativa para 50%, houve aumento significativo na classificação de pessoas negras para o ingresso na UFRGS não apenas já nos anos de 2013 (74,1%) e 2014 (77,9%), conforme se observa no Gráfico 1, mas também nos anos subsequentes, perceptíveis no Gráfico 2.

## GRÁFICO 2

## CLASSIFICAÇÃO PARA VAGAS OFERTADAS A PESSOAS NEGRAS (PRETAS E PARDAS) DE 2015 A 2018



Fonte: Relatórios de acompanhamento interno – CAF/UFRGS (2018).

Em 2015, a UFRGS optou por aderir ao SiSU, que passa a ser um dos processos seletivos, junto ao vestibular, para o ingresso nos cursos de graduação, gerando um aumento expressivo no número de vagas ofertadas. O Gráfico 2 demonstra o significativo aumento no número de classificados para as vagas destinadas às pessoas autodeclaradas negras (pretas e pardas) entre 2015 e 2017. Em 2018, em comparação, é possível observar significativa redução do ingresso de pessoas negras (436), considerando-se a oferta de vagas (1.535). Tal discrepância com os anos anteriores, provavelmente, é resultado da instalação da CPVA, uma vez que coincide com a inserção dos procedimentos de heteroidentificação fenotípica como etapa obrigatória dos processos seletivos do vestibular e do SiSU.

Esse impacto na redução do ingresso de pessoas negras na UFRGS, ante a heteroidentificação com base no fenótipo, em 2018, parece ser um importante marco que pode vir a romper com a ideia (ideologia) de que, no Brasil, a mestiçagem nos faz todos *iguais*, tendo em vista uma suposta *democracia racial*. A partir do momento em que os(as) candidatos(as) *mestiços* deixam de concorrer por uma vaga de recorte racial, ou não são aferidos(as) como preto(a) ou pardo(a) pela comissão, reconhece-se que existe *diferença* entre ser mestiço e ter o fenótipo de pessoa negra.

Essa questão é apontada pelo movimento negro da UFRGS, especialmente em relação à Portaria n. 937 (UFRGS, 2018b), que, de forma unilateral, introduziu mudanças no sistema de verificação racial, passando a aceitar recursos que comprovassem a ascendência fenotípica desde a geração dos avós. Em março de 2018, um movimento<sup>11</sup> ocupou a Reitoria, exigindo participação na construção das normas para os procedimentos de heteroidentificação. Sem acordo direto com a Reitoria, chegaram a uma conciliação com a participação da Justiça Federal (Ministério Público Federal). Foi elaborado um termo de audiência que modificou alguns pontos da Portaria n. 937, a destacar: que a ascendência fenotípica seria aceita apenas como complementar ao processo de verificação racial, seguindo o fenótipo do(da) candidato(a) como aspecto central; a participação do movimento negro (coletivos de pessoas negras) em todo o processo de heteroidentificação da Universidade, entre outros.

<sup>11</sup> Esse movimento social reúne os coletivos de pessoas negras da UFRGS e ocupou a Reitoria por oito dias, identificando-se como Ocupação Akilombada.



Em termos de justiça social, no sentido apontado por Fraser (2008), a participação do movimento negro em espaços institucionalizados na disputa pelo significado do que é ser pessoa negra, na perspectiva de luta pelo direito ao efetivo acesso às vagas raciais reservadas para os cursos de graduação da UFRGS, cumpre a noção de justiça que demanda que todos(as) os(as) cidadãos(ãs) tenham acesso aos recursos (redistribuição) e ao respeito de que precisam (reconhecimento) para serem capazes de participar em paridade com os demais, como membros integrais da comunidade política.

O procedimento de verificação da autodeclaração étnico-racial exigiu da Comissão de Heteroidentificação da UFRGS uma abordagem às pessoas autodeclaradas negras e indígenas que fosse acolhedora, mas, ao mesmo tempo, de cunho avaliador da veracidade étnico-racial afirmada no ato de inscrição (vestibular e SiSU) pelos(as) candidatos(as). No processo, após a sessão de verificação, os candidatos e as candidatas receberam via portal um parecer da comissão com as seguintes situações: Homologado (aferido como preto ou pardo); Não homologado (não aferido como preto ou pardo); Não homologado (não compareceu para assinar a autodeclaração perante a comissão); Não homologado (deixou o recinto antes de finalizar sua participação nessa etapa administrativa); Não homologado (não entregou autodeclaração étnico-racial de indígena).<sup>12</sup> Para as situações de *não homologado*, existe a possibilidade de interposição de recurso pelo(a) candidato(a), recurso esse que é analisado por uma comissão recursal, autônoma e independente da CPVA.

Os dados a seguir, com os quantitativos de candidatos(as) convocados(as), ausentes, aferidos e não aferidos, reforçam nossa hipótese de que a heteroidentificação racial pode ser um procedimento que expõe a *diferença* entre ser mestiço e ter o fenótipo de pessoa negra, sendo esta segunda condição do(a) cidadão(cidadã) brasileiro(a) a que causa a maior exclusão social por meio do racismo e da discriminação racial.

O quantitativo de candidatos(as) chamados(as) para aferição étnico-racial pela comissão, na seleção de 2018, foi de 1.330. Desse total, não compareceram 285 (25,2%) candidatos(as) com autodeclaração de pessoa preta ou parda, restando para a aferição um total de 1.045 (74,8%) candidatos(as). Esse dado já mostra que há uma abstenção alta dos(das) candidatos(as) autodeclarados(das) pessoas negras (pretas e pardas), sugerindo que tais pessoas repensaram sua *negritude* antes de comparecer diante da comissão.

Do total de 1.045 candidatos(as) que comparecerem para aferição, 357 (34,16%) não foram homologados como pessoas negras, sendo 688 (65,83%) homologados(as). O número de homologações foi significativo, contudo temos de considerar que grande parte dos(das) candidatos(as), de antemão, detinham a informação de que haveria verificação das autodeclarações étnico-raciais por uma comissão, o que pode ter inibido a candidatura por essa modalidade de acesso e fortalecido a inscrição de pessoas efetivamente negras (com fenótipo de pessoa preta ou parda).

Em relação aos recursos interpostos pelos não homologados, incluindo-se nesse cálculo os recursos dos(as) candidatos(as) que não compareceram para a verificação fenotípica, houve um total de 451 recursos. Desse quantitativo de recursos interpostos, 52 foram deferidos pela Comissão Recursal (com verificação fenotípica positiva para pessoa negra), que também considerou fotos e documentos, e 399 foram indeferidos (com verificação fenotípica negativa para pessoa negra ou por não comparecimento à sessão de verificação da CPVA). Dos 740 candidatos(as) homologados, ingressaram efetivamente 436, conforme indicou o Gráfico 2. Isso ocorre porque a homologação das comissões não significa, necessariamente, aptidão à matrícula, uma vez que o(a) candidato(a) passa por outras etapas administrativas, que dependem da sua opção de ingresso no ato da inscrição no concurso, que devem ser comprovadas.

<sup>12</sup> Houve apenas um candidato que se autodeclarou como indígena, o qual não foi homologado por não ter apresentado a documentação necessária para o efetivo reconhecimento de seu pertencimento à comunidade indígena.

Dos dados apontados, é importante destacar, novamente, que a Comissão Recursal é composta por pessoas que não pertencem à CPVA, o que indica, pela proximidade dos resultados para o número de candidatos indeferidos<sup>13</sup> e deferidos, que as comissões (CPVA e Recursal) estiveram em sintonia sobre o significado do que é ser pessoa negra no Brasil. Por outro lado, pode se questionar se o alto número de indeferidos não estaria ocasionando algum tipo de injustiça nos processos de verificação racial, consoante o reclame social (as redes sociais são o meio preferido de denúncia de injustiça) de *negritude* por grande número de candidatos(as) não homologados. Nesse sentido, Nunes (2018) esclarece que nem todos(as) os(as) candidatos(as) buscam a cota racial com a finalidade de fraudar, mas pelo fato de não estarem apropriados conscientemente da forma injusta como se caracteriza a classificação racial brasileira. Na contrapartida ao modo da democracia racial, *naturalizam* os privilégios adquiridos ao longo da vida pelo pertencimento a um determinado segmento racial.

Outra questão a ser ressaltada diz respeito aos candidatos(as) homologados pelas comissões (740) e os que não efetivaram a matrícula (304), ou seja, ao fato de que ingressaram na UFRGS, em 2018, efetivamente, 436 pessoas negras (pretas ou pardas). Aqui podemos questionar as formas de disseminação de informações sobre as políticas afirmativas para a educação superior à sociedade e suas regras de ingresso. Sendo as políticas afirmativas mecanismos para a inclusão social de grupos e/ou classes sociais que não tiveram acesso ao capital social, cultural e econômico da sociedade vigente, resultando em exclusão material e simbólica (BOURDIEU, 2013), parece que o dado evidenciou que muitos(as) candidatos(as) são excluídos já na inscrição do vestibular ou SiSU; uma vez que são eliminados, no processo, por falta de conhecimento sobre as regras que regem a política afirmativa. Aqui talvez haja necessidade de mais um ajuste de justiça social.

Para finalizar esta seção, reforçamos a noção de Fraser (2008) sobre participação paritária dos atores demandantes das políticas afirmativas nas instâncias institucionais, como elemento fundamental para a justiça social em suas dimensões política (representação e participação paritária), redistributiva (socioeconômica) e de reconhecimento (identidades culturais). De fato, superar a injustiça significa desmantelar os obstáculos institucionalizados que impedem alguns sujeitos de participar, em condições de paridade, com os demais como parceiros integrais da interação social na esfera pública.

Podemos afirmar que, no Brasil, o fato de o racismo ter sido institucionalizado, provocando a exclusão da população negra dos benefícios das políticas públicas de Estado, criou como oposição a militância negra, materializada historicamente pela resistência e lutas disseminadas na esfera pública, demandando ações governamentais capazes de provocar um processo de desracialização institucional e social (LÓPEZ, 2012). A política afirmativa para acesso de pessoas negras às universidades federais é um efeito de tal conquista. Logo, nesse caso, em termos de redistribuição, entendendo-se que o ingresso nas universidades públicas federais aumenta a possibilidade de acesso ao emprego e maior renda, o movimento negro desestabiliza o instituído que impedia a participação plena dos sujeitos de direito por meio de estruturas econômicas, que, nas sociedades capitalistas, negam os recursos necessários para todos(as) interagirem com os demais na condição de pares. Em relação ao reconhecimento, da ordem das relações simbólicas e culturais, a luta do movimento negro se inscreve na resistência às hierarquias institucionalizadas de valoração cultural que lhes têm negado a igualdade de *status*, necessária para interagir com paridade nas demandas por direitos na sociedade brasileira (FRASER, 2008).

<sup>13</sup> É importante ressaltar que a Comissão Recursal, conforme as normas publicadas no edital (vestibular e Sisu – 2018) para ingresso por ação afirmativa, não reconheceu os recursos interpostos pelos(as) candidatos(as) que não compareceram à sessão de verificação da CPVA, os quais foram todos indeferidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar nossa argumentação, com base nos dados analisados, podemos retomar o questionamento central deste artigo, que teve em vista investigar os primeiros efeitos da instalação de comissões de heteroidentificação para o acesso de pessoas negras às universidades públicas federais. No estudo, apontamos a instalação de tais comissões como um ajuste de justiça social, demandado pelos sujeitos de direito na trajetória da própria política afirmativa de recorte racial.

Na questão interpelada, apontamos que os primeiros efeitos da instalação de comissões de heteroidentificação, na UFRGS, foram reveladores de que está em disputa, no atual contexto da política de cota racial, o significado do que é ser pessoa negra no Brasil, um país mestiço. Nesse sentido, a própria instalação da comissão de heteroidentificação é um efeito dessa disputa, que tende a indicar o fenótipo como revelador do que é ser pessoa negra na sociedade brasileira, o que faz com que seja esse o grupo social e cultural que, historicamente, tem sofrido injustiças com o racismo e a discriminação racial. Além disso, os dados apontaram que, após a heteroidentificação por fenótipo, o acesso de pessoas negras diminuiu significativamente na UFRGS. Disso decorre que, provavelmente, as autodeclarações raciais anteriores à heteroidentificação não correspondiam ao significado do que é ser pessoa negra no entendimento dos sujeitos de direito. As comissões frustram também fraudes de candidatos(as), em especial, aos cursos mais elitizados da UFRGS.

Em termos conceituais, destacamos que a ideia de raça (e o racismo) está inscrita nos primórdios dos processos colonizadores europeus da América, tendo sido associada a possíveis diferenças biológicas entre brancos e negros, bem como com os povos originários das Américas, diferenças essas, supostamente baseadas na ciência, com a intencionalidade de dominação social, econômica e cultural. Portanto a ideia de raça é uma construção social que necessita ser entendida como fenômeno histórico-político que foi parte fundamental do projeto societal da modernidade, o qual pretendeu a universalidade por meio da formação do capitalismo, dos estados-nação, do colonialismo e da ideia de “Europa” (ARAÚJO; MAESO, 2013). Ademais, reforçamos a noção de que a ideia de raça não tem relação com a estrutura biológica da espécie humana. Já os traços fenotípicos são biológicos, uma vez que têm relação direta com o código genético dos indivíduos e/ou grupos. Todavia não estão relacionados com nenhum dos subsistemas e processos biológicos do organismo humano, inclusive aqueles que dizem respeito aos subsistemas neurológicos e mentais e suas funções (QUIJANO, 2014). No entanto, entendemos que, ainda que não existam raças no sentido biológico do termo, no Brasil, por conta da virada para o aspecto cultural da ideologia da *democracia racial* freyriana, a representação social da *diferença* é racializada fenotipicamente (CARVALHO, 2003).

Para a abordagem das injustiças causadas pelo racismo e pela discriminação racial, no Brasil e no mundo globalizado, nos pautamos em concepções de justiça social (FRASER, 2006; 2008) que pudessem incorporar as dimensões econômicas, culturais e políticas das desigualdades sociais. Assim, entendemos que, nas sociedades capitalistas modernas, a estrutura de classe (que corresponde à dimensão redistributiva da justiça) e a ordem de *status* (que corresponde à dimensão cultural da justiça) são categorias políticas por natureza, já que são contestadas e permeadas por poder, sendo tratadas, frequentemente, como demandas que exigem a tomada de decisão do Estado. Logo, o político é a terceira dimensão da justiça social, constituindo-se no palco em que as lutas por redistribuição e reconhecimento são conduzidas por meio da participação paritária dos sujeitos de direito, que rejeitam a ideia corrente de que devem ser os Estados nacionais ou as elites transnacionais os entes que enquadram o *quem* e o *como* da justiça social.

Para finalizar, resta ressaltar nosso esforço ontológico em demonstrar aspectos históricos da construção social da ideia de raça como fator de discriminação e inferiorização da população de pessoas negras na América, mas em especial no Brasil. A política afirmativa com recorte racial, hoje consolidada em todas as universidades federais do Brasil, justifica-se plenamente diante de um contexto social que, lastreado pelos valores da modernidade marcados por modelos identitários eurocentristas, relegou, mundialmente, à população de pessoas negras o papel de subalternidade racial.

## REFERÊNCIAS

- ALTMANN, P. ¿Descolonizar la sociología? Reflexiones a partir de una experiencia práctica. *Foro de Educación*, Salamanca, v. 18, n. 1, p. 85-101, 2020.
- ALVES, J. A. L. A Conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 45, n. 2, p. 198-223, 2002.
- ARAÚJO, M.; MAESO, S. R. A presença ausente do racial: discursos políticos e pedagógicos sobre História, “Portugal” e (pós-)colonialismo. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 47, p. 145-171, 2013.
- BATISTA, N. C. Políticas públicas de ações afirmativas para a educação superior: o Conselho Universitário como arena de disputas. *Ensaio: Avaliação de Políticas Educacionais*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 86, p. 95-128, 2015.
- BATISTA, N. C. Cotas para o acesso de egressos de escolas públicas na Educação Superior. *Pro-Posições*, Campinas, v. 29, n. 3, p. 41-65, 2018.
- BALL, S. *Education reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, S.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem as políticas: atuação em escolas secundárias*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas linguísticas*. São Paulo: Edusp, 1996.
- BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento*. Porto Alegre: Zouk, 2013.
- BRASIL. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2012.
- CARVALHO, J. J. Ações afirmativas para negros na pós-graduação, nas bolsas de pesquisa e nos concursos para professores universitários como resposta ao racismo acadêmico. In: SILVA, P. B. G.; SILVÉRIO, B. R. *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 161-192.
- DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, Niterói, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2007.
- DURKHEIM, E. *Educação e sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2014.
- ESTÊVÃO, C. *Justiça e educação*. São Paulo: Cortez, 2001.
- FRASER, N. La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In: FRASER, N.; HONNETH, A. ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico. Madri: Morata, 2006. p. 17-88.
- FRASER, N. *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder, 2008.
- FREYRE, G. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2006.
- GENTILI, P. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, 2009.
- GOMES, N. Movimento negro e educação: resignificando e politizando a raça. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 33, n. 120, p. 727-744, 2012.
- GOMES, N.; RODRIGUES, T. C. Resistência democrática: a questão racial e a Constituição Federal de 1988. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 928-945, 2018.
- GONÇALVES, L. A. O.; SILVA, P. B. G. Movimento negro e educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 134-158, 2000.
- GONZALES, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *Revista Ciências Sociais*, São Paulo, p. 223-244, 1984.
- GUIMARÃES, A. S. A. Preconceito de cor e racismo no Brasil. *Revista de Antropologia*, São Paulo, n. 1, p. 9-43, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Brasília, DF: IBGE, 2019.
- LÓPEZ, L. C. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. *Interface: Comunicação, Saúde e Educação*, Botucatu, v. 16, n. 40, p. 121-134, jan./mar. 2012.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da política educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 12, n. 16, p. 1-19, 2018.

NEVES, P. S. C. Reconhecimento ou redistribuição: o que o debate entre Honneth e Fraser diz das lutas sociais e vice-versa. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 17, n. 40, p. 234-257, 2018.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2006.

NUNES, G. H. L. Autodeclarações e comissões: responsabilidade procedimental dos/das gestores/as de ações afirmativas. In: DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. *Heteroidentificação e cotas raciais: dúvidas, metodologias e procedimentos*. Canoas: IFRS, 2018.

QUIJANO, A. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

SANTOS, B. S. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Decisão n. 134, de 29 de junho de 2007 (Consun)*. Institui o Programa de Ações Afirmativas, através de ingresso por reserva de vagas para acesso a todos os cursos de graduação e cursos técnicos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Decisão n. 268, de 3 de agosto de 2012 (Consun)*. Altera a Decisão n. 134/2012. Porto Alegre, 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Relatório Anual do Programa de Ações Afirmativas – 2013/2014*. Coordenadoria de Acompanhamento da Política de Ações Afirmativas (CAF). Porto Alegre, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Decisão n. 312, de 30 de setembro de 2016 (Consun)*. Altera a Decisão n. 268/2012. Porto Alegre, 2016a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Portaria n. 9.991, de 16 de dezembro de 2016*. Designa a Comissão de Estudos da Verificação de Autodeclarações de Candidatos Pretos, Pardos e Indígenas aos processos seletivos para ingresso de graduação da UFRGS por meio do Programa de Ações Afirmativas. Porto Alegre, 2016b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Portaria n. 10.129/201*. Cria a Comissão Especial de Verificação da Autodeclaração Racial para realizar a heteroidentificação de estudantes denunciados por fraude no sistema de ingresso por reserva de vaga. Porto Alegre, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Portaria n. 799, de 29 de janeiro de 2018*. Cria Comissão Permanente de Verificação de Autodeclaração Racial para candidatos de processos seletivos para graduação. Porto Alegre, 2018a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Portaria n. 937, de 31 de janeiro de 2018*. Orienta sobre a interposição de recursos contra o resultado de verificação fenotípica quando do ingresso em curso de graduação desta Universidade. Porto Alegre, 2018b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS. *Relatório de Acompanhamento Interno – 2018*. Coordenadoria de Acompanhamento da Política de Ações Afirmativas (CAF). Porto Alegre, 2018c.

### NOTA SOBRE AUTORIA

O artigo foi elaborado pela professora Neusa Chaves Batista com a coautoria de seu orientando de mestrado Hodo Apolinário Coutinho Figueiredo, que colaborou com a sistematização e análise dos dados empíricos.

### COMO CITAR ESTE ARTIGO

BATISTA, Neusa Chaves; FIGUEIREDO, Hodo Apolinário Coutinho. Comissões de heteroidentificação racial para acesso em universidades federais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 865-881, jul./set. 2020.  
<https://doi.org/10.1590/198053147264>

**Recebido em:** 01 ABRIL 2020 | **Aprovado para publicação em:** 13 MAIO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

## ARTIGOS ARTICLES ARTICLES ARTÍCULOS

<https://doi.org/10.1590/198053147491>

POLÍTICA DE AÇÃO AFIRMATIVA NA PÓS-GRADUAÇÃO:  
O CASO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

 Anna Carolina Venturini<sup>I</sup>

 João Feres Júnior<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), São Paulo (SP), Brasil; [annac.venturini@gmail.com](mailto:annac.venturini@gmail.com)

<sup>II</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil; [jferes@iesp.uerj.br](mailto:jferes@iesp.uerj.br)

**Resumo**

A pós-graduação brasileira é marcada por intensas desigualdades regionais, étnico-raciais e econômicas, o que ensejou a criação de ações afirmativas em prol de estudantes pertencentes a grupos dela historicamente excluídos. O artigo apresenta resultados do processo de criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado) de universidades públicas. A pesquisa baseou-se na análise dos editais de seleção de 2.763 programas de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas divulgados de janeiro de 2002 a janeiro de 2018. Os dados coletados apontam para uma difusão significativa desse tipo de política nos últimos quatro anos, com 26,4% dos programas tendo algum tipo de ação afirmativa em janeiro de 2018.

**AÇÃO AFIRMATIVA • ENSINO SUPERIOR • PÓS-GRADUAÇÃO • UNIVERSIDADE PÚBLICA**

AFFIRMATIVE ACTION POLICY IN GRADUATE STUDIES: THE CASE  
OF PUBLIC UNIVERSITIES**Abstract**

Brazilian graduate studies are marked by intense regional, ethnic-racial and economic inequalities, which led to the creation of affirmative action programs for students belonging to historically excluded groups. This paper analyses the process of creation of affirmative action in graduate courses (master's and doctorate) from public universities. The database was made of the application guides published by 2,763 academic graduate programs in public universities, from January 2002 to January 2018. We found a significant diffusion of these policies in the last 4 years. As of January, 2018, 26.4% of the graduate programs had some kind of affirmative action program.

**AFFIRMATIVE ACTION • HIGHER EDUCATION • GRADUATE STUDIES • PUBLIC UNIVERSITY**

## POLÍTICA DE ACCIÓN AFIRMATIVA EN EL POSTGRADO: EL CASO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

### Resumen

*El postgrado en Brasil se caracteriza por intensas desigualdades regionales, étnico-raciales y económicas, lo que llevó a la creación de acciones afirmativas en pro de los estudiantes que pertenecen a grupos históricamente excluidos del mismo. El artículo presenta resultados del proceso de creación de acciones afirmativas en cursos de postgrado académicos (maestría y doctorado) de universidades públicas. La investigación se basó en el análisis de los edictos de selección de 2.763 programas de postgrado académicos de universidades públicas divulgados desde enero de 2002 a enero de 2018. Los datos recogidos señalan una significativa difusión de este tipo de política durante los últimos cuatro años, en los cuales un 26,4% de los programas pasó a poseer algún tipo de acción afirmativa en enero de 2018.*

**ACCIÓN AFIRMATIVA • EDUCACIÓN SUPERIOR • POSGRADO • UNIVERSIDADE PÚBLICA**

## POLITIQUE D'ACTION POSITIVE DANS LES DEUXIÈME ET TROISIÈME CYCLES: LE CAS DES UNIVERSITÉS PUBLIQUES

### Résumé

*Les deuxième et troisième cycles brésiliens sont marqués par de fortes inégalités régionales, ethniques/raciales et économiques ayant conduit à la mise en oeuvre d'actions positives en faveur d'étudiants appartenant à des groupes qui en étaient historiquement exclus. Cet article présente les résultats du processus de mise en place d'actions positives au niveau master et doctorat dans des universités publiques. La recherche s'est appuyée sur l'analyse des appels à candidatures pour 2.763 programmes de deuxième et troisièmes cycles d'universités publiques, publiés entre janvier 2002 et janvier 2018. Les données recueillies indiquent une expansion importante de ce type de politique au cours des quatre dernières années, avec 26,4% des programmes engagés dans une forme d'action positive en janvier 2018.*

**ACTION POSITIVE • ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR • SUPÉRIEUR TROISIÈME CYCLE • UNIVERSITÉ PUBLIQUE**



## PRESENTE TRABALHO TEM POR OBJETIVO TRAÇAR UM PANORAMA DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

instituídas na pós-graduação de universidades públicas, entre janeiro de 2002 e janeiro de 2018, identificando as características gerais das políticas, tais como modalidades adotadas, forma de instituição, principais beneficiários e perfil dos programas. Por se tratar de políticas recentes e pouco discutidas pela literatura acadêmica, é fundamental examinarmos seus principais aspectos procedimentais e desenho institucional.

O estudo do processo de criação de ações afirmativas por cursos de pós-graduação apresenta diversas dificuldades práticas, entre as quais se destacam a grande quantidade de programas acadêmicos reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (2.763 programas) e o fato de que cada um deles estabelece normas e critérios próprios para a seleção de seus estudantes. Assim, diferentemente do que ocorre em pesquisas sobre cursos de graduação, para os quais cada universidade divulga anualmente um edital único com as regras do processo seletivo válidas para todos os seus cursos, na pós-graduação cada programa é responsável por publicar seus editais de seleção, cuja periodicidade e data de publicação são bastante variáveis.<sup>1</sup> A graduação ainda conta com a normatização da Lei de Cotas<sup>2</sup> nas universidades federais e do Sistema de Seleção Unificada (SiSU), que contribuem para a homogeneização de critérios que regulam procedimentos e elegibilidade de beneficiários, algo que não se observa na pós-graduação.<sup>3</sup>

Para analisar a criação das ações afirmativas na pós-graduação, realizou-se um levantamento de todos os editais de seleção dos 2.763 programas de pós-graduação acadêmicos<sup>4</sup> publicados de 1º de janeiro de 2002 até 31 de janeiro de 2018.

Algumas políticas decorreram de decisões dos próprios programas, enquanto outras foram criadas por determinação de leis estaduais. Mas a difusão significativa e crescente desse tipo de política nos últimos quatro anos decorre principalmente do fato de que muitas universidades aprovaram resoluções em seus conselhos universitários, determinando que todos os programas de pós-graduação criassem ações afirmativas em seus processos de seleção.

Tendo em vista a existência de 4.175 programas de pós-graduação *stricto sensu* no Brasil credenciados pela Capes, primeiramente foi necessário definir o recorte da pesquisa. Restringimos o universo aos programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado), os quais representam 83,2% do total de programas do país. Em seguida, optamos por analisar apenas os programas acadêmicos de universidades públicas, uma vez que estas “constituem o principal suporte institucional para a pesquisa e para a formação de pesquisadores” (DURHAM, 1998, p. 1) e são sede da maior parte dos programas. Por fim, limitamos a análise aos programas credenciados e recomendados pela Capes na última avaliação quadrienal, que são aqueles com notas de 3 a 7.<sup>5</sup> Os critérios definidos permitiram a análise de dados representativos de 2.763 programas de pós-graduação, que corres-

1 Há programas que realizam apenas um processo seletivo anual, enquanto outros fazem até duas seleções por ano.

2 Originalmente a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012), que foi substituída pela Lei n. 13.409 (BRASIL, 2016), que incluiu no rol de beneficiários as pessoas com deficiência.

3 Ver Eurístenes, Campos e Feres Júnior (2015), Feres Júnior *et al.* (2013) e Feres Júnior, Daflon e Campos (2011).

4 O levantamento foi realizado no período de setembro de 2017 a janeiro de 2018 (VENTURINI, 2019).

5 Os programas de pós-graduação (mestrado, doutorado e mestrado profissional) são submetidos a uma avaliação pela Capes a cada quatro anos e recebem notas entre 1 e 7, sendo que “os programas que receberem notas 1 e 2 têm canceladas as autorizações de funcionamento e o reconhecimento dos cursos de mestrado e/ou doutorado por ele oferecidos”. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/perguntas-frequentes> – “Sobre Avaliação da Pós-graduação”, item 3: “Como ocorre a avaliação da pós-graduação *stricto sensu*?”. Acesso em: 30 set. 2017.



pondem a 79,6% de todos os programas acadêmicos e a 66,2% de todos os programas do país. Essa seleção possibilita examinar não somente uma parcela muito significativa da pós-graduação brasileira, mas também as instituições que concentram a maior parte da pesquisa e ensino acadêmico de qualidade no país.

A partir da lista de programas com notas de 3 a 7 de universidades públicas na avaliação quadrienal da Capes, divulgada em 19 de setembro de 2017, buscamos os editais de seleção nos sítios eletrônicos de cada programa. É importante destacar que, nos casos de programas para os quais não se localizaram editais na internet,<sup>6</sup> foram realizados contatos por *e-mail* ou telefone. Aqueles que, mesmo assim, não responderam à nossa consulta foram codificados como não tendo ação afirmativa. Por fim, foram analisados todos os editais e separados e codificados aqueles que continham ações afirmativas quanto às seguintes características: universidade; nome do programa; código do programa conforme dados da Capes; área do conhecimento; modalidade de ação afirmativa; beneficiários; tipo de instituição pública (federal, estadual ou municipal); nota da Capes; estado (UF); e região. As variáveis escolhidas têm por objetivo estabelecer os principais beneficiários das políticas, o tipo de norma regulamentadora e o perfil acadêmico e regional das instituições.

## PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS PARA PÓS-GRADUAÇÃO

Em 1999, a primeira parte da proposta de cotas apresentada à Universidade de Brasília (UnB) já mencionava que, para estudantes negros, a pós-graduação era de mais difícil acesso do que a graduação, apresentando dados sobre o baixo número de docentes negros em universidades públicas, como a Universidade de São Paulo (USP) e a própria UnB. Nota-se, portanto, que desde o final da década de 1990 já havia um debate, ainda que incipiente, a respeito da inclusão no acesso à pós-graduação.

A Universidade do Estado da Bahia (Uneb) foi a primeira instituição de ensino superior pública a estabelecer, em 2002, uma política de ação afirmativa voltada para a entrada de negros e indígenas em cursos de pós-graduação (CARVALHO, 2006). Tal episódio é bastante significativo, pois naquele mesmo ano a Uneb e a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) tornaram-se as primeiras universidades no país a adotar ações afirmativas de recorte racial para o acesso à graduação, o que reforça a hipótese de que as medidas para a pós-graduação nasceram ao mesmo tempo que aquelas voltadas à graduação, ainda que seu desenvolvimento tenha se dado de forma diferente em termos de ingresso na agenda governamental e difusão pelas instituições do país.

A criação de ações afirmativas em cursos de pós-graduação foi incentivada pela Fundação Carlos Chagas (FCC) e pela Fundação Ford (FF) por meio de duas iniciativas: o Programa Internacional de Bolsas de Pós-Graduação da Fundação Ford, também conhecido como *International Fellowship Program* (IFP), criado em 2001; e o Programa de Dotações para Mestrado em Direitos Humanos no Brasil, criado em 2003. Ambos são considerados as primeiras iniciativas de inclusão de candidatos pertencentes a grupos sub-representados na pós-graduação (ROSEMBERG, 2013; SANTOS, 2010; UNBEHAUM; LEÃO; CARVALHO, 2014).

No entanto, foi somente a partir de 2012 que começaram a surgir mais propostas de ações afirmativas para ingresso nesse nível educacional. O Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional (PPGAS-MN) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) se tornou referência no debate sobre ações afirmativas para pós-graduação ao começar a discutir uma polí-

6 Em alguns programas e universidades, os editais de seleção ficam disponíveis na internet apenas durante o período de inscrição dos candidatos, não havendo um banco de dados de editais passados. Por esse motivo, editais cujas inscrições já haviam se encerrado não foram encontrados, sendo necessário requerer o documento às instituições.

tica em 2007 e aprová-la em 2012 (VENTURINI, 2017). Vale destacar ainda que, até o momento, há apenas um estado com leis que tornam obrigatório o sistema de cotas para ingresso nos cursos de pós-graduação de suas universidades estaduais,<sup>7</sup> o Rio de Janeiro.<sup>8</sup>

Em 2015, quando se iniciou a presente pesquisa, eram poucos os programas que possuíam algum tipo de ação afirmativa. Porém, os dados coletados até janeiro de 2018 indicam um total de 737 programas de pós-graduação acadêmicos com algum tipo de ação afirmativa,<sup>9</sup> o que representa 26,4% de todos os programas. Isto é, em quatro anos, houve um crescimento vertiginoso dessas iniciativas. Algumas políticas decorreram de decisões dos próprios programas, enquanto outras foram criadas por determinação de leis estaduais ou de resoluções do Conselho Universitário válidas para todos os cursos de pós-graduação de uma determinada universidade.

A difusão crescente desse tipo de política decorre, principalmente, do fato de que muitas universidades aprovaram resoluções em seus conselhos universitários, determinando assim que todos os programas de pós-graduação criassem ações afirmativas em seus processos de seleção.

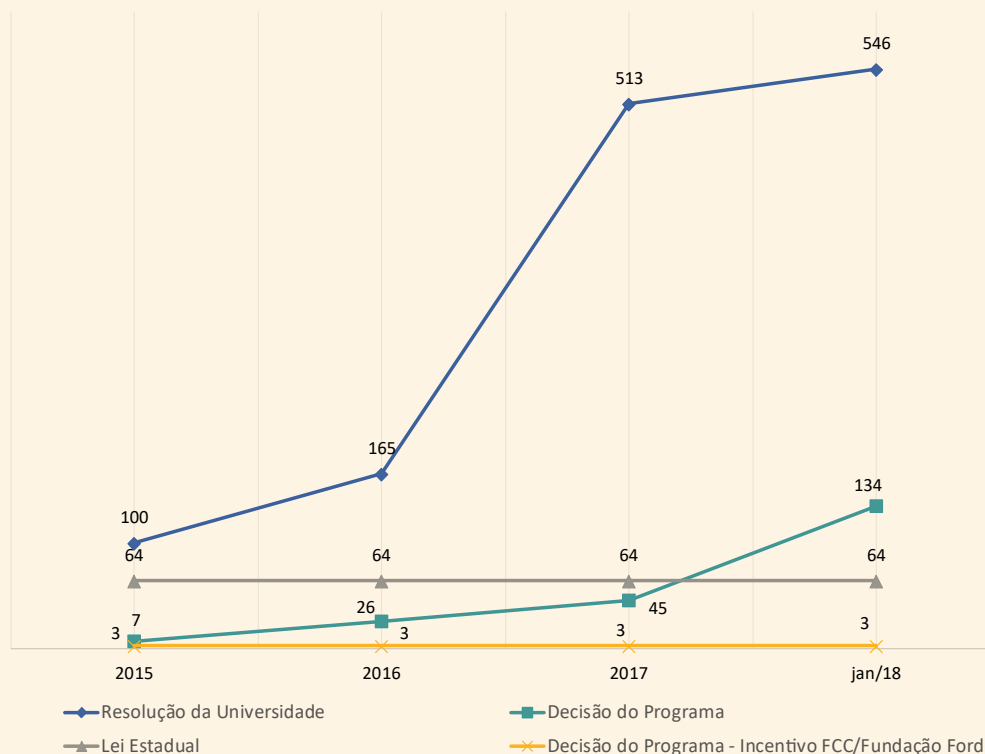
Os dados do Gráfico 1 indicam que, entre 2015 e 2018, o número de políticas decorrentes de resoluções das universidades quintuplicou. Em 2015, havia apenas três universidades com resolução sobre ação afirmativa na pós-graduação: a Uneb (aprovada em 2002), a Universidade Federal de Goiás (UFG) e a Universidade Federal do Piauí (UFPI) (ambas de 2015). Em 2016, outras duas universidades aprovaram resolução (Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal do Amazonas (Ufam)) e, em 2017, mais 14 o fizeram. No que se refere às políticas adotadas por decisão dos próprios programas, nota-se que tais iniciativas aumentaram de 45, em 2017, para 134, em janeiro de 2018. A concentração dessas ações em 2017 aponta para o papel indutor da Portaria Normativa MEC n. 13 (BRASIL, 2016), a qual determinou que todas as instituições federais de ensino superior deveriam enviar propostas de inclusão de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação.

7 As leis estaduais n. 6.914 (RIO DE JANEIRO, 2014) e n. 6.959 (RIO DE JANEIRO, 2015), aplicáveis às universidades mantidas pelo estado do Rio de Janeiro, determinam que todas as instituições públicas estaduais de ensino superior devem instituir o sistema de cotas de admissão em cursos de pós-graduação, incluindo mestrados, doutorados, cursos de especialização, aperfeiçoamento, entre outros.

8 As universidades são: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf), UERJ e Centro Universitário Estadual da Zona Oeste (Uezo).

9 Foram analisados editais de 2.808 programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado) de universidades públicas brasileiras. Os percentuais referem-se a um total de 2.763 programas em funcionamento e com notas de 3 a 7 na última avaliação quadrienal da Capes, tendo sido excluídos os programas com notas 1 e 2 em razão do cancelamento de suas autorizações de funcionamento.

**GRÁFICO 1**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO SEGUNDO AS FORMAS DE INSTITUIÇÃO DE AÇÕES AFIRMATIVAS (2015-2018)**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

## MODALIDADES

Um dos principais pontos de discussão acerca das ações afirmativas é a denominação das políticas como “cotas”. Essa modalidade de programa, também conhecida como sistema de reserva de vagas, corresponde à destinação de uma parcela das vagas a estudantes pertencentes a certos grupos sociais e/ou étnico-raciais. Todavia, nem todos os programas de pós-graduação adotam cotas.

Entre os 737 programas de pós-graduação com políticas afirmativas analisados, 63,9% aplicam exclusivamente o sistema de cotas, no qual um percentual das vagas disponíveis é reservado para determinados grupos, como nos exemplos a seguir.

### DAS VAGAS

Serão ofertadas 08 vagas, sendo 01 vaga ofertada a portadores de necessidades especiais a serem preenchidas de acordo com os critérios de aprovação. (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ - UEPA, 2017)

### Das Cotas PPI

25% das vagas ofertadas serão reservadas para candidatos Pretos, Pardos e Indígenas (cotas PPI), de acordo com a ordem de classificação dos candidatos que declararem interesse em concorrer a tais vagas. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO - UFES, 2017)

### Das vagas

Estão abertas 18 (dezoito) vagas para o Mestrado em Comunicação. 6 (quatro) destas vagas estão reservadas para cota étnico-racial (negros, pardos e índios). Caso não sejam preenchidas, as vagas desta reserva serão destinadas aos demais candidatos. (UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF, 2017)

## DO NÚMERO DE VAGAS

2.1 Número de vagas para candidatos residentes no país (ver no Anexo 6 o número de vagas por Linha de Pesquisa):

2.1.1 Doutorado: 16 (dezesesseis) vagas;

2.1.2 Mestrado Acadêmico: 28 (vinte e oito) vagas.

2.2 Vagas específicas para candidatos com residência permanente no exterior:

2.2.1 Doutorado: 2 (duas);

2.2.2 Mestrado Acadêmico: 2 (duas).

2.3. Em conformidade com deliberação aprovada em reunião do dia 14 de outubro de 2016 pelo PPGHIS-UnB de instituir uma política de Ação Afirmativa, 20% das vagas serão destinadas aos(às) candidatos(as) negros(as) aprovados(as) que optarem concorrer pela política de Ação Afirmativa.

2.3.1. Do total das vagas descritas nos itens 2.1 e 2.2 serão destinadas 4 (quatro) vagas do Doutorado e 6 (seis) vagas do Mestrado Acadêmico para candidatos(as) autodeclarados(as) negros(as), que optarem concorrer pela política de ação afirmativa do PPGHIS-UnB, segundo as definições apresentadas no item 3.10. (UNB, 2017a)

Além dessa modalidade de cota, outros programas optaram por criar vagas suplementares, as quais são reservadas para candidatos que preenchem os requisitos exigidos.<sup>10</sup> Apesar de não receber a denominação de “cota”, trata-se também de uma modalidade de reserva de vagas; a única diferença é que o número de vagas de ampla concorrência permanece o mesmo, sendo, portanto, uma variante mais branda dessa modalidade de política. Nota-se, ainda, a adoção de formatos mistos, nos quais há cotas para determinados grupos e vagas suplementares destinadas a outro(s) grupo(s) de beneficiários.<sup>11</sup>

Ademais, na maioria dos programas, todos os candidatos, independentemente da reserva de vagas, são submetidos a um processo seletivo regulado por edital único com todas as regras e critérios de admissão. Outros programas, por sua vez, optaram por submeter os candidatos às vagas reservadas a processos seletivos separados e regulados por editais diferentes e com regras distintas da ampla concorrência.<sup>12</sup>

Por fim, foi identificado apenas um programa de pós-graduação que criou cotas para determinados grupos e também prevê bônus para esses candidatos em certas etapas do processo seletivo.<sup>13</sup> Isso mostra que a modalidade bônus, adotada anteriormente na graduação, foi praticamente ignorada nas políticas da pós-graduação, não sem razão, visto que estudos apontam que os bônus proporcionam uma inclusão racial e social tímida em comparação às cotas (VENTURINI, 2015, 2016; VENTURINI; FERES JÚNIOR, 2018).

Assim, foi possível identificar seis modalidades de ação afirmativa nos programas de pós-graduação:

- cota – cotas para determinados grupos;
- cota + vagas suplementares reservadas – cotas para um determinado grupo e vagas adicionais destinadas exclusivamente a outro(s) grupo(s) de beneficiários, todos submetidos a processo seletivo regulado por edital único;
- cota + vagas suplementares reservadas (com processo seletivo separado) – cotas para um determinado grupo e vagas adicionais destinadas exclusivamente a outro(s) grupo(s) de beneficiários, os quais são submetidos a um processo seletivo separado e com regras distintas;

<sup>10</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) (2017); Universidade Federal de Rondônia (Unir) (2017); UFPB (2016a); Universidade Federal de Roraima (UFRR) (2017b).

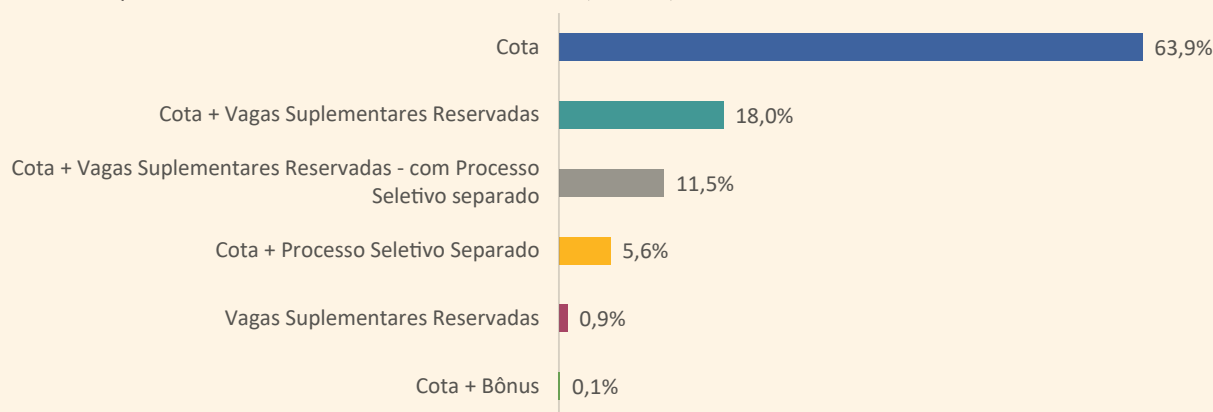
<sup>11</sup> Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (2016).

<sup>12</sup> USP (2017a, 2017b); UnB (2017b).

<sup>13</sup> Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) (2017).

- cota + vagas suplementares reservadas (com processo seletivo separado) – vagas adicionais destinadas exclusivamente para pessoas pertencentes a determinados grupos e todos os candidatos são submetidos a processo seletivo regulado por edital único;
- vagas suplementares reservadas (com processo seletivo separado) – apenas vagas adicionais destinadas exclusivamente a determinados grupos, os quais são submetidos a processos seletivos separados e com regras distintas;
- cota + bônus – cotas para determinados grupos e bônus em etapas do processo seletivo.

**GRÁFICO 2**  
**PROPORÇÃO DAS MODALIDADES ADOTADAS (N=737)**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

## BENEFICIÁRIOS

Nas ações afirmativas para cursos de graduação, os principais beneficiários são alunos egressos da rede pública de ensinos médio e fundamental, seguidos de candidatos de baixa renda e grupos étnico-raciais (pretos, pardos e indígenas), especialmente nas universidades federais, em razão da Lei n. 12.711 (BRASIL, 2012).<sup>14</sup>

Essa situação não se verifica nos programas de ação afirmativa da pós-graduação, nos quais estudantes pretos são os principais beneficiários, sendo alvo de 687 iniciativas, o que corresponde a 92% das políticas analisadas. Foram identificados editais nos quais apenas candidatos autodeclarados pretos podem solicitar a participação via ação afirmativa,<sup>15</sup> não havendo benefício para pardos. Trata-se de casos excepcionais, uma vez que na maioria dos programas que têm benefício étnico-racial há referência expressa a pretos e pardos (682 iniciativas). Outros grupos bastante beneficiados pelas ações afirmativas são os indígenas (675 iniciativas) e as pessoas com deficiência (583 iniciativas). Em menor proporção, há também políticas em favor de estudantes de baixa condição socioeconômica,<sup>16</sup> quilombolas,<sup>17</sup> pessoas transexuais e travestis<sup>18</sup> e portadores de visto humanitário (refugiados),<sup>19</sup> conforme mostra o Gráfico 3.

<sup>14</sup> Sobre as características das políticas para cursos de graduação, ver Eurístenes, Feres Júnior e Campos (2016), Feres Júnior *et al.* (2013), Campos e Feres Júnior (2014), Machado, Eurístenes e Feres Júnior (2017), Daflon, Feres Júnior e Campos (2013) e Daflon, Feres Júnior e Moratelli (2014).

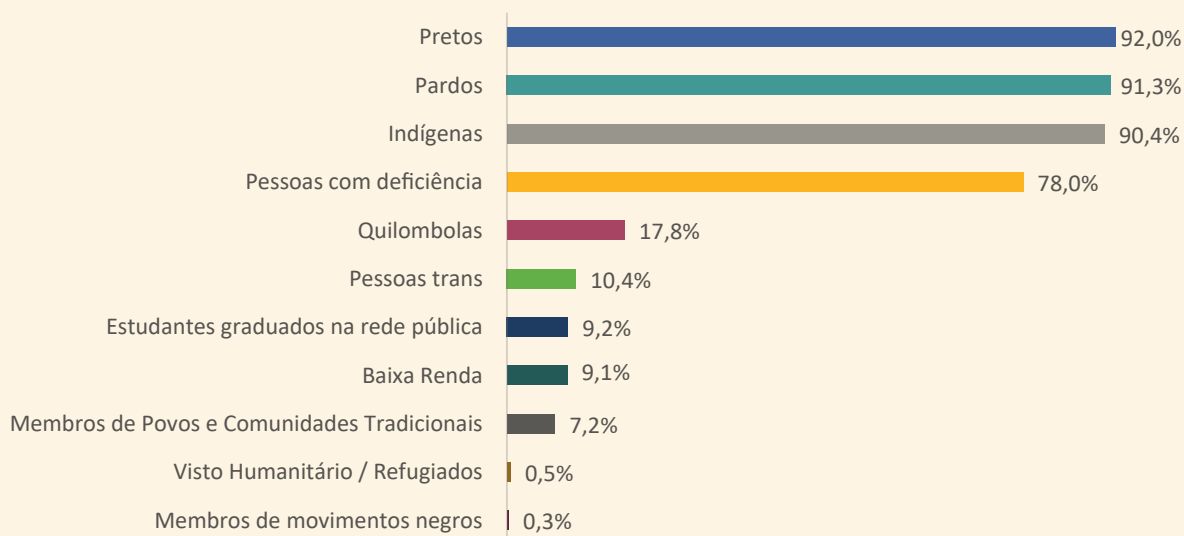
<sup>15</sup> Universidade Federal do Pará (UFPA) (2016); UFPA (2017a, 2017b); e Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa) (2017).

<sup>16</sup> Uenf, UERJ, UFF (Saúde Coletiva), USP (Direito - DH), entre outras.

<sup>17</sup> Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal de Pelotas (UFPe), UnB (Artes Cênicas), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (Educação) e outras.

<sup>18</sup> UFBA, UFF (Psicologia), UFRGS (Educação e História), UFRJ (Comunicação), UnB (Artes Cênicas), Universidade Federal do Amapá (Unifap) e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) (Interdisciplinar em Humanidades).

<sup>19</sup> Universidade Federal do Acre (Ufac) (Ciência Florestal e Ciências da Saúde na Amazônia Ocidental), UFRGS (Administração) e Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp) (Relações Internacionais).

**GRÁFICO 3****PROPORÇÃO DE INICIATIVAS DE ACORDO COM O TIPO DE BENEFICIÁRIO (N=737)**

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Nota-se, portanto, que os principais alvos das políticas para pós-graduação são os estudantes pretos, pardos e indígenas, o que demonstra uma mudança em relação à graduação, na qual as cotas sociais foram por muito tempo maioria (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2011). A UFG, por exemplo, foi a segunda instituição de ensino superior a aprovar uma resolução determinando que todos os programas deveriam criar políticas de reserva de vagas. A primeira iniciativa para adoção de cotas étnico-raciais nessa universidade partiu do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, que criou seu próprio programa em agosto de 2014. Um ano depois o Conselho Universitário (Consuni) dessa instituição ampliou a medida para toda a universidade (DINIZ FILHO *et al.*, 2016).<sup>20</sup> A respeito da escolha do critério étnico-racial na UFG, os participantes do grupo que elaborou a resolução descrevem que:

Àquela circunstância, não havia na UFG um marco legal acerca do tema, não no sentido exato em que propunha do Edital do PPGAS. Do relatado anteriormente, conclui-se que a política de ações afirmativas integrava de maneira consistente a prática institucional na UFG há algum tempo. Ainda assim, duas eram as novidades instadas pelo Edital: a adoção de uma política afirmativa no âmbito da Pós-Graduação *stricto sensu* e a utilização do critério étnico-racial, desvinculado de outros marcadores sociais, a exemplo do nível de renda. (DINIZ FILHO *et al.*, 2016)

Tal preferência por políticas étnico-raciais fica clara não apenas pela prevalência desses grupos entre os beneficiários, mas também pelas justificativas apresentadas pelos programas para a criação de ações afirmativas, visto que muitos utilizaram argumentos relacionados às desigualdades raciais existentes no Brasil, à baixa representatividade desses grupos nos cursos de pós-graduação, bem como à importância da diversidade étnica e cultural do corpo discente. Ademais, essa preferência pode demonstrar uma maior aceitação de ações afirmativas raciais, além de um reconhecimento por parte de alguns programas de pós-graduação de que o Brasil não é uma “democracia racial” (GUIMARÃES, 2012), isto é, de que há barreiras para que as pessoas pretas e pardas alcancem postos de prestígio na estrutura social.

<sup>20</sup> Resolução n. 07 do Consuni da UFG (UFG, 2015).

Em alguns casos, o benefício para grupos étnico-raciais vem vinculado à cláusula de carência socioeconômica, como na política instituída pela Lei Estadual n. 6.914 (RIO DE JANEIRO, 2014), que regula todas as universidades estaduais do Rio de Janeiro. Nos termos da lei, no máximo 30% do total de vagas existentes nos cursos de pós-graduação deverão ser reservadas e distribuídas aos *estudantes carentes* de acordo com os seguintes critérios: 12% para estudantes graduados negros e indígenas; 12% para graduados da rede pública e privada de ensino superior; e 6% para pessoas com deficiência, filhos de policiais civis e militares, bombeiros militares e inspetores de segurança e administração penitenciária mortos ou incapacitados em razão do serviço. Contudo, a hipossuficiência econômica é condição para que os candidatos sejam beneficiados pelas cotas, isto é, estudantes negros e indígenas apenas poderão ser beneficiados caso comprovem a situação de carência econômica. Segundo o manual elaborado pela Sub-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da UERJ,<sup>21</sup> serão considerados carentes e poderão concorrer às vagas reservadas os estudantes que tiverem renda familiar *per capita* mensal bruta igual ou inferior a R\$ 1.086,00.<sup>22</sup> Chama atenção o fato de a UERJ incluir no cálculo da renda familiar *per capita* não apenas salários, aposentadorias e participação em lucros de empresas, mas também os valores de bolsas de estudos recebidos pelos candidatos, de forma que estudantes de iniciação científica e mestrado que possuam bolsa de estudos poderão não ser considerados carentes e aptos a ingressarem via cotas em processos seletivos para o doutorado naquela universidade.

Outro aspecto que chama atenção é o fato de que as medidas voltadas para a pós-graduação têm incluído, entre os beneficiários, grupos que não haviam sido alvo de políticas para o ingresso em cursos de graduação, tais como as pessoas transexuais, travestis e refugiados. A UFBA aprovou, no início de 2017, uma política afirmativa para todos os seus programas de pós-graduação e tornou-se uma das primeiras universidades a se preocupar com a inserção de pessoas transgênero nesse nível educacional. Os programas de pós-graduação em História da UFRGS e em Artes Cênicas da UnB também possuem medidas em favor de pessoas trans.

## FORMAS DE INSTITUIÇÃO E APROVAÇÃO DAS POLÍTICAS

A análise da forma de instauração das políticas afirmativas pelos programas de pós-graduação é relevante, pois permite identificar as instituições que criaram tais políticas por iniciativa própria e aquelas que foram forçadas a tanto. A origem da iniciativa indica se havia uma vontade real de transformação interna à instituição, bem como tem relação direta com o tipo de modificação institucional promovido pelos tomadores de decisão.

Os dados coletados possibilitaram identificar quatro formas de instituição e aprovação das políticas:

- programas que criaram as ações afirmativas por iniciativa própria e decisão de seus colegiados;
- programas que criaram as ações afirmativas por decisão de seus colegiados, mas por iniciativa de órgãos externos, tal como o edital da FF e FCC;
- universidades e programas que criaram ações afirmativas em cumprimento a leis estaduais;
- programas que criaram ações afirmativas em razão de resoluções do Conselho Universitário válidas para todos os cursos de pós-graduação de uma determinada universidade.

<sup>21</sup> UERJ (2014).

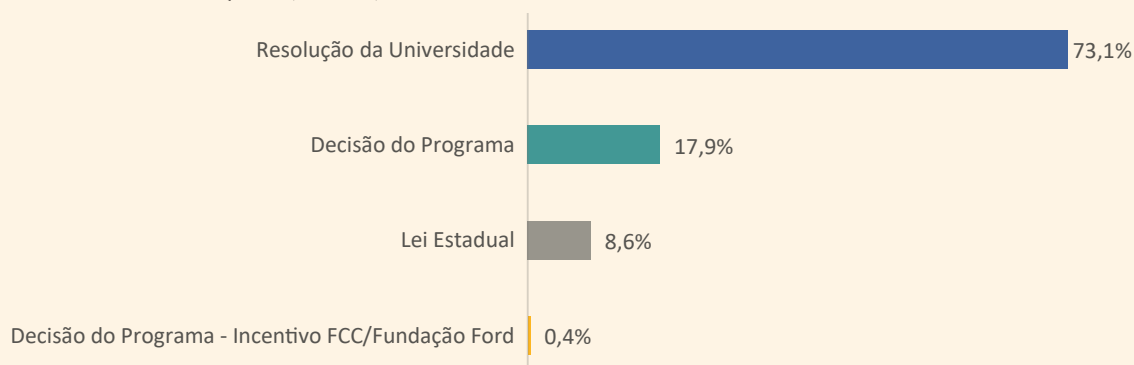
<sup>22</sup> Nos termos do manual: "Para concorrer às vagas reservadas pelo sistema de cotas, o candidato deverá:

a) preencher os requisitos indicados no item 2.1 do Edital para um dos grupos de cotas;

b) atender à condição de carência socioeconômica definida como renda per capita mensal bruta igual ou inferior a R\$ 1.086,00 (mil e oitenta e seis reais) das pessoas relacionadas no Formulário de Informações Socioeconômicas".

Os dados coletados apontam que, até janeiro de 2018, apenas 18,3% dos programas criaram medidas por iniciativa própria,<sup>23</sup> enquanto a grande maioria o fez em decorrência de resoluções dos conselhos universitários.

**GRÁFICO 4**  
**DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO COM AÇÃO AFIRMATIVA CONFORME A FORMA DE INSTITUIÇÃO (N=737)<sup>24</sup>**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Dentre as políticas instituídas por iniciativa dos programas, também se destacam os casos em que um instituto composto por vários programas de pós-graduação aprovou a criação de ações afirmativas, mas cada programa teve autonomia para definir a modalidade a ser adotada, os beneficiários e os ajustes aos editais de seleção. Esse é o caso, por exemplo, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp, que aprovou o princípio das ações afirmativas em uma reunião do colegiado realizada em 11 de março de 2015 (SILVA, 2016), mas a especificação da política e sua execução ficou dentro da esfera de autonomia de cada programa de pós-graduação.<sup>25</sup>

Até a data de corte da presente pesquisa (janeiro de 2018), foram identificadas políticas de cotas na pós-graduação aprovadas pelos conselhos universitários de 19 universidades públicas:

- Universidade do Estado da Bahia (Uneb)<sup>26</sup>
- Universidade Federal de Goiás (UFG)<sup>27</sup>
- Universidade Federal do Amazonas (Ufam)<sup>28</sup>
- Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)<sup>29</sup>
- Universidade Federal da Bahia (UFBA)<sup>30</sup>
- Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)<sup>31</sup>
- Universidade Federal de Uberlândia (UFU)<sup>32</sup>

<sup>23</sup> Esse percentual refere-se aos programas que criaram ações afirmativas por iniciativa própria ou em razão de incentivo da FCC/FF.

<sup>24</sup> A categoria "Incentivo Ford/FCC" refere-se aos programas que criaram ações afirmativas em razão da participação no Programa de Dotações para Mestrado em Direitos Humanos no Brasil. Os programas se candidataram e aderiram de forma voluntária ao projeto da FCC e aprovaram as ações afirmativas de forma autônoma. Sobre esse programa, ver Rosemberg (2008, 2013).

<sup>25</sup> Segundo a ata da reunião: "A Congregação acatou o princípio e a regra de cotas nos Programas de Pós-Graduação (aprovado, com três abstenções); 2 - O documento apresentado pela Frente Pró-Cotas é base para discussões e decisões departamentais quanto à aplicação da ação afirmativa em cada Programa de Pós (aprovado por unanimidade) e; 3 - Os Programas devem se organizar de modo que o princípio de cotas esteja plenamente em vigor no próximo exame de seleção (aprovado, com cinco abstenções)" (UNICAMP, 2015).

<sup>26</sup> Resolução n. 196/2002 do Conselho Universitário (Consu) da Uneb, revogada e substituída pela Resolução n. 468 (UNEB, 2007).

<sup>27</sup> Resolução n. 07 do Consuni da UFG (UFG, 2015).

<sup>28</sup> Resolução n. 010 do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da Ufam (UFAM, 2016).

<sup>29</sup> Resolução n. 02 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFMG (UFMG, 2017).

<sup>30</sup> Resolução n. 01 do Conselho Acadêmico de Ensino da UFBA (UFBA, 2017).

<sup>31</sup> Resolução n. 176 do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura da UFGD (UFGD, 2017).

<sup>32</sup> Resolução n. 06 do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação da UFU (UFU, 2017).



- Universidade Federal do Tocantins (UFT)<sup>33</sup>
- Universidade Federal de Pelotas (UFPeL)<sup>34</sup>
- Universidade Federal do Piauí (UFPI)<sup>35</sup>
- Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)<sup>36</sup>
- Universidade Federal de Roraima (UFRR)<sup>37</sup>
- Universidade Federal de Sergipe (UFS)<sup>38</sup>
- Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)<sup>39</sup>
- Universidade Federal do Amapá (Unifap)<sup>40</sup>
- Universidade Federal do Pampa (Unipampa)<sup>41</sup>
- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)
- Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop)<sup>42</sup>
- Universidade Federal da Paraíba (UFPB)<sup>43</sup>

A UFG foi a segunda a aprovar uma resolução determinando que todos os seus programas de pós-graduação adotassem ações afirmativas, o que ocorreu mais de uma década após a aprovação do programa de cotas para a pós-graduação da Uneb. De acordo com artigo publicado por atores envolvidos no processo de formulação da política, a primeira iniciativa para adoção de cotas étnico-raciais na UFG partiu do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social em agosto de 2014 e, posteriormente, foi ampliada para toda a universidade e aprovada em 2015 (DINIZ FILHO *et al.*, 2016).<sup>44</sup>

Apesar de não determinar a obrigatoriedade de políticas afirmativas nos cursos de pós-graduação, a Portaria Normativa n. 13 do Ministério da Educação (MEC) tem sido mencionada como um incentivo para a criação dessas medidas por diversos programas (BRASIL, 2016). É fato que o número de programas com reservas de vagas aumentou significativamente nos dois anos posteriores à sua promulgação.

É possível também que o relatório final do grupo de trabalho instituído pela Capes e pelo MEC em 2015, para debater o tema da inclusão na pós-graduação, tenha tido o efeito de induzir os programas a adotarem medidas, pois ele recomendou que a coordenação utilizasse critérios de inclusão de grupos vulneráveis na avaliação quadrienal da pós-graduação.

## NOTA CAPES

Um dos principais aspectos do debate sobre a criação de ações afirmativas para ingresso em cursos de pós-graduação é a preocupação com a excelência acadêmica dos programas. Em universidades como USP e Unicamp, ao longo das discussões sobre a instituição dessas medidas, foram apresentadas objeções relacionadas a uma possível redução da qualidade e excelência dos programas em razão da criação das cotas (DE FIORI *et al.*, 2017; SILVA, 2016).

**33** Resolução n. 14 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da UFT (UFT, 2017).

**34** Resolução n. 5 do Conselho Universitário (Consun) da UFPeL (UFPEL, 2017).

**35** Resolução n. 059 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFPI (UFPI, 2015).

**36** Resolução n. 08 do Conselho Universitário (Consuni) e da Câmara de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura (CPPGEC) da UFFS (UFFS, 2017).

**37** Resolução n. 02 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) da UFRR (UFRR, 2017b).

**38** Resolução n. 59 do Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (Conepe) da UFS (UFS, 2017).

**39** Resolução n. 4, do Conselho Universitário (Consun) da UFTM (UFTM, 2017).

**40** Resolução n. 39 do Conselho Universitário da Unifap (UNIFAP, 2017).

**41** Resolução n. 189 do Conselho Universitário da Unipampa (UNIPAMPA, 2017).

**42** Resolução n. 7.200 do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) da Ufop (UFOP, 2017).

**43** Resolução n. 58 do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da UFPB (UFPB, 2016b).

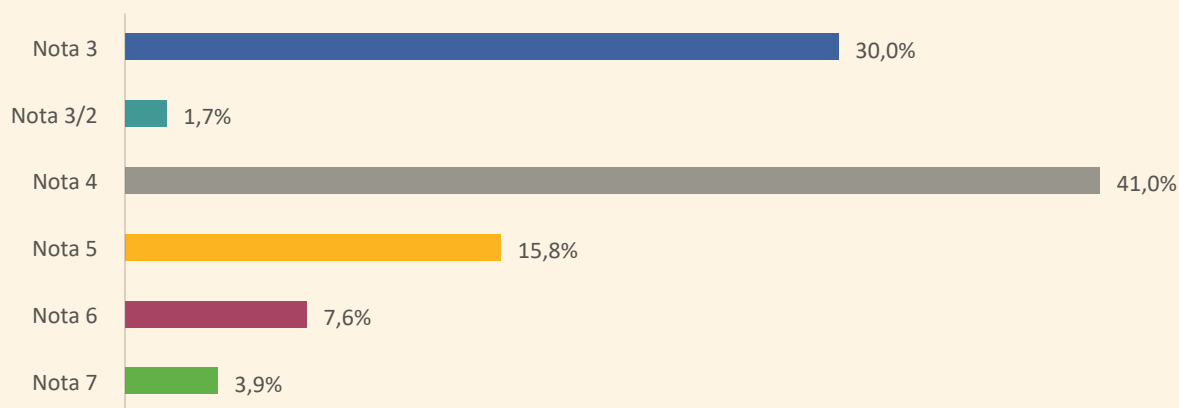
**44** Resolução Consuni n. 07 (UFG, 2015).

Embora não seja possível dizer com certeza que a mudança de critérios nas admissões resultaria em uma redução da excelência, há preocupações com impactos na qualidade dos programas e consequente avaliação da Capes, devido a uma suposta necessidade de ampliação dos prazos de defesa das teses e dissertações, aproveitamento dos estudantes, impacto de suas publicações, entre outros (DE FIORI *et al.*, 2017).

Diante disso, os programas mais bem avaliados poderiam apresentar maior resistência à criação de políticas de ação afirmativa em virtude da preocupação com sua qualidade e com a avaliação feita pela Capes. Estudo sobre o estado das políticas de ação afirmativa para a graduação antes da vigência da Lei Federal n. 12.711 (BRASIL, 2012) mostra que as universidades com melhor desempenho no Índice Geral de Cursos (IGC)<sup>45</sup> eram as que menos inclusão promoviam (FERES JÚNIOR *et al.*, 2013). Assim, é importante analisar se as políticas também estão sendo instituídas por programas de pós-graduação bem avaliados.

Para tal, cruzamos as políticas afirmativas com o conceito obtido pelos programas de pós-graduação na última avaliação quadrienal da Capes (Gráfico 5). A maioria dos programas que criaram ações afirmativas recebeu notas 3 (30%) e 4 (41%), enquanto apenas 11,5% das iniciativas foram instituídas por programas com notas 6 (7,6%) e 7 (3,9%), aqueles com o maior padrão de excelência segundo a Capes. Em outras palavras, a tendência de maior resistência a essas políticas por parte dos programas com melhores avaliações foi confirmada em nosso estudo.

**GRÁFICO 5**  
DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS COM AÇÃO AFIRMATIVA CONFORME NOTA DE AVALIAÇÃO DA CAPES (N=737)

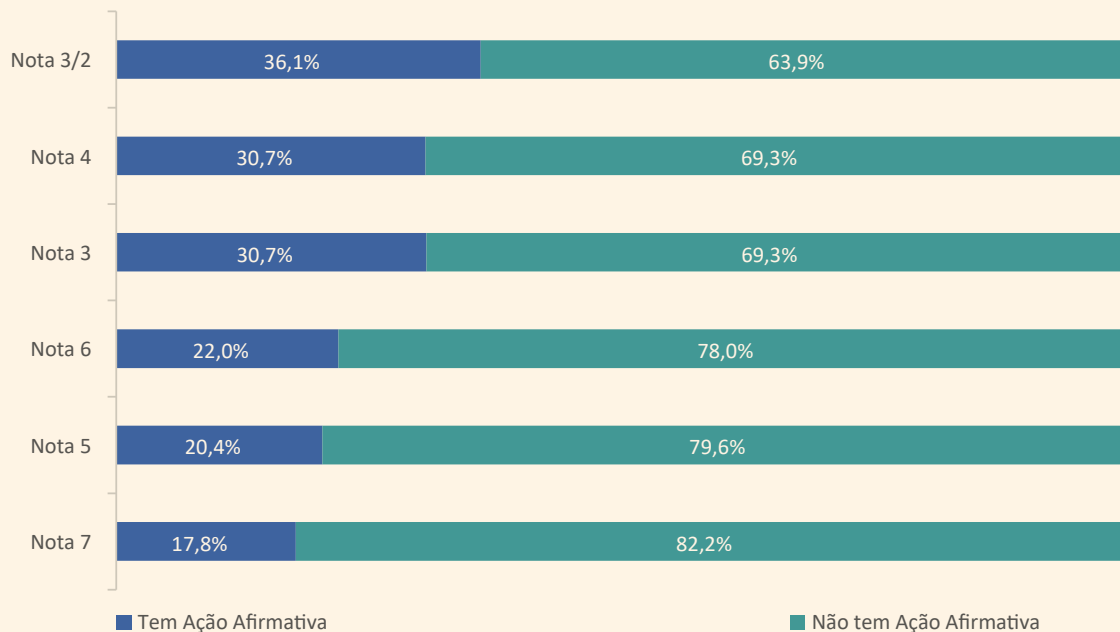


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

A análise da distribuição dos programas em cada nota da Capes, segundo a existência ou não de ação afirmativa, mostra resultado bastante similar ao do gráfico anterior.<sup>46</sup> Ou seja, totalizando as proporções por categoria (100%) controlamos para o número de programas em cada uma delas (Gráfico 6).

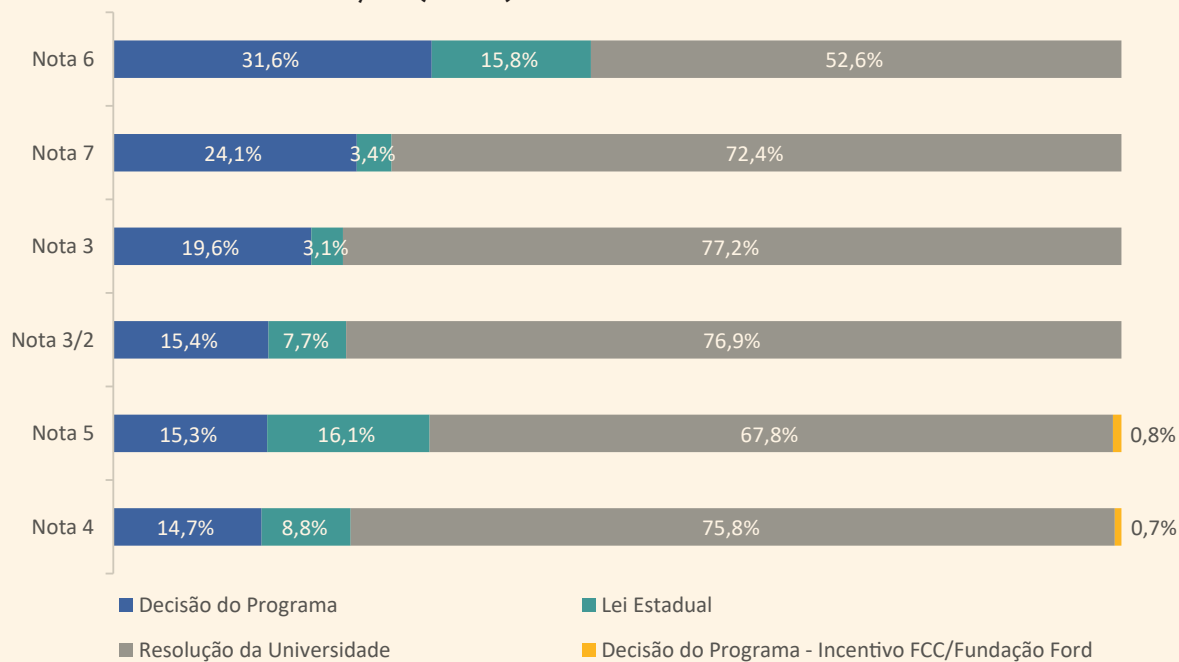
<sup>45</sup> O IGC é um indicador da qualidade da instituição no tocante a corpo docente, infraestrutura, programa pedagógico e desempenho dos concluintes elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ligado ao MEC.

<sup>46</sup> A nota 3/2 significa que o programa recebeu nota 3 para o mestrado e 2 para o doutorado. Nesse caso, o resultado da avaliação aponta o descredenciamento do curso de doutorado, de modo que apenas o mestrado do programa é mantido em funcionamento. O número de programas nessa condição é muito pequeno, daí essa categoria aparecer como *outlier* no Gráfico 5.

**GRÁFICO 6****DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS CONFORME CRIAÇÃO DE AÇÃO AFIRMATIVA E NOTA DE AVALIAÇÃO DA CAPES (N=2.763)**

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Na distribuição dos programas segundo as formas de instituição das políticas afirmativas em cada uma das notas da avaliação (Gráfico 7), é possível constatar que as maiores proporções de programas que criaram ações afirmativas por iniciativa própria encontram-se entre aqueles com notas mais altas. Isto é, 31,6% dos programas com nota 6 e 24,1% dos programas com nota 7 que criaram ações afirmativas o fizeram por iniciativa própria. De qualquer forma, os dados apontam que, em todas as notas, a maioria dos programas criou as medidas por determinação dos conselhos universitários ou leis estaduais.

**GRÁFICO 7****DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS COM AÇÃO AFIRMATIVA SEGUNDO NOTA DE AVALIAÇÃO DA CAPES E FORMA DE INSTITUIÇÃO (N=737)**

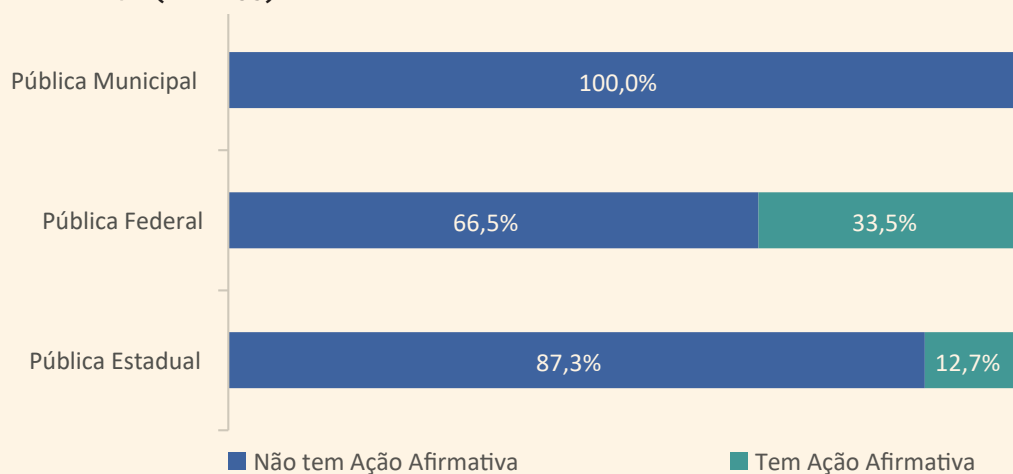
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

## PERFIL DAS UNIVERSIDADES

No que se refere ao perfil das universidades adotantes de ação afirmativa, nota-se a predominância das federais, com 85,9% das políticas identificadas, seguidas pelas universidades estaduais, com 14,1%. Não foram encontrados programas de universidades municipais com ação afirmativa.

Se analisada a distribuição dos programas em cada tipo de universidade pública, segundo a criação ou não de ações afirmativas (Gráfico 8), a predominância das universidades federais em relação às estaduais fica ainda mais clara, já que aquelas têm mais do que o dobro de programas com essas medidas. A maior adesão das universidades federais está diretamente ligada à edição da Portaria Normativa n. 13 (BRASIL, 2016) e ao fato de que diversas universidades aprovaram resoluções via decisões de seus conselhos universitários.

**GRÁFICO 8**  
DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS CONFORME TIPO DE UNIVERSIDADE PÚBLICA E CRIAÇÃO DE AÇÃO AFIRMATIVA (N=2.763)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

## ÁREAS DO CONHECIMENTO

Estudos demonstram que, apesar de o acesso à universidade ter se democratizado e do aumento expressivo do número de pretos e pardos no ensino superior, isso não ocorreu de forma igual em todas as carreiras: áreas menos valorizadas pelo mercado de trabalho, tais como Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas, incluíram mais do que as áreas duras (RIBEIRO; SCHLEGEL, 2015). Assim, examinamos a distribuição das políticas afirmativas para pós-graduação nas diversas áreas do conhecimento, segundo a definição da Capes: Ciências Exatas e da Terra,<sup>47</sup> Ciências Biológicas,<sup>48</sup>

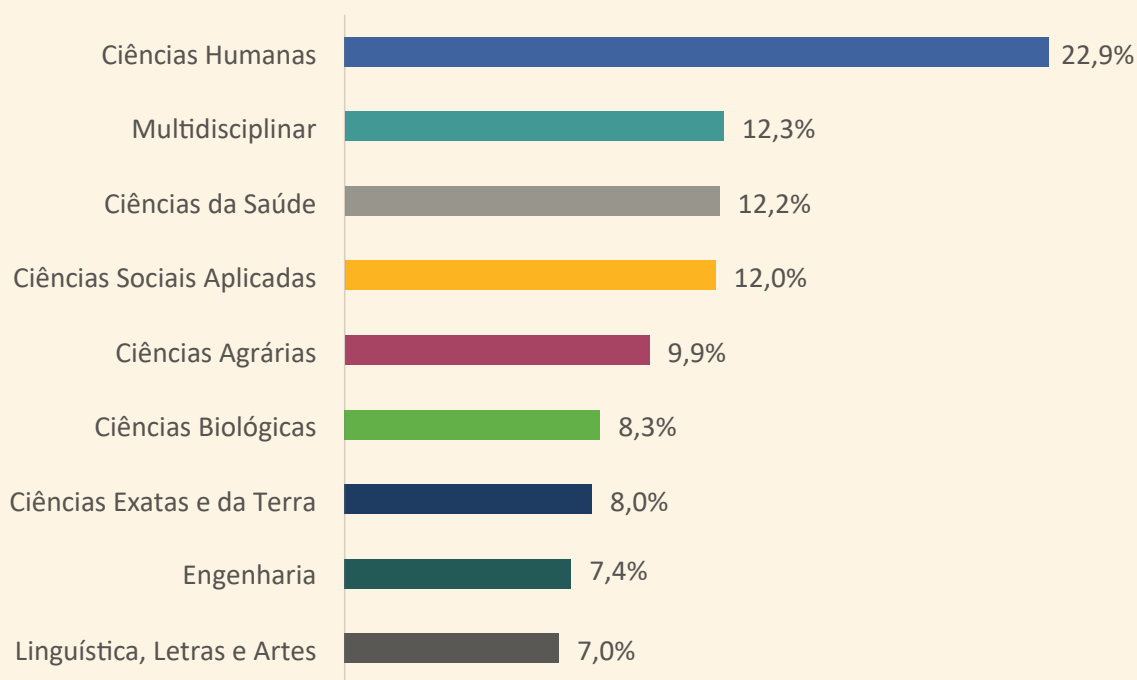
<sup>47</sup> Inclui especialidades como: Matemática, Probabilidade e Estatística, Ciência da Computação, Astronomia, Física, Química e Geociências.

<sup>48</sup> Inclui especialidades como: Biologia Geral (Genética, Morfologia, Fisiologia, Bioquímica, Biofísica, Farmacologia, Imunologia, Microbiologia e Parasitologia) e Biodiversidade (Ecologia, Oceanografia, Botânica e Zoologia).

Engenharias,<sup>49</sup> Ciências da Saúde,<sup>50</sup> Ciências Agrárias,<sup>51</sup> Ciências Sociais Aplicadas,<sup>52</sup> Ciências Humanas,<sup>53</sup> Linguística, Letras e Artes<sup>54</sup> e a área Multidisciplinar.<sup>55</sup>

Dentre os 737 programas que criaram ações afirmativas no período analisado, verificamos que mais de 1/5 pertence à área de Ciências Humanas (Gráfico 9). Em seguida, aparecem as áreas Multidisciplinar, Ciências da Saúde e Ciências Sociais Aplicadas.

**GRÁFICO 9**  
**DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS COM AÇÃO AFIRMATIVA SEGUNDO ÁREA DO CONHECIMENTO (N=737)**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Ao analisarmos a proporção de programas de pós-graduação de cada área do conhecimento, segundo a existência ou não de ações afirmativas (Gráfico 10), independentemente da sua forma de instituição, nota-se que as áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas são as que têm maior número de programas com tais políticas. Já a área de Engenharias apresenta a menor proporção de programas com medidas afirmativas.

**49** Inclui especialidades como: Engenharia Civil, Sanitária, de Transportes, de Minas, de Materiais e Metalúrgica, Química Nuclear, Mecânica, de Produção, Naval e Oceânica, Aeroespacial, Elétrica e Biomédica.

**50** Inclui especialidades como: Medicina, Nutrição, Odontologia, Farmácia, Enfermagem, Saúde Coletiva, Educação Física, Fonoaudiologia e Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

**51** Inclui especialidades como: Agronomia, Recursos Florestais e Engenharia Florestal, Engenharia Agrícola, Zootecnia, Recursos Pesqueiros e Engenharia da Pesca, Medicina Veterinária e Ciência e Tecnologia de Alimentos.

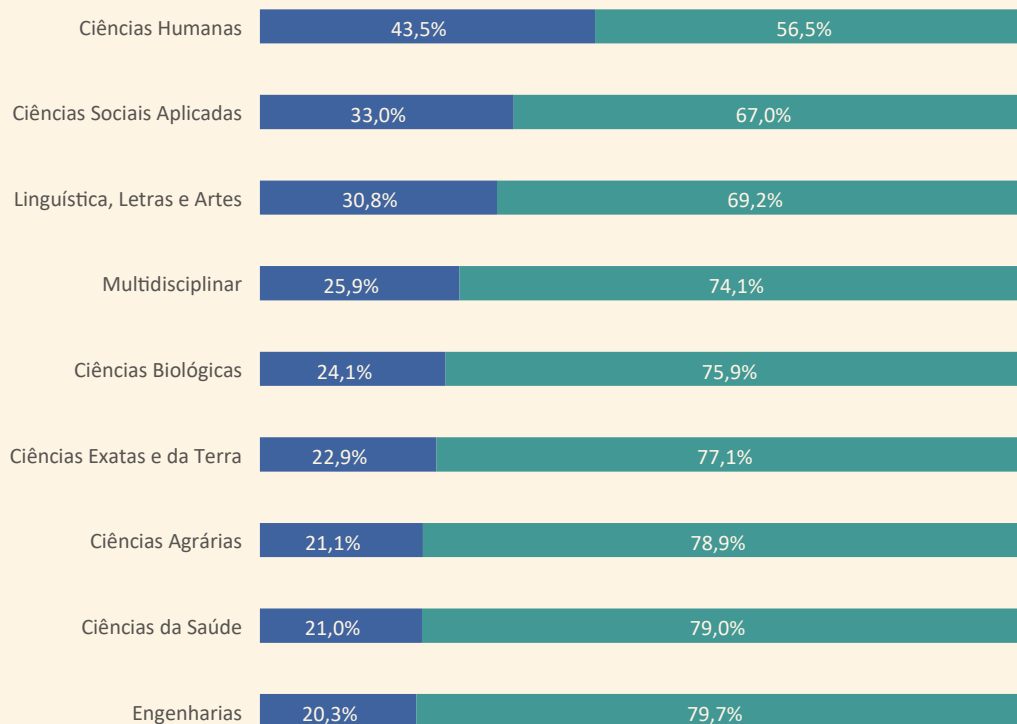
**52** Inclui especialidades como: Direito, Administração, Turismo, Economia, Arquitetura e Urbanismo, Desenho Industrial, Planejamento Urbano e Regional, Demografia, Ciência da Informação, Museologia, Comunicação e Serviço Social.

**53** Inclui especialidades como: Filosofia, Teologia, Sociologia, Antropologia, Arqueologia, História, Geografia, Psicologia, Educação e Ciência Política.

**54** Inclui especialidades como: Linguística, Letras (Línguas, Literatura e Teoria Literária) e Artes (História da Arte, Artes Plásticas, Música, Regência, Dança, Teatro, Fotografia, Cinema, etc.).

**55** Inclui especialidades como: Interdisciplinar (Sociais e Humanidades, Meio Ambiente e Agrárias), Ensino, Materiais, Biotecnologia e Ciências Ambientais.

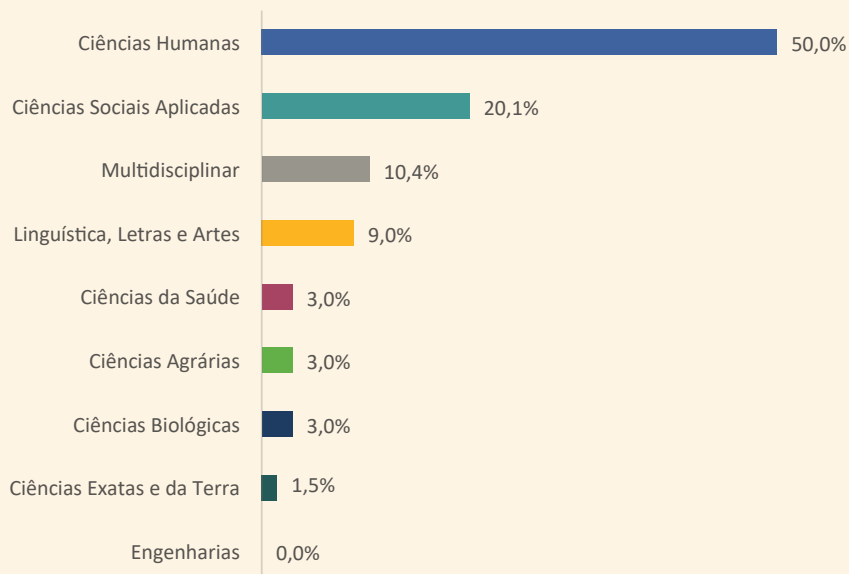
**GRÁFICO 10**  
DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS SEGUNDO ÁREA DO CONHECIMENTO E CRIAÇÃO DE AÇÃO AFIRMATIVA (N=2.763)



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

No tocante aos programas que instituíram ações afirmativas por iniciativa própria, desconsiderando assim aqueles que as criaram por determinação legal ou dos conselhos universitários (Gráfico 11), percebe-se que as áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas continuam sendo as campeãs (50% e 20,1%, respectivamente).

**GRÁFICO 11**  
DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS QUE CRIARAM AÇÃO AFIRMATIVA POR INICIATIVA PRÓPRIA CONFORME A ÁREA DO CONHECIMENTO (N=134)

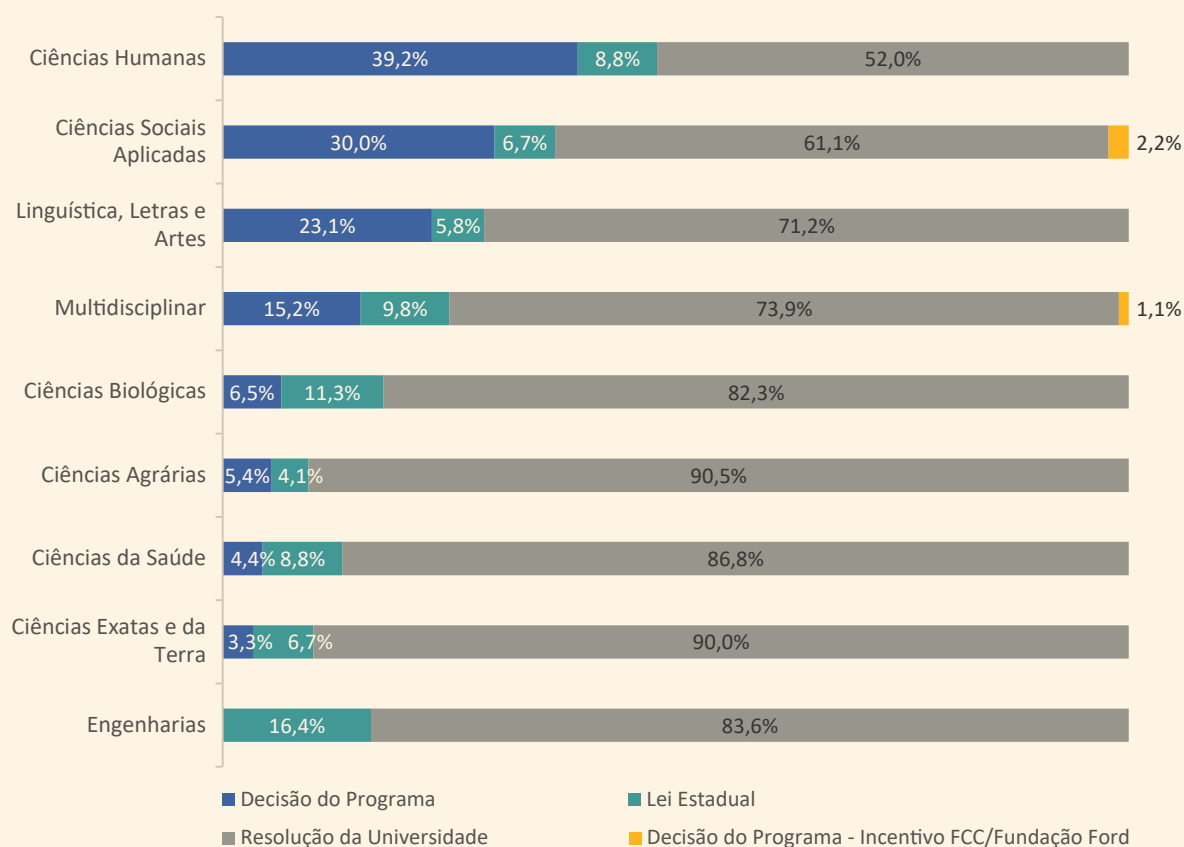


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Na distribuição das formas de instituição das ações afirmativas dentro de cada área do conhecimento (Gráfico 12), é possível constatar que os programas de Engenharias apenas criaram essas medidas em decorrência de resoluções dos conselhos universitários (16,4%) e de leis estaduais (83,6%), isto é, nenhum programa dessa área criou ações afirmativas por iniciativa própria. Eles só o fizeram quando obrigados por suas universidades ou por lei. Isso deve-se, provavelmente, a uma cultura de conservadorismo meritocrático presente nas Engenharias que redundava em maior resistência à mudança de processos seletivos e à criação de políticas afirmativas.

Na área de Ciências Humanas, por sua vez, 52% das políticas afirmativas foram criadas em cumprimento a resoluções de conselhos universitários, 39,2% por iniciativa própria e 8,8% em decorrência de lei estadual. Isto é, essa área apresenta as maiores proporções de medidas criadas autonomamente, seja na distribuição dos programas com essa forma de instituição (50%), seja apenas dentro da sua área (39,2%). A predominância das áreas de humanidades (Humanas e Sociais Aplicadas) parece ter relação com seus objetos de estudo e com a proximidade de questões ligadas a grupos vulneráveis, tais como estratificação social, estudo de línguas indígenas, distribuição dos grupos na cidade, índices de violência e vulnerabilidade, entre outros.

**GRÁFICO 12**  
DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS COM AÇÃO AFIRMATIVA SEGUNDO ÁREA DO CONHECIMENTO E FORMA DE INSTITUIÇÃO (N=747)



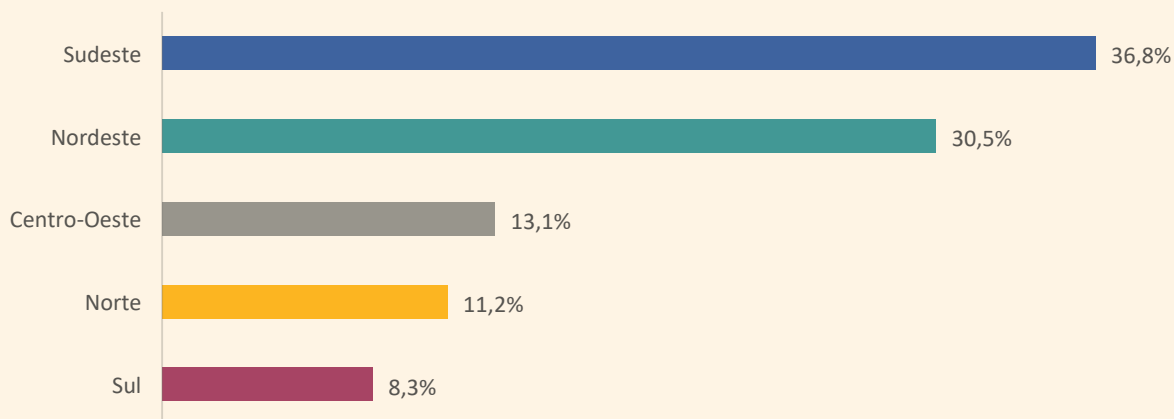
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

## DISTRIBUIÇÃO REGIONAL

No tocante à distribuição das políticas pelo território nacional, se analisarmos apenas os 737 programas que criaram ações afirmativas, as regiões Sudeste e Nordeste apresentam as maiores proporções de iniciativas, o que está relacionado ao fato de que mais de 60% das universidades com resolução sobre o tema se encontram nessas regiões. O Sul tem a menor proporção, com apenas 8,3% das ações afirmativas objeto do levantamento.

### GRÁFICO 13

#### DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS COM AÇÃO AFIRMATIVA CONFORME A REGIÃO DO PAÍS (N=737)

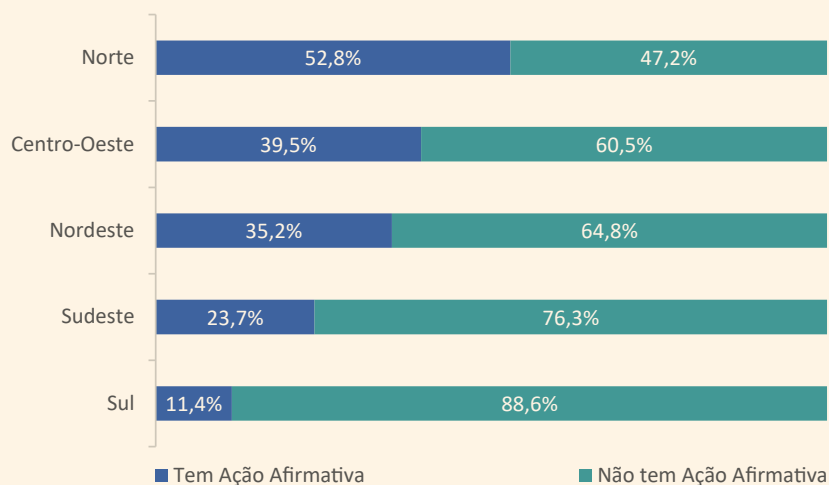


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Já quando controlamos para o total de programas, a região Norte aparece como aquela com a maior proporção de programas com ações afirmativas (52,8%), seguida pelo Centro-Oeste (39,5%). O Sul apresenta a menor proporção de iniciativas, com apenas 11,4% dos programas com ações afirmativas. Vale destacar que o Sudeste – maior região em número de programas de pós-graduação – tem o dobro (23,7%) da proporção do Sul e metade da do Norte.

### GRÁFICO 14

#### DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS PARA O INGRESSO NA PÓS-GRADUAÇÃO CONFORME CRIAÇÃO DE AÇÃO AFIRMATIVA E REGIÃO DO PAÍS (N=2.763)

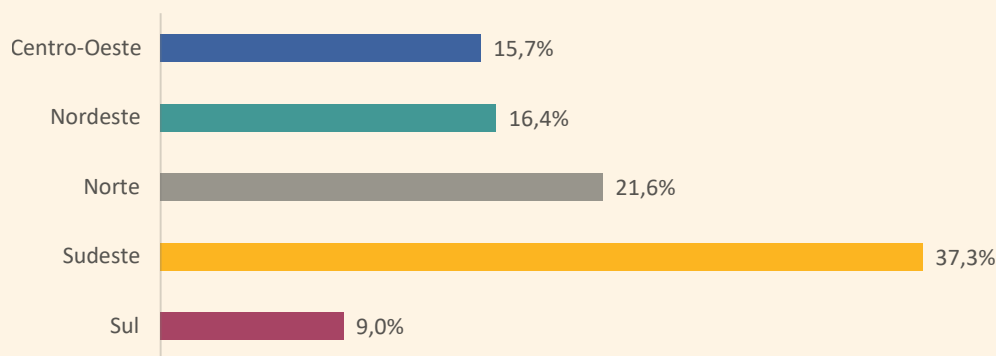


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.



Se considerarmos apenas os programas que instituíram ações afirmativas por iniciativa própria, desconsiderando assim aqueles que as criaram por determinação legal ou dos conselhos universitários, a região Sudeste também concentra a maior proporção de iniciativas (37,3%), dado diametralmente oposto ao que ocorreu com as cotas na graduação até pelo menos 2012, pois o Sudeste foi então a região mais resistiva (FERES JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2011).

**GRÁFICO 15**  
DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS QUE CRIARAM AÇÃO AFIRMATIVA POR INICIATIVA PRÓPRIA CONFORME A REGIÃO DO PAÍS (N=134)



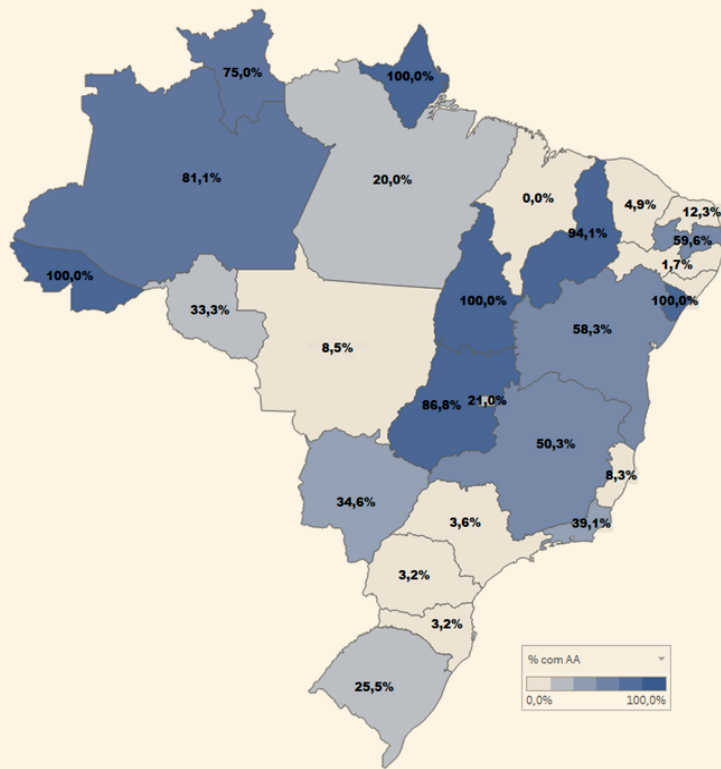
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Na distribuição das iniciativas pelos estados da Federação, há aqueles em que todos os programas de pós-graduação adotaram ações afirmativas, como é o caso do Acre, Amapá, Sergipe e Tocantins. Todavia, Acre e Amapá são estados com um baixíssimo número de programas – 9 e 4, respectivamente.

Por outro lado, no Maranhão, nenhum programa possui esse tipo de política. Em seguida, os estados com a maior proporção de programas com ações afirmativas são Amazonas (81,1%), Goiás (86,8%), Piauí (94,1%) e Roraima (75%).

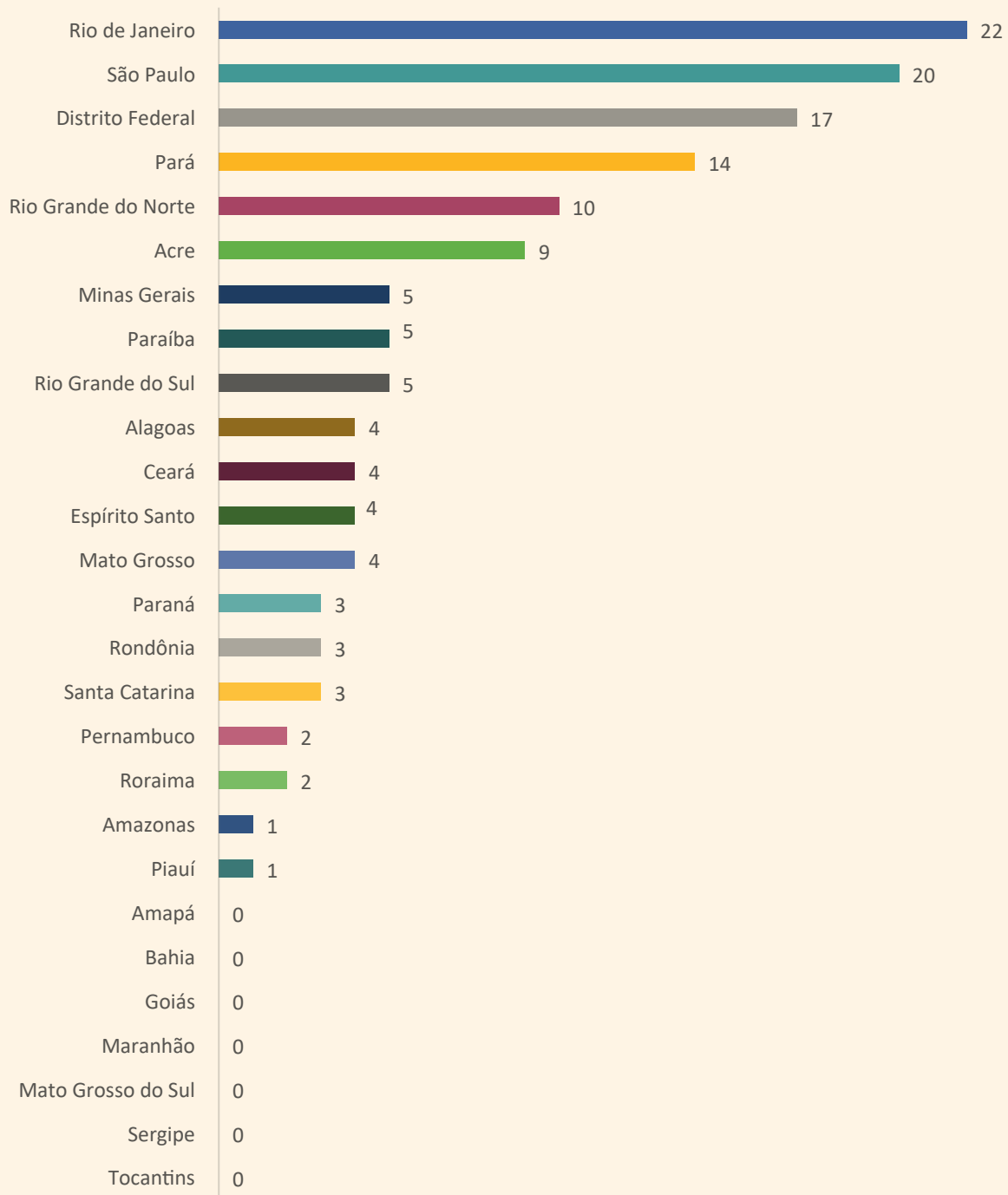
Já em termos numéricos, os estados com maior número de políticas são Minas Gerais (151 programas), Bahia (77) e Rio de Janeiro (100). Já os com menor número são Pernambuco (dois programas) e Santa Catarina (três).

**MAPA 1**  
**PROPORÇÃO DE PROGRAMAS COM AÇÃO AFIRMATIVA CONFORME O ESTADO (N=2.763)**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

O estado de São Paulo concentra um dos maiores números de políticas afirmativas criadas pelos próprios programas de pós-graduação na região Sudeste, com 20 iniciativas no total, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro, com 22 iniciativas.

**GRÁFICO 16****NÚMERO DE PROGRAMAS QUE CRIARAM AÇÃO AFIRMATIVA POR INICIATIVA PRÓPRIA CONFORME O ESTADO (N=134)**

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa.

Paradoxalmente, São Paulo foi até hoje o estado que mais resistiu à implantação de cotas raciais na graduação, haja vista a ineficiência dos programas de bônus implantados por Unicamp (VENTURINI, 2016; VENTURINI; FERES JÚNIOR, 2018) e USP (VENTURINI, 2015), ou o enorme atraso com que Unesp, Unicamp e USP as adotaram. Ademais, quando examinamos a proporção de programas com políticas afirmativas, como no Mapa 1, constatamos que São Paulo apresenta de fato porcentagem diminuta (3,6%), similar às dos estados do Paraná (3,2%) e de Santa Catarina (3,2%).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou apresentar um panorama das ações afirmativas criadas em cursos de pós-graduação no período de 2002 até o início de 2018. Em linhas gerais, é possível observar que, em um universo de 2.763 programas de pós-graduação acadêmicos (mestrado e doutorado) de universidades públicas, mais de um quarto (26,4%) já tinha algum tipo de ação afirmativa em janeiro de 2018. Os dados coletados apontam para uma difusão significativa desse tipo de política nos últimos quatro anos, especialmente em razão da aprovação de resoluções pelos órgãos superiores de universidades, determinando a criação dessas medidas por todos os programas de pós-graduação. A difusão dessas políticas a partir de 2017 e a predominância das universidades federais apontam para o papel indutor da Portaria Normativa MEC n. 13 (BRASIL, 2016) e de sua interpretação como obrigatória por programas e universidades.

Em linhas gerais, é possível observar que há grande variação no formato das políticas adotadas pelos programas de pós-graduação, especialmente em relação aos critérios adotados nas seleções, às modalidades e aos grupos sociais beneficiados.

Predomina a modalidade de reserva de vagas, seja na ampla concorrência ou em vagas suplementares, enquanto a modalidade bônus, adotada anteriormente na graduação, foi ignorada nas políticas da pós-graduação. Há ainda modalidades mistas e a divisão dos processos seletivos em editais diferentes para determinados grupos-alvo.

Diferentemente dos cursos de graduação, nos quais os principais beneficiários são alunos egressos da rede pública de ensino, nas políticas para a pós-graduação prevalecem os beneficiários pretos, pardos, indígenas e com deficiência, além de haver a inclusão de novos grupos, tais como pessoas transexuais e travestis e portadores de visto humanitário (refugiados).

No que se refere à forma de instituição das políticas, a pesquisa identificou 19 universidades públicas que aprovaram resoluções em seus conselhos universitários determinando que todos os programas de pós-graduação devem adotar ações afirmativas. Apenas 18,3% dos programas criaram medidas por iniciativa própria e somente um estado da Federação passou lei estadual regulamentando as medidas (Rio de Janeiro).

Em razão das preocupações com impactos na qualidade dos programas e consequente avaliação da Capes, os programas mais bem avaliados poderiam ser mais resistentes à criação dessas políticas. No entanto, os dados indicam que há programas com notas 6 e 7 instituindo ações afirmativas, o que pode ser usado como argumento nas discussões de programas que ainda estão em fase de análise e aprovação dessas medidas. As áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas são as que possuem maior número de programas de pós-graduação com ações afirmativas. Os dados apontam para uma maior resistência de programas de áreas mais duras, especialmente as Engenharias, as quais apenas criaram esse tipo de política por determinação de lei estadual ou de resolução da universidade.

Por fim, a região Sudeste se destaca na distribuição regional dos programas com ações afirmativas, especialmente daqueles que criaram medidas por iniciativa própria. As proporções da região Sudeste são significativas, uma vez que o estado de São Paulo foi por muitos anos resistente à implantação de cotas raciais. Ademais, é interessante notar que há um estado – o Maranhão – no qual nenhum programa instituiu até agora esse tipo de política.

O crescimento bastante expressivo e rápido das ações afirmativas na pós-graduação é, pelo menos em parte, consequência do sucesso das políticas de ação afirmativa na graduação, criadas a partir de 2003, ou seja, praticamente dez anos antes – em que pese a extemporaneidade da iniciativa da UnB. Certamente essas duas ondas de iniciativas de inclusão são produto de um reconhecimento maior, por parte das instituições de ensino superior brasileiras, do problema da reprodução da desigualdade social via acesso ao ensino superior. Isto é, até a criação de políticas de ação afirmativa, a educação superior pública brasileira servia prioritariamente à classe média branca. Essa segregação social e racial era particularmente aguda nos cursos mais concorridos. A política de cotas transformou o perfil da educação superior, promovendo intensa inclusão social e racial (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR; FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS, 2019). É claro que, como mostramos, algumas áreas da educação superior, como as Engenharias, são bastante avessas a políticas dessa natureza, mas mesmo elas são muitas vezes forçadas a adotá-las por normativas superiores advindas das universidades ou mesmo de leis estaduais ou federais.

Não foram somente as universidades públicas que se abriram para a inclusão. Como os dados de nosso estudo mostram, os legislativos estaduais vêm desempenhando papel importante na criação dessas iniciativas de inclusão, sendo cruciais para o advento da ação afirmativa na graduação e também têm tido seu papel nas iniciativas para a pós-graduação. Em outras palavras, o reconhecimento do problema e a disposição para experimentar soluções vão além dos muros da universidade e penetram o sistema político. Resta saber se, com a onda conservadora que varreu o país nas últimas eleições, quando forças políticas historicamente avessas à inclusão venceram a presidência e vários governos estaduais e conquistaram maioria nas duas casas legislativas federais, essa tendência de aumento da inclusão no ensino superior brasileiro vai persistir.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR; FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS ESTUDANTIS. *V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES*. Brasília: Andifes; Fonaprace, 2019.

BRASIL. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 30/8/2012, p. 1.

BRASIL. Lei n. 13.409, de 28 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 29/12/2016, p. 3.

BRASIL. Portaria Normativa MEC n. 13, de 11 de maio de 2016. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 12/05/2016, p. 47.

CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro de; FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa, comunitarismo e multiculturalismo: relações necessárias ou contingentes? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 103-118, fev. 2014.

CARVALHO, José Jorge de. *Inclusão étnica e racial: a questão das cotas no ensino superior*. 2. ed. Brasília: Attar, 2006.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro de. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 302-327, jan./abr. 2013.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João; MORATELLI, Gabriella. *Evolução temporal e impacto da Lei n. 12.711 sobre as universidades federais*. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2014. (Levantamento das políticas de ação afirmativa – Gema).

DE FIORI, Ana Letícia; ASSÊNCIO, Cibele; ANDRADE, Fabiana; TEIXEIRA, Jacqueline; PATRICARCA, Letizi; DAL BO, Talita. O tempo e o vento: notas sobre a arte de burocratizar políticas de cotas na USP. *Revista de Antropologia*, v. 60, n. 1, p. 55-83, 2017.

DINIZ FILHO, José Alexandre Felizola; FIORAVANTI, Maria Clorinda Soares; MELLO, Luiz; FREDRIGO, Fabiana de Souza; PAULA, Maria Helena de; DIAS, Luciene de Oliveira; ALVAREZ, Gabriel Omar; LIMA, Roberto Cunha Alves de; TAVARES, Francisco Mata Machado; OLIVEIRA, Dijaci David de. Cotas étnico-raciais na pós-graduação: a experiência da Universidade Federal de Goiás. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra; SILVÉRIO, Valter Roberto (ed.). *Ações afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2016. p. 183-212. (Ações Afirmativas no Brasil, v. 2).

- DURHAM, Eunice Ribeiro. *As universidades públicas e a pesquisa no Brasil*. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (Nupes); Universidade de São Paulo, 1998. (Documento de trabalho, 9).
- EURÍSTENES, Poema; CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro de; FERES JÚNIOR, João. *As políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2015)*. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2015. (Levantamento das políticas de ação afirmativa – Gemaa).
- EURÍSTENES, Poema; FERES JÚNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro de. *Evolução da Lei n. 12.711 nas universidades federais (2015)*. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2016 (Levantamento das políticas de ação afirmativa – Gemaa).
- FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; CAMPOS, Luiz Augusto de Souza Carneiro de. *A ação afirmativa no ensino superior brasileiro (2011)*. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2011. (Levantamento das políticas de ação afirmativa – Gemaa).
- FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica Toste; RAMOS, Pedro; MIGUEL, Lorena. *O impacto da Lei n. 12.711 sobre as universidades federais*. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2013 (Levantamento das políticas de ação afirmativa – Gemaa).
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. *Classes, raças e democracia*. 2. ed. São Paulo: 34, 2012.
- MACHADO, Marcell; EURÍSTENES, Poema; FERES JÚNIOR, João. *Políticas de ação afirmativa nas universidades estaduais (2017)*. Rio de Janeiro: Iesp/Uerj, 2017. (Levantamento das políticas de ação afirmativa – Gemaa).
- RIBEIRO, Carlos Antonio Costa; SCHLEGEL, Rogerio. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, Marta T. S. (ed.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- RIO DE JANEIRO. Lei estadual n. 6.914, de 06 de novembro de 2014. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ)*, Parte I (Poder Executivo), 07/11/2014, p. 1.
- RIO DE JANEIRO. Lei estadual n. 6.959, de 14 de janeiro de 2015. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ)*, Parte I (Poder Executivo), 15/01/2015, p. 1.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Experiências do programa de bolsas de pós-graduação da Fundação Ford no Brasil. In: ZONINSEIN, Jonas; FERES JÚNIOR, João (ed.). *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro*. Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Iuperj; Editora UFMG, 2008. p. 193-214.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Ação afirmativa na pós-graduação: o Programa Internacional de Bolsas da Fundação Ford na Fundação Carlos Chagas*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013. (Textos FCC, v. 36).
- SANTOS, Jocélio Teles dos. Pós-graduação em Direito e ações afirmativas no Brasil: uma experiência induzida. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v. 7, n. 14, p. 155-172, 2010.
- SILVA, Mário Augusto Medeiros da. Rumos e Desafios das políticas de ações afirmativas no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra; SILVÉRIO, Valter Roberto (org). *Ações Afirmativas no Brasil: reflexões e desafios para a pós-graduação*. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2016. p. 157-181. (Ações Afirmativas no Brasil, v. 2).
- UNBEHAUM, Sandra; LEÃO, Ingrid Viana; CARVALHO, Camila Magalhães. Programas e áreas de concentração em direitos humanos no Brasil: o desenho de uma possível interdisciplinaridade. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, Bauru, SP, v. 2, n. 2, p. 35-53, 2014.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB. Programa de Pós-Graduação em História, Edital n. 01, Seleção de candidatos às vagas do Programa de Pós-Graduação em História para os cursos de mestrado acadêmico e doutorado para o segundo período letivo de 2018, publicado em 23 de setembro de 2017. 2017a.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB. Programa de Pós-Graduação em Linguística, Edital n. 01, Seleção de candidatas/as surdos/as às vagas do Programa de Pós-Graduação em Linguística para os cursos de mestrado e de doutorado para o segundo período de 2017, publicado em 05 de maio de 2017. 2017b.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS), Edital de seleção para ingresso no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social em 2018. 2017a.
- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS), Edital de seleção para ingresso de candidatas/os indígenas no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social em 2018. 2017b.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB. Resolução n. 196/2002, do Conselho Universitário (Consu) da Uneb, revogada e substituída pela Resolução n. 468, aprova a reformulação no sistema de reservas de vagas para negros e indígenas e dá outras providências, 10 de agosto de 2007, publicada no D.O.E. de 16 ago. 2007, p. 14.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC. Programa de Pós-Graduação em Teatro, Edital n. 3, processo seletivo (inscrição, seleção e matrícula) para aluno regular com ingresso em 2017 nos cursos de mestrado e doutorado do programa de pós-graduação em teatro (PPGT), 16 de fevereiro de 2017.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO PARÁ – UEPA, Programa de Pós-Graduação em Biologia Parasitária na Amazônia, Seleção para o Doutorado – Ano Acadêmico de 2017, publicado em 27 de janeiro de 2017.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UERJ. Sub-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Instruções específicas para os candidatos às vagas do sistema de cotas para pós-graduação instituído pela Lei n. 6.914, 2014. Disponível em: [https://www.cepuerj.uerj.br/app\\_upload/Anexo%201%20-%20INSTRU%C3%87%C3%95ES%20ESPEC%C3%8DFICAS%20PARA%20OS%20CANDIDATOS%20C3%80S%20VAGAS%20DO%20SISTEMA%20DE%20COTAS%20PARA%20P%C3%93S-GRADUA%C3%87%C3%83O%20INSTITU%C3%8DDO.pdf](https://www.cepuerj.uerj.br/app_upload/Anexo%201%20-%20INSTRU%C3%87%C3%95ES%20ESPEC%C3%8DFICAS%20PARA%20OS%20CANDIDATOS%20C3%80S%20VAGAS%20DO%20SISTEMA%20DE%20COTAS%20PARA%20P%C3%93S-GRADUA%C3%87%C3%83O%20INSTITU%C3%8DDO.pdf). Acesso em: 10 mar. 2015.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Ata da 209ª sessão ordinária da congregação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 11 de março de 2015.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Programa de Pós-Graduação em História, Edital PPGH 1, publicado em setembro de 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA. Resolução n. 01, de 11 de janeiro de 2017, do Conselho Acadêmico de Ensino da UFBA. Institui normas para procedimentos, editais e reservas de vagas para processos seletivos da Pós-Graduação stricto sensu da UFBA.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL – UFFS. Resolução n. 08, de 06 de julho de 2017, do Conselho Universitário (Consuni) e da Câmara de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura (CPPGEC) da UFFS. Aprova a Política de Ações Afirmativas de acesso à Pós-Graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD. Resolução n. 176, de 20 de julho de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura da UFGD.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Edital n. 01 – Processo de Seleção 2017, publicado em 21 de outubro de 2016. 2016a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB. Resolução n. 58, de 07 de outubro de 2016, do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da UFPB. Dispõe sobre ações afirmativas na Pós-Graduação Stricto Sensu na UFPB para candidatos autodeclarados e oriundos da população negra, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e pessoas com deficiência. 2016b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS – UFG. Resolução Consuni n. 07. Dispõe sobre a política de ações afirmativas para pretos, pardos e indígenas na Pós-Graduação stricto sensu na UFG, Goiânia, 24 de abril de 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG. Resolução n. 02, de 04 de abril de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFMG. Dispõe sobre a Política de Ações Afirmativas para inclusão de pessoas negras, indígenas e com deficiência na Pós-Graduação stricto sensu na Universidade Federal de Minas Gerais.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO – UFOP. Resolução n. 7.200, de 1 de junho de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) da Ufop.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS – UFPel. Resolução n. 5, de 26 de abril de 2017, do Conselho Universitário (CONSUN) da UFPel. Dispõe sobre a política de ações afirmativas para pessoas negras, quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência nos Programas de Pós-Graduação stricto sensu da UFPel.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR. Programa de Pós-Graduação em Biologia Experimental, Edital 001/2017/PGBIOEXP, Seleção do Mestrado em Biologia Experimental.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR. Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais, Edital n. 01 – PRONAT-PRPPG, publicado em 27 de março de 2017. 2017a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR. Resolução n. 02, de 15 de março de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cepe) da UFRR. Dispõe sobre a política de ações afirmativas para negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência na Pós-graduação stricto sensu na UFRR. 2017b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCAR. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Edital do Processo Seletivo de Candidatos a Aluno do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de São Carlos (PPGS/CECH/UFSCAR) para Ingresso no Curso de Doutorado em 2018, publicado em 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE – UFS. Resolução n. 59, de 04 de dezembro de 2017, do Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (Conepe) da UFS Estabelece procedimentos sobre Política de Ações Afirmativas na Pós-Graduação da Universidade Federal de Sergipe.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA – UFU. Resolução n. 06, de 19 de julho de 2017, do Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação da UFU. Dispõe sobre a política de ações afirmativas para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na pós-graduação stricto sensu na Universidade Federal de Uberlândia.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ – UNIFAP. Resolução n. 39, de 29 de novembro de 2017, do Conselho Universitário da Unifap. Estabelece a Política de Ações Afirmativas da Universidade Federal do Amapá.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM. Resolução n. 010 do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da Ufam, Regulamenta a política de ações afirmativas para pretos, pardos e indígenas na pós-graduação stricto sensu da UFAM, 16 de fevereiro de 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Institucional, Edital de Seleção para o Mestrado (Turma 2017/1), 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – UNIPAMPA. Resolução n. 189, de 05 de dezembro de 2017, do Conselho Universitário da Unipampa.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. Programa de Pós-graduação em Direito, Edital n. 003, Seleção para o ingresso no primeiro semestre letivo de 2017, publicado em 19 de outubro de 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Edital n. 006, processo seletivo de mestrado 2018, publicado em 15 de dezembro de 2017. 2017a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ – UFPA. Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Cultura e Amazônia, Edital de Seleção do Curso de Mestrado Acadêmico 2017. 2017b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI. Resolução n. 059, de 11 de maio de 2015, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da UFPI. Aprova Programa de Inclusão de Pessoas com Deficiência nos Programas de Pós-Graduação da UFPI.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ – UNIFESSPA. Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, Edital n. 05, edital de inscrição e seleção da 7ª turma do curso de mestrado acadêmico interdisciplinar do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia (PDTSA), publicado em 8 de agosto de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT. Resolução n. 14, de 22 de março de 2017, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) da UFT. Dispõe sobre a Política de Ações Afirmativas para pretos, pardos, indígenas, quilombolas e/ou pessoas com deficiência na Pós-Graduação stricto sensu na UFT.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO – UFTM. Resolução n. 4, 27 de março de 2017, do Conselho Universitário (Consu) da UFTM. Dispõe sobre a adoção de ações afirmativas para negros (pretos e pardos), indígenas e pessoas com deficiência na Pós-Graduação stricto sensu da UFTM.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF. Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Edital de Seleção Pública – Mestrado em Comunicação, 2017.

VENTURINI, Anna Carolina. *O Programa de Inclusão Social da USP (Inclusp)*. Rio de Janeiro: Iesp/UERJ, 2015. (Textos para discussão Gemaa, 9).

VENTURINI, Anna Carolina. *Onze anos da ação afirmativa sem cota da Unicamp*. Rio de Janeiro: Iesp/UERJ, 2016. (Textos para discussão Gemaa, 11).



VENTURINI, Anna Carolina. Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 47, n. 166, p. 1292-1313, out./dez. 2017.

VENTURINI, Anna Carolina; FERES JÚNIOR, João. *Efeitos das alterações do PAAIS-Unicamp nos vestibulares de 2016 e 2017*. Rio de Janeiro: Iesp/UERJ, 2018. (Textos para discussão Gema, 16).

VENTURINI, Anna Carolina. *Ação afirmativa na pós-graduação: os desafios da expansão de uma política de inclusão*. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

#### NOTA SOBRE AUTORIA

A autora Anna Carolina Venturini foi responsável pela coleta e análise dos dados, bem como pela redação do artigo, o qual é resultante de sua tese de doutorado, defendida em 2019. João Feres Júnior contribuiu substancialmente para a preparação do projeto de pesquisa, discussão, elaboração e revisão final do manuscrito.

#### COMO CITAR ESTE ARTIGO

VENTURINI, Anna Carolina; FERES JÚNIOR, João. Política de ação afirmativa na pós-graduação: o caso das universidades públicas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 882-909, jul./set. 2020. <https://doi.org/10.1590/198053147491>

Recebido em: 09 JUNHO 2020 | Aprovado para publicação em: 27 JULHO 2020



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

RESENHAS

REVIEWS

COMPTE RENDU

RESEÑAS

<https://doi.org/10.1590/198053147181>

## FORTES E A LEGITIMAÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS A PARTIR DA TEORIA DA JUSTIÇA DE JOHN RAWLS

 Alexandre Zawaki Pazetto<sup>I</sup>

 Nei Antonio Nunes<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), Florianópolis (SC), Brasil; alexpazetto@gmail.com

<sup>II</sup> Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul), Florianópolis (SC), Brasil; neinunes@bol.com.br

FORTES, Renivaldo Oliveira. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: Fi, 2019.

Mesmo em nossos dias, com a riqueza do debate interdisciplinar, como também com a mobilização de movimentos sociais diversos, a temática das ações afirmativas pode ainda ser mal interpretada ou considerada controversa, seja pelo preconceito com relação ao seu caráter inclusivo, seja pela falta de conexões teóricas que legitimem tais medidas. Com essa problemática em mente, a obra *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*, de Renivaldo Oliveira Fortes, aborda interdisciplinarmente pontos convergentes entre as ações afirmativas e a teoria da justiça do filósofo estadunidense John Rawls (1921-2002), especialmente a partir da estrutura conceitual presente nas obras *Uma teoria da justiça* (2008) e *O liberalismo político* (2011). Assim, Fortes busca fundamentar politicamente as ações afirmativas a partir da teoria da justiça como equidade de Rawls, partindo da hipótese de que os pressupostos filosóficos da teoria rawlsiana endossariam e legitimariam as ações afirmativas.

Introdutoriamente, Fortes oferece ao leitor um panorama geral do livro, em que apresenta um quadro histórico acerca das ações afirmativas, elabora um esboço da teoria da justiça de Rawls, destaca os objetivos da obra e as questões que pretende responder a partir dela, além de expor seus procedimentos metodológicos. Ademais, o autor ressalta que sua pesquisa é motivada pela carência de argumentos utilizados ao se discutir a justificação política das ações afirmativas.

No capítulo inicial, Fortes busca apresentar uma definição das ações afirmativas a partir de um olhar interdisciplinar, dando ênfase às dimensões histórica, jurídica e filosófica. Já nas primeiras linhas, declara seu entendimento das ações afirmativas. Diz o autor: “As ações afirmativas são entendidas como políticas públicas de teor corretivo, idealizadas para preencher a lacuna entre a igualdade formal de oportunidades e a igualdade equitativa de oportunidades” (p. 25).

Em seguida, apresenta uma perspectiva histórica do termo “ação afirmativa”, inicialmente destacando sua origem nos Estados Unidos, em 1961. Aborda então a rápida evolução do termo, que passou a designar também uma forma de incluir grupos sub-representados, objetivando compensar o histórico de injustiças sofridas no passado, como, por exemplo, os casos de negros e mulheres.

A nota conceitual jurídica é iniciada asseverando que as ações afirmativas possuem legitimidade constitucional no Brasil. Em seguida, Fortes trabalha alguns conceitos acerca das ações afirmativas sob a perspectiva de juristas, evidenciando o quão fundamental é assegurar às pessoas que elas sejam capazes de ser o que desejarem, bem como garantir sua participação na sociedade como membros cooperativos que tenham plenos direitos.

O autor inicia a nota conceitual filosófica apresentando outras noções acerca das ações afirmativas, dessa vez sob a ótica de teóricos, ligados ou não a Rawls, que têm se dedicado ao tema. Fortes faz diversas inferências, abordando temas como: a dicotomia entre a discriminação e as ações afirmativas; as diferenças entre ação afirmativa fraca e ação afirmativa forte, bem como a relevância de cada uma sob ponto de vista moral; e a importância das ações afirmativas como dispositivos (políticas públicas) que combatem os diversos tipos de exclusão e injustiças.

O segundo capítulo é dedicado ao escopo teórico-filosófico, descrevendo os aspectos primordiais de uma teoria da justiça como equidade e os princípios de justiça, com destaque para o princípio de diferença.

O autor busca responder se as ações afirmativas podem ser objeto de análise da filosofia política. Para esclarecer essa questão, são discutidos alguns papéis que este campo do saber exerce na vida pública de uma sociedade democrática, levando Fortes a inferir que tais papéis vinculam-se à ideia fundamental de construir uma sociedade formada por cidadãos livres e iguais, em consonância tanto com a teoria rawlsiana quanto com as noções acerca das ações afirmativas.

Em seguida, apresenta-se a teoria da justiça como equidade de Rawls, destacando que essa baseia-se, sobretudo, na ideia de que os cidadãos livres e iguais concordariam em viver sob a ordem de princípios decididos em conjunto (contrato social), capazes de garantir os direitos e as liberdades fundamentais e iguais dos cidadãos. Assim, a partir de um arranjo justo das principais instituições políticas e sociais, constituir-se-ia a “estrutura básica da sociedade”, com a função de superar as desigualdades e injustiças entre os cidadãos, sem suprimir o valor das subjetividades.

Fortes, então, aborda a concepção política de pessoa sob a perspectiva de Rawls. Para o filósofo estadunidense, o cidadão é concebido como livre e igual, portador dos direitos e deveres no exercício da cidadania, em uma relação política com os demais sujeitos. Assim, cada pessoa tem uma inviolabilidade fundada na justiça que não deve ser desconsiderada, ou seja, o indivíduo tem um valor intrínseco, uma dignidade humana que não se deve sobrelevar.

Por fim, apresenta-se a ideia da posição original da teoria rawlsiana, em que, hipoteticamente, seriam discutidos os princípios de justiça sob os quais as pessoas viveriam. Fortes destaca que, para garantir a imparcialidade e a equidade na escolha dos princípios de justiça, Rawls impõe um “véu de ignorância”, a fim de privar as partes de informações mais específicas sobre si mesmas, como cor, gênero, nível educacional e social, etc. Rawls defende que, desse modo, ninguém levaria vantagens, e as partes buscariam um arranjo social que as favoreceria, independentemente da posição social que ocupassem. No entanto, o autor brasileiro enfatiza que a teoria de Rawls não pretende extinguir as diferenças naturais e sociais homogeneizando indivíduos e sociedades, mas que compete às instituições de um Estado bem ordenado reduzir as disparidades.

No terceiro capítulo, é problematizada a relação entre os bens primários e as ações afirmativas. Na teoria de Rawls, a concepção razoável de justiça como equidade encontra-se nos limites da estrutura básica da sociedade. Em outras palavras, está na esfera da justiça social. A partir dessa concepção, Fortes pensa as ações afirmativas como uma questão de justiça social, e propõe que, quando políticas públicas dessa modalidade são asseguradas constitucionalmente, o Estado tem maior capacidade para lidar com as injustiças e os diversos problemas do seu tempo histórico, a exemplo do racismo, intolerância e discriminação.

Na sequência, são discutidos os princípios da justiça que, de acordo com a teoria rawlsiana, seriam escolhidos de forma consensual na posição original, quais sejam: a igual liberdade, a igualdade de oportunidade e o princípio da diferença. Fortes enfatiza este último, articulando suas especificidades com a questão dos menos favorecidos e das ações afirmativas. Na concepção de justiça política de Rawls, os indivíduos não tiram vantagens uns dos outros, uma vez que somente são permitidos benefícios recíprocos. Assim, destacam-se as ações afirmativas como medidas de justiça social que se traduzem em ações de reciprocidade e de fraternidade para com os menos favorecidos, indispensáveis para eliminar privilégios sociais e, por conseguinte, construir uma sociedade efetivamente justa.

Ao final do capítulo, o autor aborda a ideia fundamental do mínimo social, em que problematiza a questão do nível e do tipo de recursos que as pessoas necessitam para viver de modo minimamente decente na sociedade. Salienta a importância de preservar o mínimo social e a igualdade de oportunidades de modo equitativo para garantir a participação dos cidadãos na sociedade, fazendo a ponte entre essa problemática e o modo como as ações afirmativas devem ser conduzidas por um Estado democrático. Por fim, Fortes destaca que, mesmo sendo difícil determinar especificamente o conteúdo do mínimo social, os Estados que buscam garanti-lo, bem como assegurar a igualdade equitativa, podem adotar paliativamente medidas de ações afirmativas, sob a justificativa do ideal da igualdade de oportunidades como meio para alcançar a justiça compensatória.

O quarto capítulo, por sua vez, apresenta os argumentos que apontam para a possibilidade de justificar as ações afirmativas a partir dos princípios de justiça como equidade. Inicialmente, a ideia de bens primários é escrutinada, culminando na seguinte noção: “aquilo de que as pessoas livres e iguais precisam como cidadãos membros de uma sociedade decente” (p. 123). Coerente a essa proposição, o autor argumenta que, satisfeitas as exigências do mínimo social, as medidas de ações afirmativas podem ser compreendidas como formas de promover justiça às vítimas de injustiças históricas.

Entretanto, como a ideia de bens primários de Rawls recebeu críticas de autores importantes, como Martha Nussbaum (2012, 2013) e Amartya Sen (1979, 2011), Fortes não se eximiu de indicá-las em sua obra. Em resumo, Nussbaum (2013) sugere o enfoque nas capacidades como alternativa à concepção de bens primários de Rawls, de modo que os princípios de justiça levem em consideração o que cada pessoa tem em comum com todas as outras. No mesmo sentido, Amartya Sen (1979) defende que a igualdade de capacidades é um fator determinante para a justiça, uma vez que a abordagem de bens primários não considera a diversidade humana. Embora o enfoque analítico proposto no livro seja a teoria de Rawls, percebe-se o esforço em ampliar o debate trazendo perspectivas diferentes no trato das ações afirmativas que sugerem, dentre outras coisas, possíveis limites na própria abordagem rawlsiana.

Na sequência, contudo, Fortes destaca a resposta de Rawls a seus críticos. Para o filósofo estadunidense, em primeiro lugar, a abordagem das capacidades avaliza a visão moral abrangente, ou seja, pressupõe sua aceitação e, por isso, vai contra os exageros do neoliberalismo. Além disso, Rawls problematiza o ato de medir e avaliar as capacidades. Diferentemente de Nussbaum e Sen, Rawls infere que, mesmo que as pessoas não tenham iguais capacidades, ainda têm, por menor grau que seja, as faculdades morais, intelectuais e físicas que lhes permitem participar e colaborar com a sociedade da qual fazem parte. Do mesmo modo, o filósofo destaca que problemas como doenças crônicas e deficiências devem ser de responsabilidade do Estado. Nessa direção, Fortes sublinha que medidas de amparo social são exemplos de ações afirmativas.

O capítulo final busca demonstrar que as ações afirmativas são admitidas pelo princípio de justiça rawlsiano. Para tanto, inicia-se com um diálogo entre Rawls e o teórico Thomas Nagel (2003), que parte da questão sobre quais são as implicações da justiça como equidade na política de ações afirmativas. Desse modo, a partir do resgate de obras de Nagel, Fortes infere que este filósofo reforça a ideia de que, à luz da teoria da justiça como equidade, as ações afirmativas são compatíveis com os princípios de justiça. *Mutatis mutandis*, Nagel ratificaria as proposições de Rawls acerca das ações afirmativas.

Em seguida, o autor trabalha a ideia das ações afirmativas como medidas necessárias para garantir um sistema fundamentado na igualdade equitativa de oportunidades. Nessa linha, são abordadas questões como a superação do preconceito para com os menos favorecidos ainda presentes na esfera pública, bem como a legitimação das ações afirmativas a partir de uma concepção política de justiça. Defende ainda que sua obra busca, baseada no princípio da igualdade equitativa de oportunidades, justificar a elaboração de leis, políticas e práticas afirmativas que garantam o acesso a educação, cargos e posições aos menos favorecidos, num processo que gere uma ampla inclusão social, econômica e política, ao passo que contribua para superar qualquer forma de preconceito ou discriminação, especialmente de cunho étnico-racial e de gênero.

Nas considerações finais, são apresentados os resultados sobre a hipótese de a ação afirmativa ser compatível com a teoria da justiça como equidade. Fortes salienta que seu livro não tem o objetivo de apresentar um léxico das noções rawlsianas que legitimem, por si só, as ações afirmativas, mas, ao escrutinar o conteúdo dos escritos do filósofo e de outros teóricos que o discutiram, buscar pontos de convergência que possam justificá-las.

Assim sendo, Fortes conclui que as ações afirmativas estão alinhadas aos pressupostos da teoria rawlsiana, contribuindo com a realização do princípio da liberdade, do princípio da igualdade de oportunidades, bem como do princípio da diferença. Para além disso, estão conectadas com o mínimo social e com as noções de bens primários. Desse modo, as ações afirmativas são, segundo as análises propostas no livro, validadas nos princípios de justiça, uma vez que o autor visualizou elementos suficientemente razoáveis para garantir sua legitimidade. Por fim, é destacada a importância do debate acerca das ações afirmativas nas sociedades atuais, do mesmo modo que se defende que essas práticas sociais e institucionais estejam presentes nas democracias constitucionais hodiernas, a fim de garantir às minorias desfavorecidas o acesso a condições minimamente necessárias de dignidade para que possam se desenvolver. E, se pensarmos no atual problema da crescente desigualdade no Brasil e em tantos outros países, o imperativo político da justiça social – gerador das ações afirmativas – é um desafio social e institucional e, concomitantemente, condição *sine qua non* para a consolidação da vida eticamente sustentável em nosso planeta.

## REFERÊNCIAS

FORTES, Renivaldo Oliveira. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: Fi, 2019.

NAGEL, Thomas. Rawls and liberalism. In: FREEMAN, Samuel (org.). *The Cambridge Companion to Rawls*. Nova York: Cambridge University Press, 2003. p. 62-85.

NUSSBAUM, Martha Craven. *Fronteiras da justiça*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, Martha Craven. *Women and human development*. Nova York: Cambridge University Press, 2012. Disponível em: [https://genderbudgeting.files.wordpress.com/2012/12/nussbaum\\_women\\_capabilityapproach2000.pdf](https://genderbudgeting.files.wordpress.com/2012/12/nussbaum_women_capabilityapproach2000.pdf). Acesso em: 23 maio 2017.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2008.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. *Equality of what?* Palo Alto, CA: Stanford University, 1979. Disponível em: [http://tannerlectures.utah.edu/\\_documents/a-to-z/s/sen80.pdf](http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/sen80.pdf). Acesso em: 21 abr. 2016.

### NOTA SOBRE AUTORIA

Sugestão de leitura da obra: Nei Antonio Nunes; elaboração do esboço da resenha: Alexandre Zawaki Pazetto; revisões do texto, com complementos e acréscimos de reflexões a partir de outras bibliografias, e redação final: Alexandre Zawaki Pazetto e Nei Antonio Nunes.

### COMO CITAR ESTA RESENHA

PAZETTO, Alexandre Zawaki; NUNES, Nei Antonio. Fortes e a legitimação das ações afirmativas a partir da teoria da justiça de John Rawls. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 911-914, jul./set. 2020. [Seção] Resenhas. Resenha da obra de: FORTES, Renivaldo Oliveira. *A teoria da justiça de John Rawls e as ações afirmativas: reparar as contingências em direção à igualdade*. Porto Alegre: Fi, 2019. <https://doi.org/10.1590/198053147181>

**Recebido em:** 5 MARÇO 2020 | **Aprovado para publicação em:** 18 MARÇO 2020



Este é um texto de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.



## NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

<b>Nome do autor</b>	O nome do(s) autor(es) deve constar conforme o autor deseja que seja publicado.
<b>Dois ou mais autores</b>	Para textos com dois ou mais autores, deve-se incluir uma nota no final informando qual a participação de cada um na elaboração do artigo.
<b>Tamanho do título e subtítulos</b>	Títulos e subtítulos dos artigos não podem exceder 80 caracteres com espaços.
<b>Tamanho do resumo</b>	<p>Toda matéria, à exceção de resenhas, precisa vir acompanhada de resumo em português contendo no máximo 11 linhas (ou 800 caracteres com espaços), com o objetivo, o método, os resultados e as conclusões do artigo.</p> <p>O espaçamento deve ser simples entre as linhas e sem espaço entre parágrafos, sem conter siglas nem referências, trazendo, em seu início, o título do trabalho.</p>
<b>Palavras-chave</b>	Ao final dos resumos, devem ser indicadas, no máximo, quatro palavras-chave (descritores) do conteúdo do texto, que devem ser buscadas no <a href="#">Thesaurus Brasileiro de Educação</a> , no Thesaurus de Educação da Unesco ( <a href="#">IBE Education Thesaurus</a> ) ou no <a href="#">Thesaurus Europeu dos Sistemas Educativos</a> .
<b>Tabelas, gráficos, quadros e figuras</b>	<p>Todas as tabelas, gráficos, quadros e figuras devem ser enviados preferencialmente em Excel, em arquivos separados, numerados com algarismos arábicos, com títulos (posicionados acima) padronizados quanto ao formato e termos utilizados.</p> <p>Abaixo destes, deve, obrigatoriamente, ser indicada a fonte dos dados (remetida às referências bibliográficas), com autoria e ano, inclusive se for de elaboração própria dos autores. As figuras (ilustrações, imagens, mapas, fotos, etc.) devem ter resolução de, no mínimo, 300 DPIs.</p> <p>Na versão em PDF, tabelas, gráficos, quadros e figuras devem vir inseridos no lugar em que serão publicados.</p>
<b>Notas de rodapé</b>	<p>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.</p> <p>Não usar <i>idem</i>, <i>ibidem</i> ou <i>id</i>.</p>
<b>Siglas e abreviaturas</b>	As siglas devem ser desdobradas quando mencionadas à primeira vez no artigo. Ex.: Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

<p><b>Metodologia estatística</b></p>	<p>A metodologia estatística empregada deve ser descrita com detalhamento que permita que os resultados possam ser replicados por um leitor com experiência no assunto que tenha acesso aos dados originais. Por outro lado, deve-se evitar o uso de linguagem excessivamente técnica, visando a apresentar a descrição metodológica com clareza suficiente para que um leitor não especializado no assunto também possa compreendê-la.</p> <p>Essas recomendações se traduzem, principalmente, em medidas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fornecer detalhes sobre as unidades experimentais, aleatorização e procedimentos amostrais;</li> <li>• descrever e/ou proporcionar acesso aos instrumentos de coleta da pesquisa;</li> <li>• indicar todas as técnicas descritivas e inferenciais utilizadas, fornecendo referências bibliográficas sempre que necessário;</li> <li>• apresentar os resultados quantitativos com suas respectivas medidas de incerteza (intervalos de confiança, p-values, etc.);</li> <li>• adotar um nível de precisão na apresentação dos dados e resultados (por exemplo, número de casas decimais) padronizada e coerente com as possibilidades da pesquisa;</li> <li>• utilizar recursos gráficos e tabelas sempre que esses elementos possam facilitar a organização e síntese dos dados e a compreensão dos resultados;</li> <li>• discutir a razoabilidade dos resultados obtidos e relatar possíveis limitações dos métodos empregados;</li> <li>• definir os termos técnicos, os símbolos matemáticos e as siglas presentes no artigo;</li> <li>• especificar os softwares estatísticos utilizados.</li> </ul>
<p><b>Citação no texto</b></p>	<p>As citações literais curtas são integradas ao texto, entre aspas, seguidas de parênteses com sobrenome do autor, em caixa alta, ano da publicação e número da página. 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.).</p> <p>As remissões sem citação literal são incorporadas ao texto, sem necessidade de informar a página. Ex.: Segundo Fonseca (1986).</p>
<p><b>Referências</b></p>	<p>As referências, restritas apenas às obras citadas no texto, devem vir ao final deste e se pautarem pelas normas da ABNT (NBR 6023, 2018), apresentando o título das obras em itálico. Obedecem à ordem alfabética do sobrenome do primeiro autor e, quando possível, fazer constar por extenso o prenome dos autores. Nas referências com mais de dois autores, todos os nomes devem vir separados por ponto e vírgula, mesmo aquelas com mais de três autores, dispensando o uso de <i>et al.</i></p>
<p><b>Espaço entre linhas</b></p>	<p>Espaçamento de 1,5 entre as linhas.</p> <p>Sem espaço (anterior ou posterior) entre os parágrafos.</p>
<p><b>Margens</b></p>	<p>3 cm de margem superior, 3 cm de margem inferior, 3 cm de margem esquerda e 2 cm de margem direita.</p>
<p><b>Tamanho da fonte</b></p>	<p>corpo 12</p>
<p><b>Tipo de letra</b></p>	<p>Times New Roman</p>
<p><b>Tamanho da folha</b></p>	<p>A4</p>
<p><b>Número de páginas</b></p>	<p>Artigos, ensaios teóricos e relatos de experiência não podem exceder 25 páginas, ou 63.300 caracteres com espaços, incluindo tabelas, gráficos, quadros ou figuras, anexos ou apêndices e referências.</p> <p>A extensão máxima da Resenha é de 6 páginas, ou 14.550 caracteres com espaços; a do Destaque Editorial, de 2 páginas, ou 4.250 caracteres com espaços.</p>



No ato de submissão, solicitam-se dos autores: nome completo; vínculo institucional ou última ocupação profissional; cidade, estado e país da instituição; titulação (graduado, especialista, mestre/mestrando, doutor/doutorando), endereço, telefone, celular, *e-mail* de contato e Orcid. Pede-se, ainda, que o autor indique como seu nome deve constar da publicação e qual *e-mail* deve ser apresentado.

Deverão ser enviados dois arquivos do manuscrito: um em versão PDF e outro em formato .doc ou .docx. Como *Cadernos de Pesquisa* adota o sistema duplo-cego de avaliação, é necessário que não haja identificação de autoria no corpo do texto ou em notas de rodapé, nem nas propriedades do arquivo em PDF.

O autor deve acessar o sistema, clicar no *link* Nova submissão e preencher as informações necessárias nos cinco passos, a saber:

**Passo 1.** Iniciar submissão. Preenchimento obrigatório dos campos: Seção; Idioma da submissão; Condições para submissão; Declaração de direito autoral. Comentários para o editor são opcionais.

**Passo 2.** Transferência do manuscrito em PDF: esta versão destina-se à avaliação, com todas as tabelas, gráficos, quadros e figuras, no lugar em que deverão ser publicados, e sem informações que permitam identificar a autoria.

**Passo 3.** Metadados da Submissão (Indexação). Inclusão dos dados de todos os autores, do título e do resumo do trabalho apresentado, de colaboradores e agências de fomento (se for o caso) e das referências citadas no texto. Os coautores também devem ser cadastrados no sistema.

**Passo 4.** Documentos suplementares. Nessa etapa, deve ser transferido/enviado o manuscrito COMPLETO em formato “.doc” ou “.docx”: esta versão deverá conter todas as informações sobre autoria e filiação, além dos gráficos, quadros, tabelas e figuras nas devidas posições no texto.

Ainda nesta etapa também devem ser enviados os gráficos, quadros, tabelas e figuras em arquivos abertos e editáveis, separados, em Word ou Excel, e numerados com algarismos arábicos.

**Passo 5.** Confirmação da submissão: nesta etapa, o autor deve clicar em “Concluir submissão”.

Para acompanhar o status da submissão, o autor deve acessar o sistema → menu → acesso → login e senha.