





# **EDUCAÇÃO BÁSICA**

**Discursos e práticas político-normativas e interpretativas**



**Dirce Nei Teixeira de Freitas**  
**Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto**  
(organizadoras)

**EDUCAÇÃO BÁSICA**  
**Discursos e práticas político-normativas e interpretativas**

Editora UFGD  
DOURADOS-MS, 2008

Universidade Federal da Grande Dourados

**Reitor:** Damião Duque de Farias

**Vice-Reitor:** Wedson Desidério Fernandes

**COED**

**Coordenador Editorial da UFGD:** Edvaldo Cesar Moretti

**Técnico de Apoio:** Givaldo Ramos da Silva Filho

**Conselho Editorial da UFGD**

Adáuto de Oliveira Souza

Lisandra Pereira Lamoso

Reinaldo dos Santos

Rita de Cássia Pacheco Limberti

Wedson Desidério Fernandes

Fábio Edir dos Santos Costa

**Capa**

Editora da UFGD

**Foto**

Construção da Faculdade de Educação da UFGD

por Nataly Gomes Ovando.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central – UFGD

379.81 E24	Educação básica: discursos e práticas político-normativas e interpretativas. / Dirce Nei Teixeira de Freitas, Nilce Aparecida da Silva Fedatto, organizadoras. – Dourados, MS : Editora da UFGD, 2008. 208p.  Vários autores ISBN 978-85-61228-11-8  1. Educação - Brasil. 2. Educação e Estado – Brasil e Administração. 3. Política e Educação - Brasil. 4. Ensino fundamental – Organização. I. Título.
---------------	--

Este livro foi autorizado para domínio público e está disponível para download nos portais do MEC [[www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br)] e do Google Pesquisa de Livro  
De acordo com a Lei n.10.994, de 14/12/2004,  
foi feito depósito legal na Biblioteca Nacional

Direitos reservados à  
Editora da Universidade Federal da Grande Dourados  
Rua João Rosa Goes, 1761  
Vila Progresso – Caixa Postal 322  
CEP – 79825-070 Dourados-MS  
Fone: (67) 3411-3622  
[edufgd@ufgd.edu.br](mailto:edufgd@ufgd.edu.br)  
[www.ufgd.edu.br](http://www.ufgd.edu.br)



# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> _____	11
 <b>Parte I — ESTADO E EDUCAÇÃO BÁSICA: DISCURSOS E PRÁTICAS POLÍTICO-NORMATIVAS</b>	
<b>IDÉIA DE ESTADO: UM PONTO DE PARTIDA PARA COMPREENDER A EDUCAÇÃO BÁSICA</b> _____	15
Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto	
<b>A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO DISCURSO POLÍTICO-NORMATIVO BRASILEIRO</b> _____	33
Dirce Nei Teixeira de Freitas	
 <b>PARTE II — POLÍTICAS E PRÁTICAS INTERPRETATIVAS</b>	
<b>A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE EDUCADORES PARA A EDUCAÇÃO INCLUSIVA: DO DISCURSO ÀS PRÁTICAS SOCIAIS</b> _____	57
Marilda Moraes Garcia Bruno	
<b>AS PROPOSTAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ANOS 1980 E 1990: A VISÃO DOS ATORES</b> _____	69
Adriana Alves de Lima Rocha e Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto	
<b>AS VÁRIAS FACES DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: A EDUCAÇÃO DO CAMPO</b> _____	87
Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto e Maria Elenice Vasconcelos da Paz	
<b>CENÁRIO, POLÍTICAS E DEBATE SOBRE O “FRACASSO ESCOLAR” NO BRASIL</b> _____	111
Jaina Garcia Duarte e Dirce Nei Teixeira de Freitas	
 <b>Parte III — PRÁTICAS INTERPRETATIVAS NA ESFERA DA GESTÃO</b>	

<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LITERATURA EDUCACIONAL: CONCEPÇÕES, CONDIÇÕES, BARREIRAS E ENTRAVES</b>	133
<b>Andréia Vicência Vitor Alves e Dirce Nei Teixeira de Freitas</b>	
<b>GESTÃO DA ESCOLA BÁSICA: AS COMPLEXAS RELAÇÕES ENTRE OS GESTORES E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) — LEI N. 8.069, DE 13/07/1990</b>	155
<b>Lindamir Cardoso Vieira Oliveira</b>	
<b>PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO DA ESCOLA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA</b>	177
<b>Maria Alice de Miranda Aranda</b>	
<b>A RELEVÂNCIA DA ABORDAGEM PSICANALÍTICA PARA A COMPREENSÃO DA DINÂMICA ESCOLAR</b>	195
<b>Lia Dauber</b>	
<b>AUTORAS</b>	205

## PREFÁCIO

As transformações sociais, econômicas, políticas e culturais em curso têm exigido e promovido a “reconstituição” de instituições sociais, de suas inter-relações, de seus marcos e processos regulatórios e de suas práticas, de modo a transformar-lhes a própria identidade. Nesse contexto, cresce o imperativo da redefinição de funções e articulação dos espaços educativos tradicionais, bem como da abertura destes para outros em configuração.

Nesse processo e a pretexto de promover a revisão do lugar e do papel da instituição escolar na sociedade contemporânea, instâncias internacionais buscam elaborar consensos, estabelecer acordos, diretrizes e planos de ação que operam como reguladores do desenho de reformas educacionais empreendidas em diversos países. Na construção de uma “nova” educação escolar, a concepção e prática da educação básica enquanto direito de todos, assim como a reordenação da sua administração/gestão entram como problemáticas relevantes a ocupar os Estados nacionais.

No caso brasileiro, a reforma educacional do período pós-1988 redefine a organização e a administração da educação nacional, bem como se propõe a regular a gestão da educação básica, com vistas a estabelecer e consolidar um “novo” padrão de escolarização. Assim, em razão das transformações em processo na sociedade e no Estado, recolocam-se as problemáticas da concepção do básico na educação, do direito à educação, bem como das políticas de descentralização, autonomia e ampliação do espaço político-administrativo, mediante práticas participativas e de abertura institucional.

Da ação discursiva à interpretativa e operacional muito há de se avançar para que se logre consolidar, no país, o caráter público e democrático das instituições educacionais e para se efetivar o direito de todos à educação básica, pois ainda são inúmeros os desafios.

Os trabalhos reunidos neste livro abordam temas relevantes da educação básica brasileira que contemplam a dimensão conceitual e interpretativa de ações (discursivas, reguladoras, operativas) na esfera da literatura educacional recente, da intervenção estatal e governamental sistêmica e de agentes escolares. Com foco no período 1988-2002, as abordagens convidam à reflexão e investigação sobre o subseqüente.

Cabe esclarecer que os textos resultaram das interlocuções dos autores no fazer ensino, pesquisa e extensão com compromisso universitário.



# Parte I

## **ESTADO E EDUCAÇÃO BÁSICA: DISCURSOS E PRÁTICAS POLÍTICO-NORMATIVAS**



# IDÉIA DE ESTADO: UM PONTO DE PARTIDA PARA A COMPREENSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Escrever sobre o Estado, assim com inicial maiúscula, pode parecer muita pretensão para pessoa de fora da ciência política, mas o objetivo deste texto não é o aprofundamento da concepção de estado, nem análise das diferentes teorias sobre sua origem e fundamentos. Nosso objetivo é bem modesto, pretendemos apresentar alguns aspectos de uma instituição que ultrapassa e se distingue de nossas existências e com a qual temos uma relação de subordinação. Relação esta que, às vezes, leva à alienação e o Estado aparece como *deus ex-machina* distante de nós, e pior, acima de nós comandando nossas vidas.

O entendimento de que o Estado ente abstrato, como um personagem, um *leviatã*, nas palavras de Hobbes, não existe, o que existem são instituições permanentes criadas pelo homem para regular as relações sociais que vão se tornando complexas a partir do progresso das forças produtivas e das conseqüentes distinções sociais e desigualdades entre os indivíduos e os grupos é fundamental para a compreensão da educação como uma estratégia de intervenção na sociedade pelo Estado, seja para “criar tipos de homens” (BRANDÃO, 1985), seja para controle ideológico.

Em outras palavras, estamos querendo dizer que o profissional da educação ao conceber o Estado como criação humana, estará, portanto, compreendendo que suas normas também o são e, por isso, passíveis de serem mudadas à luz dos interesses da maioria da população.

No intuito de colaborar para o desvelamento de tema tão complexo, mas essencial para uma leitura crítica da educação vamos abordá-lo em três aspectos. No primeiro procuramos situar a expressão *Estado*, esclarecendo os seus significados e principais concepções. O segundo trata de uma breve retomada histórica do Estado e da educação e, por último, tecemos alguns comentários sobre o Estado neste fim / começo de milênio, em tempos de globalização e neoliberalismo, quando são trombeteados o enfraquecimento

e até mesmo a dispensabilidade do Estado e as conseqüências disso para a educação pública. O texto se completa com um breve apontamento sobre as relações entre o Estado e a educação básica no Brasil.

## ESTADO: UMA EXPRESSÃO, VÁRIOS SIGNIFICADOS

A significação é um ponto de partida, uma projeção do sentido, um despertar para o conhecimento. No processo de construção do conhecimento, para um objeto tornar-se *objeto do conhecimento* é necessário o estabelecimento de uma representação mental dele, para que, lhe dirigindo a atenção, se construa o seu sentido e significado. Em outras palavras, o homem não vê o mundo apenas como cor e formas, mas a partir de suas relações com os outros homens e com a natureza constrói um novo universo: o do conhecimento, da cultura atribuindo significado àquilo que antes era pura natureza.

Buscando colaborar na compreensão do significado de Estado, dando-lhe sentido como ponto de partida necessário ao estudo das questões da educação, consultamos um dicionário para constataremos sua polissemia. A expressão *estado* deriva do latim *status*, de *stare* (ficar em pé), então à primeira vista já podemos afirmar que a idéia implica passividade, imobilismo em oposição à ação, ao movimento.

Consultados alguns dicionários<sup>1</sup> da língua portuguesa observamos que a expressão *estado* apresenta 19 (dezenove) sentidos, desde “modo de ser, estar” (sentido 1), passando por “conjunto dos poderes políticos de uma nação” (sentido 7), até “ofício de defuntos” (sentido 19).

Mas o uso da expressão é muito mais amplo, na física o *estado* de um corpo é como a matéria se apresenta: estado sólido, líquido e gasoso. Para a filosofia política, *estado* significa o conjunto organizado das instituições políticas, jurídicas, econômicas, sob um governo autônomo e ocupando um território próprio e independente (DUROZOI e ROUSSEL, 1996, 166).

A expressão tem ainda um sentido teológico para indicar o *estado de graça* (*Ibid*) do homem antes de sua queda e um sentido filosófico *estado de natureza*, expressão que designa uma situação fictícia, imaginada por Hobbes e Rousseau, dos homens antes de se organizarem em sociedade, isto é, *estado civil* (*Ibid*, p. 167).

Para o tema que nos ocupa, *estado* deverá ser entendido como uma solução e resposta que as sociedades complexas encontraram para suas

---

1 Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa; CODIL, Dicionário Prático da Língua Portuguesa – v.II; Dicionário Escolar da Língua Portuguesa – MEC/FAE; Dicionário LUFT da Língua Portuguesa.

diferenças, conflitos e contradições, como um poder separado da sociedade cuja função é dirigi-la, comandá-la, arbitrar conflitos usando, inclusive, a força (CHAUÍ, 1995, p. 377).

Neste sentido, o *estado* não se reduz ao aparelhamento institucional, sua dimensão observável, mas um objeto teórico resultado do esforço intelectual que se refere a uma realidade empírica constituída historicamente. Diferentes concepções existem sobre o estado das quais apresentaremos algumas, entre as mais difundidas no mundo ocidental.

Para Hobbes<sup>2</sup>, quando não há um poder visível capaz de defender os homens, garantindo-lhes segurança, suas paixões individuais os levariam ao “estado de natureza” (p. 75), isto é, um estado de instabilidade, miséria e guerra de todos contra todos. Para que seja viável uma convivência pacífica entre os homens e se conservar a integridade e a vida, impõe-se um governo civil.

A única maneira de instituir um [...] poder comum capaz de defendê-los [aos homens] das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros [...] é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades [...] a uma só vontade [...] e suas decisões a sua decisão. Isto é mais do que consentimento ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos [...] numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens [...]. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado (1979, p. 105).

Como se pode observar na citação acima, Hobbes defende um Estado forte e poderoso, o grande Leviatã (p. 106), que seja capaz de conformar as vontades, levar à paz interna e ajuda mútua externa.

Esse poder soberano que paira sobre os indivíduos teve sua essência assim definida por Hobbes:

“Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente para assegurar a paz e a defesa comum” (1979, p. 106).

Com objetivos opostos aos de Hobbes, que defendia e justificava o poder absolutista, conforme pudemos observar, Locke<sup>3</sup> também sustenta que o estado de sociedade e o poder político é resultado de um pacto entre

2 Thomas Hobbes (1588 – 1679), filósofo inglês, figura entre os teóricos que procuram justificar o poder absoluto dos reis, mas ressalta que tal poder resulta de um pacto social. Sua concepção de Estado encontra-se na obra *Leviatã* ou *Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*.

3 John Locke (1632 – 1704), filósofo inglês cujas idéias políticas influenciaram profundamente o pensamento ocidental. É considerado o “pai” do liberalismo moderno porque suas teses serviram de base para as democracias liberais. Em sua obra: *Dois Tratados Sobre o Governo Civil* encontram suas teses sociais e políticas.

os homens. Igualmente sustenta que o estado anterior a esse acordo seria o estado de natureza (MARTINS & MONTEIRO, 1979).

Para Locke (1979), a compreensão do poder político e de sua origem só é possível se considerarmos em que estado todos os homens se acham antes desse acordo: no estado natural, gozando de total liberdade. Nesse estado os limites são as “leis da natureza” (p.35) e as pessoas agem sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem. Todavia, as paixões e imperfeições individuais impelem os homens a não respeitarem os direitos dos outros e conseqüentemente colocar sob ameaça a paz e preservação de toda humanidade, assim, um poder político “é o remédio para os inconvenientes do estado de natureza” (LOCKE, 1979, 38). Necessário se faz ressaltar que Locke, ao propor esse governo civil, descarta os “monarcas absolutos”, isto é, um homem governando uma multidão “podendo fazer aos súditos tudo que lhe aprouver” e acrescenta: “melhor será no estado de natureza, no qual os homens não estão obrigados a submeter-se à vontade injusta de outrem” (p. 38).

Como podemos deprender, as idéias de Locke sobre o estado diferem completamente das de Hobbes, pois para o primeiro,

[...] haverá sociedade política somente quando cada um dos membros renunciar ao próprio poder natural, passando-o às mãos da comunidade em todos os casos que não lhe impeçam de recorrer à proteção da lei estabelecida. E, [...] excluindo-se todo julgamento privado [...] a comunidade torna-se árbitro em virtude de regras fixas estabelecidas e as mesmas para todas as partes, e, por meio de homens, que derivam a autoridade da comunidade para execução dessas regras, decide todas as diferenças que surjam [...] e castiga as infrações [...] com as penalidades estabelecidas pela lei [...]. Os que estão unidos em um corpo, tendo lei comum estabelecida e judicatura [...] com autoridade para decidir controvérsias e punir os ofensores, estão em sociedade civil (LOCKE, 1979, 67).

Foi, sem dúvida, sua intransigente condenação ao absolutismo, em suas palavras “incompatível com a sociedade civil” (p.68), que as idéias de Locke influenciaram os iluministas franceses e os idealizadores da Revolução Americana. Enfim, as idéias políticas de Locke serviram de base e deram sustentação à luta da burguesia liberal contra o absolutismo monárquico.

Rousseau<sup>4</sup>, como Locke, formula sua teoria de direito político a partir do “estado de natureza” onde impera a liberdade e a igualdade<sup>5</sup> e da

---

4 Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778), filósofo suíço, apesar da atribulada vida pessoal, figura entre os principais teóricos do liberalismo democrático e é marco na história da educação realizando a denominada *revolução copernicana*. Sua obra *O Contrato Social*, escrita no século XVIII (1757), permanece indispensável para qualquer reflexão política.

5 É interessante destacar que tanto para Locke (1983, 82) como para Rousseau (1999, 127), *igualdade*

afirmação de que a pessoa humana é a detentora de todo poder, isto é, fonte e norma de toda lei. Distancia-se do filósofo inglês quando este admite a perda da liberdade (LOCKE, 1983, 83) tornando-a uma norma e não “o valor humanista e a força renovadora da vida social (ROUSSEAU, 1999, 17)”.

Para Rousseau, o estado é uma convenção formal resultado do contrato social,

[...] uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa [...] com toda força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece a si mesmo permanecendo [...] tão livre quanto antes. [...] Esse ato de associação produz, em lugar da pessoa particular de cada contratante, um corpo moral e coletivo [...] e que por esse mesmo ato ganha sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa pública, que se forma, [...] pela união de todas as outras, [...] é chamado de *Estado*, quando passivo, *soberano* quando ativo [...]. Quanto aos associados, recebem [...] o nome de *povo* e se chamam *cidadãos*, enquanto partícipes da autoridade soberana, e *súditos*, enquanto submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 1999, 69-71).

Como podemos observar, Rousseau defende uma democracia radical, na qual toda soberania e autoridade pertencem ao povo em sua totalidade. Neste sentido, defende e define as leis, convenções necessárias para estabelecer as relações entre os homens e estatuir os direitos e deveres, bem como “conduzir a justiça a seu objetivo”. Então, a lei é o resultado da vontade geral e expressão da soberania, porque “todo o povo estatui algo para todo o povo” (p. 106).

Considerando, então, a legislação como única manifestação completa e direta da vontade geral, Rousseau assevera que o único poder que dispõe da força soberana é o Legislativo e conseqüentemente só é legítimo o Estado regido por leis, em suas palavras “*a República*” (p.107) que governa o interesse público e a coisa pública.

Defensor do poder como direito inalienável do povo, Rousseau entende que a vontade geral necessita “de um agente que a reúna e ponha em ação” (p.136), daí tratar de definir *Governo* e estabelecer seus limites, além de alertar para o fato de muitos confundirem este com o soberano, do qual é apenas o ministro, isto é, o governo “é um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua mútua correspondência encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade” (p.136).

A distinção que Rousseau estabelece entre Estado e Governo é muito importante, visto que na sua época (século XVIII) e ainda hoje se confundia a vontade e interesses particulares da pessoa real (dos governantes) com os

---

não significa “absolutamente os mesmos graus de (...) riqueza”, mas sim, igualdade formal.

objetivos e o exercício do poder do Estado (o soberano/povo).

Discordando totalmente das teses de Locke, Rousseau e Hobbes, quanto a origem do poder político num pacto social estabelecido entre os homens visando o bem comum, Marx<sup>6</sup> sustenta que o estado é apenas uma organização defensora dos interesses da classe que domina economicamente a sociedade.

Embora não tenha desenvolvido um estudo sistemático e específico sobre o Estado, Marx desenvolveu algumas teses e levantou algumas questões sobre este que fazem dele uma referência obrigatória em qualquer debate sobre o poder político.

A concepção clássica de estado de Marx e Engels foi assim expressa: “o poder estatal moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns do conjunto da classe burguesa” (1998, p. 9). É uma afirmação mais complexa do que parece à primeira vista e, por ser tão objetiva, se prestou a simplificações e interpretações exageradas no interior do próprio pensamento marxista<sup>7</sup>.

Após Marx e Engels houve um empobrecimento de sua tese sobre o estado, principalmente entre 1920/50 como o predomínio do stalinismo, mas esta foi retomada por políticos e teóricos, como o filósofo italiano Antonio Gramsci<sup>8</sup>, que ao fazer a releitura das contribuições do marxismo clássico, à luz de um outro período histórico, desenvolveu a concepção de hegemonia<sup>9</sup> para demonstrar que o Estado não realiza sua dominação apenas pela coerção, mas também pelo consentimento desempenhando importante papel nos campos cultural e ideológico (BOTTOMORE, 1998, p. 136).

Gramsci redefine e amplia a concepção de estado marxiana. Para ele “Estado é = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida

---

6 Karl Marx (1818 – 1883), economista e filósofo alemão, estudou as contradições do sistema capitalista e denunciou que a concorrência torna o trabalho humano cada vez menos valorizado e cada vez mais desumano. Essa levou-o, juntamente com seu amigo Engels, a engajarem-se na luta política em prol de uma revolução proletária. Embora nunca tenha desenvolvido um estudo sistemático sobre o Estado, este figura-se como uma de suas preocupações centrais.

7 Marx e Engels desenvolvem suas teses sobre o Estado nas obras *A Ideologia Alemã* e *Manifesto Comunista*. Em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* Marx aperfeiçoa suas reflexões e em *Crítica ao Programa de Gotha* aprofunda seus estudos. Para estas nossas reflexões entendemos ser suficiente a concepção clássica, à qual permanece fiel.

8 Antonio Gramsci (1891 – 1937), filósofo marxista italiano. Suas reflexões buscam demonstrar a viabilidade da revolução socialista nas sociedades industrializadas. O estudo da função política dos intelectuais é o ponto de partida de suas contribuições teóricas, vistos como essenciais na organização de uma nova ordem social, de um novo Estado-nação.

9 Foge aos objetivos e limites deste trabalho a análise do conceito de hegemonia gramsciano. Para o tema que nos ocupa basta esclarecer que se refere à capacidade de um(ns) grupo(s) social(is) de conquistar alianças, de dirigir não só a estrutura econômica e a política de uma sociedade, mas também o modo de pensar, as orientações ideológicas, e, inclusive, o modo de conhecer. Para melhores esclarecimentos consultar o próprio Gramsci (*Concepção Dialética da História*) e Luciano Gruppi (*O Conceito de Hegemonia em Gramsci*).

de coerção (1984, p. 149). Embora faça esta distinção sutil, mas complexa, devemos tomá-la mais como metodológica, a maneira que o filósofo italiano encontrou para demonstrar que a *sociedade política* representa a dominação direta do estado através da força e do poder jurídico, enquanto a *sociedade civil* seria o conjunto dos organismos e organizações com funções educativas e ideológicas, através das quais uma sociedade é dirigida.

Gramsci concorda com Marx quanto ao caráter de classe do Estado, aliás, luta pela organização de um “novo” Estado-nacional-popular, e afirma que este exerce um papel de mediação entre a classe que representa (a dominante) e os interesses dos outros grupos que compõem a sociedade, aliados ou subordinados. Nesse sentido, o “Estado trabalha pela formação de uma vontade coletiva, de uma *unidade intelectual e moral*, e pela (...) estruturação do corpo social completo” (MACCIOCCHI, 1980, 152), o que lhe possibilitaria viabilizar seus objetivos e idéias como valores universais.

A formação de uma *vontade coletiva* visando à criação de uma ordem social é uma importante e original contribuição teórica de Gramsci que, para explicá-la, reporta-se a outro pensador italiano – Maquiavel – e sua obra *O Príncipe*, e trata de recuperar o papel do partido político denominado por ele de “Príncipe Moderno”, um unificador, um grande reformador intelectual e moral “(...) que atua sobre um povo disperso para despertar e organizar a sua vontade coletiva” (GRAMSCI, 1984,4).

No interior do pensamento gramsciano outro elemento fundamental na organização de um “estado nacional-popular” é a tarefa histórica atribuída aos intelectuais. Para Gramsci, o papel do intelectual deve passar de “representante da hegemonia, funcionário do grupo dominante” para o reformador intelectual e moral da classe popular. Foge aos objetivos propostos a análise da função dos intelectuais na organização do novo Estado proposto por Gramsci, mas é importante ressaltar que, para ele, com o qual concordamos plenamente, a função essencial do intelectual é dar homogeneidade e consciência à classe, isto é, a ter consciência de sua função histórica, “[...] como construtor, organizador, ‘persuasor permanente’[...]” (1982, p. 8), em outras palavras, o intelectual gramsciano caracteriza-se por ser um “dirigente” = especialista + político, capaz de organizar as conexões entre todos os grupos sociais e realizar a conquista ideológica (a hegemonia).

Criticado por uns, referência teórica para outros, o certo é que Gramsci consegue permanecer fiel às teses marxistas clássicas sem lançar mão da revolução armada para a criação de um novo tipo de Estado, sua proposta tem no conceito de *hegemonia* a “pedra de toque”, o único meio de destruir a velha sociedade é começar a construir uma nova ordem “passivamente”

através da formação de uma “consciência popular-nacional geral e atuante” (GRAMSCI, 1984, 81).

“Quem escapa ao Estado e ao poder hoje e, também, quem disso não fala?” (POULANTZAS, 1985, 13). A partir desta questão, Poulantzas<sup>10</sup> desenvolve suas análises e reflexões sobre a situação política atual. Neste sentido, sua contribuição teórica completa este item do trabalho porque contempla nosso objetivo de entender o significado de estado e sua atuação frente às questões postas pelas grandes mudanças ocorridas na economia e na sociedade desde o final do século XIX, tais como: índices elevados de inflação e de desemprego, escassez de matéria prima, emergência de novas forças sociais que reivindicam participação no poder e, mais recentemente, a globalização, que aumentou as interconexões econômicas entre os países e, finalmente, a política neoliberal que propugna a retirada da “mão visível do Estado” e a volta da “mão invisível do mercado”.

Poulantzas concorda com Marx quanto à “natureza de classe” do Estado (p. 15) mas, para evitar o seu entendimento como um Estado-poder exterior às relações econômicas e às classes, melhor falar de “uma utilização de classe do Estado”, o que para ele significa que “o Estado apresenta uma ossatura material própria” (p.17), que não se reduz à dominação política. Em outras palavras, o poder do Estado não é monopolizado integralmente pelas classes dominantes da sociedade; o seu fundamento está “nas relações de produção e na divisão social do trabalho”. Estado não é o único *locus* do poder, este não é um simples apêndice nas relações de produção e da luta de classes, ao contrário,

O Estado não é um Estado no sentido único de concentrar o poder fundamental nas relações de classe, mas também no sentido em que se propaga **tendencialmente** em todo poder, apoderando-se dos dispositivos do poder, que entretanto o suplanta constantemente (p.50, grifos do autor).

Nesta concepção, o Estado caracteriza-se como uma rede de poderes que perpassam toda sociedade, de modo que ninguém escapa. Assim, o poder é visto como uma estratégia das relações de força numa determinada sociedade onde mesmo as lutas ou resistências contra o exercício do poder ocorrem dentro da própria “rede” materializada nos aparelhos (não somente do Estado).

Para o tema que nos ocupa, e considerando a polêmica atual sobre

---

10 Nicos Poulantzas (1936 – 1979), cientista político francês, recusa-se a encarar a teoria marxista como dogma e coloca-se como “livre pensador”. Para ele, escrever sobre Estado e poder é colocar-se na perspectiva da mudança. Suas reflexões sobre o estado estão nas obras *Poder Político e Classes Sociais* (1968) e *O Estado, o Poder, o Socialismo* (1978). Baseamo-nos apenas na segunda obra por entendermos que, após 10 anos, o autor refez suas análises sobre o estado rompendo com o estruturalismo que marcava o seu pensamento anterior e também porque responde às nossas questões atuais.

o Estado, a concepção de Poulantzas é particularmente esclarecedora porque, segundo ele, para perceber a emergência do Estado (no nosso caso, o capitalista) como aparelho especial é preciso entender que esta materialidade ocorre a partir da separação do trabalhador, de seus meios e objetos de trabalho, isto é, na divisão social do trabalho, ocorrendo a separação entre saber e poder e a monopolização do primeiro pelo Estado. Nesta monopolização é que são determinadas as funções de organização e de direção das quais as massas são excluídas e o Estado, através dos intelectuais, promove a unidade do bloco no poder e assegura sua hegemonia sobre as classes dominadas.

Defensor do socialismo, Poulantzas acredita ser possível romper com a hegemonia burguesa e “tomar o poder de Estado” não no sentido literal, mas através de um processo lento “que modifique a relação de forças internas dos aparelhos de Estado que são (...) o campo estratégico de lutas políticas” (p.296). E prossegue exemplificando esse processo que, segundo ele,

[...] constitui-se [...] em desenvolver, fortalecer, coordenar e dirigir os centros de resistência difusos de que as massas sempre dispõem no seio das redes estatais, nelas criando e desenvolvendo outras, de maneira que esses centros tornem-se, no campo estratégico que é o Estado, os efetivos centros do poder real (*Ibid*).

O que podemos deduzir da citação acima – e aí voltamos a afirmar a importância de se entender a complexidade da materialidade do Estado e sua atuação, sobretudo pelos trabalhadores da educação/escola, porque esta, parafraseando Poulantzas, é o centro de resistência onde as massas realizaram algumas conquistas, inclusive de democracia direta (caso da gestão democrática) – é que a modificação da relação de forças no seio do Estado requer mais do que a simples inserção nas instituições estatais, tais como Parlamento, conselhos, Ministérios, para fazer uso de sua influência e recursos, também o desenvolvimento de movimentos que exijam o aprofundamento e ampliação da democracia representativa e o vislumbamento das formas de democracia direta.

Finalizando, é importante registrar, em tempos neoliberais, quando se anuncia o fim do Estado e ele está mais presente em nosso cotidiano do que nunca, que “o Estado não é uma torre de marfim” (Poulantzas, 1985, p. 295), isolado e acima da sociedade, mas o centro de exercício do poder político e palco permanente de lutas de interesses por esse poder. Como isso ocorreu historicamente é o que discutiremos a seguir.

## ESTADO, HISTÓRIA E EDUCAÇÃO

Desde a *Política*, de Aristóteles, a expressão Estado é utilizada como sinônimo de comunidade política estabelecida, mas Bobbio (1986, p. 425) nos adverte que a palavra deve ser utilizada para referir-se “a forma de ordenamento jurídico surgida na Europa do século XIII até os fins do século XVIII” a partir das especificidades históricas européias. Seria, portanto, imprecisão semântica utilizá-la fora deste contexto se o mesmo autor, a seguir, não tratasse de esclarecer que a expressão libertou-se de sua origem e se estendeu a quase todo o mundo.

Nesse sentido, as origens do Estado Moderno e das idéias que a ele correspondem encontram-se nas cidades-república do norte da Itália, na Renascença ou Idade Moderna, daí a expressão *estado moderno*, que vai mudando conforme a época histórica: *de direito, do bem estar social*, como teremos oportunidade de demonstrar.

Nicolau Maquiavel, na obra *O Príncipe*, foi quem introduziu

(...) na literatura o termo *lo stato* para designar o novo *status* político (...) da Idade Moderna (...). A nova palavra *Estado* designa uma coisa totalmente nova, a partir da Renascença e do continente europeu (...) unidades de poder contínuas (...) organizadas (...) com único e permanente exército (...) única hierarquia de funcionários e uma ordem jurídica unitária, impondo aos súditos o dever de obediência (HELLER, 1983, 84).

Em consequência dessa unidade militar, burocrática, econômica, da afirmação do princípio da territorialidade, da impessoalidade do comando político, nasce uma nova forma de organização política: o Estado Moderno, em substituição às poligarquias medievais.

O Estado Moderno, conotado como Estado Absoluto, personificado na figura do soberano, entra em crise porque uma força social hegemônica surge – a burguesia – e reivindica, à luz da doutrina liberal<sup>11</sup>, o “desenvolvimento de interesses mais precisos, descritos e apresentados como próprios do indivíduo, agora colocado ao nível de protagonista direto da vida civil e política” (BOBBIO, 1996, 430). O príncipe, agora denominado déspota, deverá ser substituído. É a emergência do *Estado de Direito*, também denominado *Estado Constitucional* ou *Estado Burguês*, porque marca a

---

11 Doutrina liberal ou liberalismo é um sistema de idéias elaborado por pensadores ingleses e franceses no século XVII, mas foi no século XVIII que tornou-se bandeira de luta da burguesia contra a aristocracia. O liberalismo é um sistema de princípios mais conhecido em dois setores: o econômico e o político. A tese fundamental do liberalismo econômico está na expressão *laissez-faire, laissez passer*. Nesse sentido, condena a intervenção do Estado na economia e defende a economia auto-regulável e a livre concorrência. O liberalismo político baseia-se nos seguintes princípios: individualismo, liberdade, igualdade, propriedade e democracia.

ascensão da burguesia frente ao poder como classe dominante.

O Estado de Direito, cujo poder e funções são limitadas por leis, tem como pressuposto a doutrina dos direitos do homem (o *jusnaturalismo*), isto é, no princípio de que todos os homens são portadores, por natureza, de direitos como a vida, a liberdade, a segurança, a felicidade.

A ação combinada da política e da economia favoreceu a consolidação do modo de produção capitalista, o aumento da produção, a adoção de novas técnicas em diversos setores da atividade humana e a necessidade cada vez mais premente do desenvolvimento de novos conhecimentos. É neste quadro que se situa e se compreende a constituição dos chamados “sistemas nacionais de educação”, o projeto educativo da burguesia que tinha por objetivo construir uma nova ordem social, “consolidar a democracia burguesa [...] e transformar os súditos em cidadãos” (SAVIANI, 1986, p. 9). A organização destes sistemas baseou-se no princípio do jusnaturalismo, daí a educação emergir como direito de todos e dever do Estado, como uma força homogeneizadora que tem “por função reforçar os laços sociais, promover a coesão e integração de todos os indivíduos no corpo social” (*Ibid*, p. 8).

Mas o projeto educativo do Estado burguês é carregado de ambigüidades: de um lado é revolucionário porque, pela primeira vez na história da educação, refere-se a *todos*, livre de qualquer privilégio de herança, dinheiro, credo religioso ou político. De outro, centra-se no indivíduo, com seus “talentos ou vocações individuais”, considerado o único responsável pelo seu sucesso ou fracasso, e não a realidade social. Em outras palavras, o *direito de todos* é travestido na fórmula liberal da “igualdade de oportunidades” que, nas palavras de Cunha, “(...) não é franqueada a todos. O atendimento do sistema educacional é extremamente desigual (...) mesmo onde há maior atendimento verifica-se uma grande desigualdade na qualidade (...)” (1980, p. 55).

E como complementa Buffa, sobre essa educação para todos a cargo do Estado,

[...] aprender os pontos mais essenciais da educação: ler, escrever, contar e rudimentos de geometria e mecânica. O Estado [...] pode fazer isso com poucos gastos e com enorme vantagem, de vez que um povo instruído é ordeiro, obedece aos seus legítimos superiores (1995, p. 28-29).

Um dos aspectos mais importantes da Modernidade foi, então, a difusão de um projeto educativo e sua colocação no âmbito do Estado. Como pudemos observar, é um projeto ambíguo que se dispõe, por um lado, romper com as amarras da religião e da classe e se colocar a serviço do

indivíduo livre e pleno exibindo uma dimensão da libertação/emancipação, que reclama os direitos do indivíduo, que é contra o poder-Estado e todas as formas de controle da sociedade. Por outro lado, apresenta a dimensão da conformação, uma instância de controle, de governo, que vai se tornando cada vez mais pragmática e submetida ao controle e à planificação por parte do Estado.

O quadro histórico que se inicia no século XVI (1492) e se esgota no século XVIII (1789), denominado *modernidade*, é um mundo atravessado por ambigüidades, contradições, lutas religiosas, emergindo como um mundo laico, racional, marcado pela consolidação do modo de produção capitalista, a construção de um mercado mundial que desloca homens, mercadorias que exigem ampliação das experiências e centraliza a educação como “meio mais próprio e eficaz (...) para renovar, no sentido burguês, a formação dos indivíduos” (CAMBI, 1999, p. 326).

A época contemporânea que surge, dentro e através dos conflitos da modernidade, também será marcada pela inquietação tornando a educação também central como mediadora e fator de re-equilíbrio, porque a eclosão da *questão social* “na segunda metade do século XIX colheu de surpresa a burguesia [triumfante], impondo-se-lhe como o problema principal a que ela devia fazer frente [...]” (BOBBIO, 1986, p. 403) obrigando a mudar completamente a face do Estado Moderno. “[...] nasceu o Estado interventivo, [...] envolvido no financiamento e administração de programas de seguro social” (*Ibid*).

É importante destacar que esse “nascimento”, ou modificação estrutural, foi uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais que, à luz das teorias socialistas, adquirem consciência de classe e exigem o reconhecimento e a afirmação prática de seus direitos. E, diferentemente do que pregava, por exemplo, a Lei dos Pobres da Inglaterra (1601) o Estado do bem-estar (*Welfare State*), Estado Providência ou Assistencial, ao garantir “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação” (*Ibid*, p. 416), o faz porque os cidadãos reivindicam esses serviços como direitos, “não como caridade”.

Nesse sentido, a educação como “[...] direito à instrução desempenha historicamente a função de ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais, o atingimento de um nível mínimo de escolarização torna-se um direito-dever (BOBBIO, 1986, p. 417)”.

Mas, se os anos 1960 trazem uma nova relação entre o Estado e a sociedade, demonstrando certo equilíbrio, compromisso e existência pacífica, ao final desta mesma década, com a crise fiscal do Estado, por razões já mencionadas, podem ser percebidos indícios de que esta relação *welfare state* – estado-sociedade, já não é tão “harmoniosa”, mas apenas um

dos elementos de uma crise em que um ou outro deverá sucumbir. Neste contexto, a educação é posta como um dos instrumentos para a organização e luta do proletariado contra a burguesia e, em contrapartida, as políticas educacionais são um meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho segundo os parâmetros do capitalismo, sendo a educação pública e universal um mecanismo de sustentação da ordem capitalista.

O estado assistencial perde, assim, muito de sua “força” porque

[...] a disposição do Estado a intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento nas solicitações dirigidas às instituições políticas, determinando a sua paralisia pela sobrecarga da procura [...] [e] “leva à dissolução do consenso tornando claro que as possibilidades de saída da crise ficam entregues à capacidade de resistência das instituições, à sua autonomia em face das pressões de grupos sociais numa perpétua atitude reivindicativa (BOBBIO, 1986, 419).

Isso desencadeou, no mundo inteiro, um movimento pela redefinição das funções do Estado como consequência da contradição entre os princípios fundamentais do liberalismo, que garantem o *status quo* burguês, e os direitos sociais. Estes últimos são imprevisíveis, uma vez que emergem do contexto social levando a uma questão aparentemente irresoluta, visto que, os direitos sociais fazem com que a sociedade “entre” no Estado modificando-lhe inclusive a estrutura, e os direitos burgueses, ao contrário, requerem uma sociedade separada e sem a intervenção do Estado.

## A PÓS-MODERNIDADE RETIRA O ESTADO DE CENA?

O final do século XX foi surpreendido com o anúncio da “morte dos Estados nacionais”<sup>12</sup>. Dentre os defensores desta tese está a doutrina neoliberal, que a partir da fórmula “menos estado, mais mercado”, defende que, com a globalização da economia acenando para um mundo integrado e único, o Estado ficaria impotente, dada sua territorialidade. Argumentam mais: o Estado provou ser um péssimo “gerente”, por isso pode, e deve ser substituído pelo setor privado em quaisquer de suas atividades clássicas – apoio à infra-estrutura, saúde, educação, transporte, dentre outras.

Vacca (1991, p. 160), nos esclarece que isso ocorre porque estão em

---

12 É interessante destacar que não desconhecemos o debate atual sobre o Estado no interior do pensamento progressista, ocorrendo, inclusive, um “racha” nas tendências. Não desconhecemos, também, a proparlada (e agora esquecida) *Terceira Via*, do ministro inglês Toni Blair, cujo objetivo é por fim ao impasse criado pela doutrina neoliberal. Deixamos, no entanto, de analisar estas tendências sobre o Estado, primeiro porque foge aos nossos objetivos, e segundo porque requer fôlego teórico que não dispomos sobre o tema.

jogo os interesses das classes dominantes, porque

Durante uma longa fase histórica (todo o ciclo do Estado moderno)[...] ‘público’ coincidiu com o estatal e ‘privado’ designava tudo aquilo que era atribuído à regulamentação do mercado. Nos últimos cento e cinquenta anos, a equação entre público e estatal coincidiu com o desenvolvimento das legislações democráticas [e] grandes conquistas foram realizadas através da extensão das funções do Estado, [da] regulamentação das relações do trabalho[...] à afirmação dos direitos de cidadania [...]

Isso resultou no crescimento das demandas por serviços públicos de caráter social e conseqüentemente o aumento do financiamento levando as classes dominantes a se recusarem a continuar a parceria público/privado e “agitarem a palavra de ordem ‘menos estado, mais mercado’ ” que, em síntese, significa “ privatização de recursos e funções [...] destinadas à esfera pública” (p. 161) e o ataque aos defeitos (uns verdadeiros, outros não) do setor público como ineficiente e sem pluralismo.

É inegável que o espaço nacional está debilitado devido, segundo Boron (1999, p. 7) “o surgimento de um pequeno conglomerado de gigantescas empresas transnacionais [...] cuja escala planetária e gravitação social os torna atores políticos de primeiríssima ordem”, levando a um desequilíbrio no interior dos Estados Nacionais, e à sua dependência dos núcleos fortes da economia mundial.

O que assistimos não é a retirada do Estado, nem seu fim, mas a sua reconstrução e o nascimento de um “Estado mini-max: máximo para o capital, mínimo para o trabalho” (SADER, 1999, p. 126). Um Estado que privilegia quem tem poder e renda, à imagem e semelhança do mercado, ou como quer Boron (1999, p. 9).

Apesar de sua propaganda em favor da proposta neoliberal, [fim/enfraquecimento dos Estados], os capitalismo desenvolvidos continuam tendo estados grandes e ricos, muitíssimas regulações que ‘organizam’ o funcionamento dos mercados, arrecadando muitos impostos, promovendo [...] protecionismo e subsídios.

O que podemos deduzir da citação acima é que nós, latino-americanos/ brasileiros, pertencemos a “estados fracos” ou “enfraquecidos” pelo que se convencionou chamar de “reforma do estado” que solapou conquistas e direitos sociais, deteriorou a educação e saúde públicas e empobreceu estados e municípios em nome da estabilidade e racionalização.

Sob a égide do pensamento único, o assunto preferido tem sido a crise do Estado, seu enfraquecimento e até dispensabilidade em alguns setores, porque, obviamente, as classes dominantes não precisam mais de

seus serviços como: educação, saúde, transporte e segurança. Em outros setores, ao contrário, ele é chamado: alta do petróleo, créditos, perdão de dívidas, subsídios etc.

Então, como já mencionamos, sob o nome “pomposo de reforma do Estado” (Boron, 1999, p. 54) o que presenciamos é apenas “um capítulo dos ajustes fiscais, descoladas (...) da questão da democracia [...] e do combate às injustiças sociais” (SADER, 1999, p. 128).

O Estado, nessas propostas de sua reforma, fica reduzido ao *aparato institucional* uma vez que deixam de lado sua configuração como expressão das relações de poder no conjunto da sociedade. Neste sentido, Gramsci e Poulantzas precisam ser revisitados.

Enfim, como nos propomos, esperamos ter deixado claro que pensar a educação básica a partir de uma leitura do Estado é um ponto de partida possível e indispensável desde que ele seja entendido como expressão das relações sociais e políticas e não como um aparato formal desvinculado e contraposto à sociedade. Em outras palavras, e parafraseando Sader (1999), é a partir do tipo de Estado que nos é proposto que saberemos o tipo de educação que nos prometem.

## **A GUIA DE CONCLUSÃO: QUAL A RELAÇÃO ESTADO/ EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL?**

As relações entre Estado e Educação no Brasil remontam aos tempos coloniais, contudo efetivamente foi somente na década de 1930 que “a educação começava a ser reconhecida, inclusive no plano institucional, como uma questão nacional”. (SAVIANI, 1997, p.06). Ou seja, a educação passou a ser tema político e uma agenda nacional só no século XX.

Foge aos objetivos e limites deste ensaio passar em revista as medidas e propostas do Estado brasileiro no sentido de organizar a educação pública em âmbito nacional, contudo importa salientar que a ação normativa estatal na educação básica “[...] corresponde a uma importante estratégia, entre outras, da modernização conservadora da educação, da sua gestão, da relação entre as instâncias administrativas e da relação entre Estado, sociedade e educação” (FREITAS, 2007, p.193).

Nesta direção, a compreensão da educação básica no contexto do Brasil no momento atual requer uma compreensão da dinâmica do Estado e da ação governamental, assim como das forças que atuam no interior da sociedade civil, isto é, os atores políticos envolvidos incluídos os de confronto social. A nosso ver, tal compreensão pode se dar privilegiando os

mecanismos de funcionamento do Estado traduzidos nos planos e projetos dos últimos vinte anos (a partir da Constituição Federal de 1988), tendo como pressuposto o fato de que a relação Estado/Educação básica no Brasil é engendrada por

[...] um Estado indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico do país, no qual a instância administrativa federal tem como tarefa principal a formulação/coordenação da política e a regulação da gestão educacional, além de atuar distributiva e supletivamente na sua provisão. (FREITAS, 2007, p.168)

Certamente, há muito a refletir sobre as múltiplas e diferentes dimensões da relação Estado/educação os estudos reunidos no presente livro contemplam algumas além de chamarem a atenção para o tema. De nossa parte esperamos que este texto contribua para o entendimento do fenômeno educacional brasileiro como um produto da realidade social e não obra do destino.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. *Dicionário de política*. – 2. ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BORON, A. A. Os “novos leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. *In*: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós- neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 7-67.

BOTTOMORE, T. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BUFFA, E.; ARROYO, M.; NOSELLA, P. *Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?* – 5. ed. – São Paulo: Cortez, 1995.

CAMBI, Franco. *História da pedagogia*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

CHAUÍ, M. *Convite à Filosofia*. – 3 ed. – São Paulo: Ática, 1995.

CUNHA, L. A. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

DUROZOI, G.; ROUSSEL, A. *Dicionário de Filosofia*. – 2 ed. – Campinas,

SP: Papyrus, 1996.

FREITAS, D. N. T. de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. – Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. – 5. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

\_\_\_\_\_. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. – 4. ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HELLER, H. A teoria do Estado. In: CARDOSO, F. H. & MARTINS, C. E. (Orgs). *Política e Sociedade*. São Paulo: Ed. Nacional, 1981- 1983, p. 79-111.

HOBBS, T. *Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. – 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979 . (Coleção Os Pensadores).

LOCKE, J. *Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano*. 3. ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1983 – (Coleção Os Pensadores).

MACCIOCHI, M. A. *A favor de Gramsci*. 2. ed. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

MARX, K. & ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 34, set – dez, 1998, p. 7-46.

MARX, K. *Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos*. 4. ed. – São Paulo: Nova Cultural, 1987 – (Coleção Os Pensadores).

*Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. e ampl. – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

POULANTZAS, N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. – 2. ed. – Rio de Janeiro: GRAAL, 1985.

ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Nova Cultural, 1999 – (Coleção Os Pensadores).

SADER, E. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada do século. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.). *Pós- neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 120-130.

SAVIANI, D. *Escola e Democracia*. 10. ed. – São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

VACCA, G. Estado e Mercado , Público e Privado. *Lua Nova* – Revista de cultura e Política, n. 24, setembro 1991, p. 151-164. [São Paulo]: Marco Zero/CEDEC.

## A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO DISCURSO POLÍTICO-NORMATIVO BRASILEIRO

**Dirce Nei Teixeira de Freitas**

A expressão *educação básica* diz respeito a complexo conceito em construção-reconstrução, produto de momentos históricos e realidades singulares. Compreendê-la, enquanto concepção inscrita no discurso político-normativo educacional do Estado brasileiro das duas últimas décadas do século XX é o propósito deste trabalho.

Entende-se que o discurso sobre *educação básica* precisa ser pensado como uma das inúmeras manifestações do processo histórico de configuração de uma nova ordem mundial, na qual se afirma uma governança internacional mínima (GÓMEZ, 2000) ou “governança sem governo mundial” (ROSENAU e CZEMPIEL, 2000). Logo, a abordagem do tema pede atenção ao contexto da internacionalização de decisões e mundialização da política, de enredamento do Estado numa estrutura de interdependências internacionais, de arranjos regulatórios e de colaboração, bem como da crescente interpenetração das agendas de política internacional e nacional.

Verifica-se que na materialização da rede de regimes internacionais formais (princípios, regras, procedimentos decisórios acordados) e informais ganham destaque organizações e agências que exercem controle sobre tais regimes e sobre recursos de alcance global, num exercício assimétrico do poder (GÓMEZ, 2000; ZACHER, 2000).

O direito internacional, afirma Gómez (2000, p. 162), com novos sistemas de regulação legal, também realiza “[...] mudanças de sujeito de direitos, de fontes e de conteúdo” e torna de interesse global questões diversas, entre as quais se encontra a da educação.

Por sua vez, a interação cooperativa regional, valendo-se de novos arranjos institucionais e intergovernamentais, busca uma “governança regional”.

Dá-se (Ibid., p. 169) o “[...] debilitamento da autoridade e integridade” do Estado-nação, sendo a sua soberania e autonomia afetadas em decorrência da sua inserção num sistema global hierarquizado, no qual dominam as grandes potências e blocos de poder calçados em grandes alianças.

Sendo assim, é preciso atentar para a concepção de *educação básica* que emerge da regulação internacional, adotando-se um enfoque que leve em conta importantes referenciais regionais e mundiais do discurso oficial brasileiro.

Esse enfoque é necessário para que se possa analisar a regulação estatal nos contextos nacional e subnacional quanto ao tema aqui tratado. A relação entre regulação internacional e nacional consiste apenas numa primeira estratégia de aproximação ao objeto em observação.

A seguir, o texto orienta-se para o objetivo de compreensão da concepção de *educação básica* como questão fundamental do processo de expansão do ensino no Brasil, das políticas de promoção de equidade na educação escolar e da reforma educacional empreendida no País após 1988.

Considera-se importante esclarecer tal concepção, num momento em que caminhos futuros para a população brasileira seguem sendo traçados pela regulação estatal por meio de políticas instrumentadas pelo planejamento centralizado e de longo prazo, pelas definições no tocante ao financiamento e práticas de avaliação educacional.

O entendimento é o de que o Estado-nacional recontextualiza, reinterpreta e recria a própria regulação internacional, processos esses que também ocorrem no âmbito subnacional, ou seja, a regulação da política educacional configura-se como rede complexa de múltiplas regulações, conforme argumenta Barroso (2005), mediante inter-relações de níveis, contextos e atores do processo político.

Esclarece-se, ainda, que o conhecimento da concepção de *básico*, que define a *educação* enunciada pelo Estado como aspiração e direito de todos, é relevante em razão do pressuposto de que a educação constitui o humano e o social (GRAMSCI, 1991). Ela é parte do processo do devir humanizador do homem, cuja qualidade existencial depende do máximo de emancipação para tornar-se sujeito autônomo (SEVERINO, 2006).

## CONCEPÇÃO RESTRITA E AMPLIADA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Em estudo realizado no âmbito da América Latina e Caribe, Torres (1994) verificou que a *educação básica* tem se referido, tradicionalmente, à *educação primária* ou *educação elementar*, estando, pois, associada ao *processo de escolarização* e, com isso, ficando restrita ao *sistema de educação formal*. Sempre associado a este sistema, esse conceito tem sido largamente utilizado para referir-se ao *estágio mínimo obrigatório* estabelecido, por diferentes países, no tocante ao processo de escolarização

das populações, independente de variações (entre esses países) na estrutura, duração e caráter do *mínimo obrigatório*.

Torres (1996) lembra que o Banco Mundial, em estudo datado de 1988 sobre “A educação na África Subsaariana”, denominava *educação básica* à educação não-formal de jovens e adultos centrada na leitura, escrita e cálculo. Em Relatório de 1995, o Banco Mundial mencionava como educação primária (ou básica) a educação escolar fundamental, de oito anos, encarregada de assegurar conhecimentos, habilidades e atitudes essenciais para que as pessoas estivessem aptas a “funcionar” de maneira efetiva na sociedade. Portanto, insistia na *educação básica* como fator de ordem e progresso da sociedade, segundo uma ótica funcionalista. Deixasse de reportar-se aqui às implicações e reflexos dos posicionamentos dessa organização, uma vez que a sua influência tem sido largamente apontada (FONSECA, 1995, 1997; TOMMASI, 1996; LAUGLO, 1997; SILVA, 2002)

Reportando-se à Conferência Mundial de Educação para Todos de Jomtien (1990), Torres (2001) afirma que não havia consenso sobre o conceito. A UNESCO, ao falar em *educação básica*, referia-se a uma concepção ampla do processo educativo. O UNICEF referia-se a desenvolvimento infantil, educação inicial e variantes não-formais. Entretanto, ambos concordavam em que fazer *educação básica* requereria flexibilizar e diversificar a oferta. O PNUD concebia *educação básica* como ferramenta promotora do desenvolvimento humano sustentável e, como tal, voltada para a educação ambiental, a educação a distância e a educação de refugiados. O Banco Mundial comparecia ali com uma concepção restrita à educação escolar e limitada à educação primária.

Tecendo o consenso, Jomtien 1990 definiu (CONFERÊNCIA MUNDIAL, 1993) a *educação básica* como “[...] uma educação capaz de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos”. Considerou que, se diferentes grupos humanos têm diferentes necessidades básicas, têm, também, diferentes necessidades básicas de aprendizagem e, por isso, precisam de diferentes meios e maneiras de satisfazê-las. Foram indicados os fatores definidores da diferenciação no tocante a essas necessidades básicas: cultura, raça, idade, gênero, religião, localização territorial (espaço) e tempo.

Orientada pelo *critério de inclusão*, a proposta de educação para todos de Jomtien fez com que a *educação básica* fosse pensada não mais limitada à formação de recursos humanos, alargando-se a sua compreensão. Esse critério colocou a exigência de coordenação das dimensões quantitativa e qualitativa da *educação básica*.

No caso da *escolarização*, isso significava o alcance de populações não

mais restrito à solução de problemas de expansão da oferta, da cobertura, da duração dos cursos, do acesso e permanência nestes e da duração da jornada escolar. Enquanto uma *educação mínima para todos*, a *educação básica* deveria assegurar conhecimentos exigidos em cada cultura, orientando determinadas ações referidas a necessidades humanas e sociais básicas e, também, o avanço na satisfação das mesmas.

Documentos de Jomtien (Ibid.) indicam as seguintes necessidades básicas da pessoa: a sobrevivência, o desenvolvimento pleno de capacidades pessoais, a conquista de vida e trabalho dignos, a participação plena no desenvolvimento, a melhoria da qualidade de vida, a tomada de decisões conscientes e a possibilidade de continuar aprendendo. A *educação básica* reporta-se, então, à educação tida como mínima indispensável para que tais necessidades sejam atendidas em grau suficiente.

Evidencia-se, segundo Torres (1993), um tratamento de necessidades como algo objetivo, que pode ser detectado, e não como algo que pode ser produzido. Para a autora, desde o diagnóstico há risco de se desconsiderar diferenças entre necessidades sentidas e demandas expressas, entre demanda e oferta, necessidades sociais e individuais. Além disso, adotar o *básico* como critério pode ser problemático se este for entendido num sentido de *elementar, imediato, concreto, útil, do diretamente aplicável ao aqui e agora*. Também se as necessidades e interesses das pessoas forem considerados como *complementares ou coincidentes* com os sistêmicos e não como o são: contraditórios. E, ainda, se ele desconsiderar a *heterogeneidade intra e inter* países, grupos e projetos de sociedade.

No Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, conhecido como Relatório Jacques Delors, elaborado no período de 1993 a 1996, (Educação, 1998, p. 125-126) a *educação básica* “para crianças” é definida como “[...] uma educação inicial (formal ou não-formal) que vai, em princípio, desde cerca dos três anos de idade até aos doze, ou menos um pouco [...]. Essa educação é aí considerada como “[...] um indispensável ‘passaporte para a vida’[...]” porque lhe cabe fornecer “[...] uma base sólida para as aprendizagens futuras e as competências essenciais que permitam uma participação ativa na sociedade”.

A diferença entre concepção restrita e concepção ampliada da *educação básica* foi apontada pela autora em trabalhos de 1994, 1996 e 2001. O Quadro 1, a seguir, resume características de ambas assinaladas pela autora.

Quadro 1 – **Concepção restrita e concepção ampliada da educação básica**

Aspectos	Restrita	Ampliada
Destino	Crianças	Crianças, jovens e adultos
Realização	Escola	Múltiplos espaços e meios
Meio	Ensino de disciplinas	Satisfação de necessidades básicas
Medida	Nível escolar	O efetivamente aprendido
Saber válido	Ensino sistemático	Todo tipo de saber
Características	Uniforme e estática	Heterogênea e dinâmica
Perspectiva	Ensino	Aprendizagem
Prioridade	Oferta	Demanda
Responsabilidade	Estado – setor educacional	Estado e sociedade – multissetorial

A concepção ampliada de *educação* básica apresenta-se como *nova tarefa educacional* para a sociedade contemporânea, que extrapola àquela tradicionalmente concentrada na *educação escolar e na modalidade formal*, reconhecendo-se que *a ação da instituição escola não basta*.

Embora a democratização e o redimensionamento desta instituição e de sua ação sejam considerados imprescindíveis, requerimentos contemporâneos teriam tornado fundamental coordená-la com as realizações educativas de outros espaços sociais e formas de educação (DOWBOR, 1996).

Isso requer um projeto educacional para além do *sistema formal* e para além da mera *escolarização*. Trata-se de *(re)significar a educação* como atividade intencional da civilização contemporânea, garantindo um patamar mínimo de educação para todos. Com isso, a questão educacional não se restringe à efetiva construção da *escola pública democrática* — processo inconcluso (SAVIANI, 1997) — ficando também esta problemática modificada nesse novo contexto, na medida em que impõe novos desafios à educação escolar.

Mais de três anos após Jomtien, em dezembro de 1993, os nove países em desenvolvimento de maior população do mundo<sup>1</sup> — dentre eles o Brasil — participaram da Conferência de Cúpula “Educação para Todos”

<sup>1</sup> Ou seja: Brasil, China, México, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Indonésia que abrigam mais do que a metade da população mundial (Conferência de Nova Delhi, 1994, p.18).

de Nova Delhi - Índia (EFA - 9)<sup>2</sup> na qual reiteraram, através de Declaração e Plano de Ação, o compromisso de

[...] buscar com zelo e determinação as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, realizadas em 1990, de atender às necessidades básicas de aprendizagem de todos os nossos povos tornando universal a educação básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos (CONFERÊNCIA DE NOVA DELHI, 1994, p. 18).

Estabelecendo as *diretrizes de ação da educação básica*, os participantes dessa Conferência afirmavam (Ibid., p. 24) que “[...] uma educação primária de qualidade assegurada a todas as crianças representa um alicerce sólido para a melhoria da qualidade dos recursos humanos de uma nação”.

Para garantir essa *educação primária*, eles estabeleceram linhas de ação a seguir: (a) uso eficiente e efetivo da infra-estrutura e escolas existentes e (b) oferta de *programas flexíveis e não-formais* nas circunstâncias em que as *escolas convencionais* não fossem suficientes para *abrigar* todas as crianças. Nesta segunda linha de ação, *o não-formal* abre para *formas emergenciais e improvisadas de escolarização*, indicadas no Plano de Ação elaborado.

Não se tratava da *ampliação da escolarização* e da inclusão de *formas não-escolares* no sentido proposto em Jomtien / 1990, mas de *precarização da educação básica escolar*. Tanto que os participantes listaram (Ibid., p. 25) as seguintes alternativas: a “[...] utilização de paraprofessores originários da comunidade”, a oferta de “currículo simplificado” e o “uso de instalações existentes [na comunidade] para manter despesas de capital nos níveis mínimos”.

Os *programas alternativos* (em pequenas unidades e a custo baixo) tenderiam, segundo os participantes, (p. 26, grifo no original), a “[...] se relacionar mais profundamente às culturas e aos estilos de vida das comunidades”, razão pela qual “[...] a necessidade de uma diversidade de programas adaptados a situações e circunstâncias específicas precisa ser reconhecida”.

Vê-se logo que *é o caráter precário da educação básica* que condiciona o pretense atendimento às *diferenças* e às *diversidades* culturais. Desse modo, as diretrizes determinam um significado estreito ao propósito de buscar a *equidade*, revelando a inteira subordinação do compromisso de garantir a *educação básica universal* à esfera do econômico.

No tocante ao *básico* a ser assegurado pela *educação básica*, a

2 Organizada sob o patrocínio da UNESCO, do UNFPA e do UNICEF.

Conferência de Nova Delhi indicou a necessidade de revisão crítica dos currículos e conteúdos, a fim de garantir que incluíssem (p. 26, grifo no original) “[...] *o conhecimento e as habilidades que os alunos precisarão para enfrentar os desafios da vida cotidiana*”.

Esse básico seria: raciocínio, resolução de problemas, acesso à informação e sua utilização, o processo de escolha e a análise de questões éticas, habilidades desenvolvidas a partir de questões de saúde, população e meio ambiente, o domínio sólido das habilidades de leitura, escrita e aritmética, o acesso ao conhecimento (Conferência de Nova Delhi, 1993, p. 27) “[...] de um conjunto bem selecionado” de informações práticas e habilidades necessárias à vida. Desse modo, eles pretenderam que a *educação básica* se constituísse fundamento para um processo de aprendizagem que, na verdade, “*dura a vida inteira*”. Fundamento cuja abrangência e qualidade foram ali fixados com base na prevalência da escassez de recursos para a área educacional nos países signatários.

Em 1990, ministros da economia e ministros da educação, em 1992, discutiram, em fórum regional sob a direção da CEPAL, as problemáticas sócio-econômicas e políticas da região latino-americana, definindo ali a educação necessária. Tal definição foi expressa especialmente no documento “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”, que prescreveu:

[...] acesso universal aos códigos da modernidade, ou seja, ao conjunto de conhecimentos e habilidades necessárias para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade moderna [...] [tendo como prioridade a] universalidade de uma escolaridade básica de boa qualidade, na qual sejam drasticamente reduzidas a e,vasão, a repetência e outros fenômenos que impedem a aquisição dessas habilidades por parte do total das crianças. Ao mesmo tempo, através de programas de educação e capacitação deveria estar assegurado que o conjunto da população adulta possa lidar com um nível mínimo dessas habilidades (OTTONE, 1993, p. 15 - 16).

As diretrizes se limitaram a apontar a necessidade de outro padrão de qualidade para o *velho projeto educacional* centrado na *escolarização* e na *qualificação* para o trabalho — ou, mais precisamente, reduzido a estas, uma vez que não propôs a garantia de uma *educação básica* e, sim, de uma *escolarização básica* e um *nível mínimo de habilidades* para as pessoas adultas (Ibid.).

O velho projeto, *modernizado*, atribuiu à educação um papel central nas novas estratégias de desenvolvimento sustentável que, na esfera do crescimento econômico, tem como eixo a incorporação de conhecimentos ao processo produtivo. Na esfera da justiça e equidade

social, o desenvolvimento sustentável, com superação da pobreza, tem como principais instrumentos a aquisição de conhecimentos, a formação de habilidades técnicas fundamentais e a internalização de valores.

Conseqüentemente, as políticas educacionais dos países da região expressaram um Estado e uma sociedade que não se colocaram a tarefa educacional nos termos das diretrizes mundiais (Coraggio, 1996a; 1996b) já que, aqui, a educação deveria ser instrumento estratégico no processo de *adaptação* à nova ordem econômico-financeira mundial. Razão pela qual os objetivos de *competitividade* e de *consolidação da democracia* (vista como indispensável ao crescimento econômico) dirigiram as diretrizes na área educacional.

A concepção de *educação básica* de Jomtien sofreu restrições no confronto com os requerimentos e limites postos pela realidade dos nove países em desenvolvimento mais populosos (Nova Delhi, 1993), o que foi mostrado anteriormente. Agora, a restrição procede da forma de olhar e projetar a realidade latino-americana (CEPAL, 1992). Aqui o conceito de *educação básica* resultou marcado pelo que foi entendido como a urgência maior, para vencer os riscos de exclusão no processo de globalização: *o desenvolvimento econômico*. Nesse contexto, as políticas sociais — inclusive a educacional — ficaram subordinadas ao desempenho da economia (Laurell, 1995; 1998), enquanto o *fundo público* seguia saneando a área econômica (Oliveira, 1997) nos marcos de programas de reajustes estruturais (Fiori, 1997).

A possibilidade de realização da concepção ampliada de *educação básica* no contexto latino-americano foi objeto de estudo de Torres (1994). A autora examinou relatórios e estudos de alcance regional e apresentou o estado da arte no âmbito curricular, atendendo solicitação da UNESCO com vistas à definição e operacionalização de um enfoque educativo orientado pelas necessidades básicas de aprendizagem. Segundo a autora, a visão ampliada da *educação básica* requeria modificar radicalmente um modelo pedagógico eixo da reprodução do modelo de educação vigente, na região.

Reformas educacionais nessa e em outras regiões acenaram a adoção da concepção ampliada de *educação básica* estabelecida em Jomtien. No entanto, em 2000, o Fórum Mundial de Dakar<sup>3</sup> mostrou que tal concepção permanecia como tarefa pendente e desafio vigente na perspectiva conceitual e operacional (TORRES, 2000).

---

3 O fórum de Dakar foi organizado pelo Fórum Consultivo Internacional para a Educação para Todos (EFA), criado em 1991 e composto por representantes da UNESCO, UNICEF, PNUD, FNUAP e Banco Mundial, contando com representantes de agências bilaterais de cooperação, governos, ONGs, especialistas. Foi realizado de 26 a 28 de abril de 2000 com o objetivo de apresentar os resultados globais da avaliação da década de educação para todos, lançada em Jomtien, 1990, e aprovar novo marco de ação (TORRES, 2000).

A esse respeito observou Torres (2001, p. 13) que a concepção ampliada de *educação básica* de Jomtien “[...] não se entranhou nas formulações e ações das políticas e reformas educativas na década de 90”, verificando-se o “[...] apego à tradição da conservação e da melhoria em lugar do desafio de reestruturar e transformar” (Ibid., p. 28). Destacou, também, a reiteração da visão da educação como recurso para aliviar a pobreza e que, nesse momento, não foram repensados o diagnóstico, os objetivos e as estratégias do acordo de 1990. Fez-se uma avaliação de fim de década basicamente quantitativa e unilateral, destacando-se a autoavaliação das agências internacionais envolvidas.

O compromisso mundial de *educação básica* para todos passou a contar com novo prazo limite de realização: o ano 2015. Foram ratificados os compromissos da educação para todos: cuidado e educação inicial integrais; educação primária obrigatória; satisfação de necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos; acesso equitativo à educação básica e permanente para adultos; equidade de gênero; qualidade e excelência para todos.

De acordo com Torres (2000, p. 8) “Dakar, enfrentando a crueza do contraste entre retórica e realidade, entre documentos e feitos, metas e resultados, refreou a imaginação, convidou à justificação e autojustificação, tentou aumentar números e criar realidades fictícias”. Um paralelo entre os dois momentos, segundo avaliação da autora, mostrou um estreitamento da visão ampliada de *educação básica* de Jomtien, o que mostra o Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2 - Educação para Todos em Jomtien (1990) e Dakar (2000)**

<b>Jomtien 1990</b>	<b>Dakar 2000</b>
Falou em aproveitar oportunidades educacionais	Falou em educação como direito
Propôs a busca de equidade e qualidade	Ratificou a busca de equidade e qualidade, porém sem respaldo na realidade
Declarou compromisso com educação para todos	Recomendou focalização nos mais pobres e mulheres, medidas com vistas ao acesso e ao tempo da escolaridade obrigatória
Adotou uma visão ampliada da <i>educação básica</i>	Centrou na garantia da escola primária (oito anos)
Defendeu o atendimento a necessidades básicas	Defendeu o atendimento a necessidades mínimas
Recomendou melhorar condições de aprendizagem	Recomendou melhorar condições do estabelecimento de ensino

O acima exposto mostrou, em linhas gerais, as variações da concepção de *educação básica* e do *básico* desta em importantes registros da regulação internacional na educação.

## A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

A utilização das expressões *educação básica*, *ensino básico* e *escolarização básica* como equivalentes tem sido bastante comum no contexto brasileiro. A expressão *ensino básico* figura em discursos políticos referida a uma instrução elementar, inicial, de primeiras noções ou de rudimentos da leitura, da escrita, do cálculo e outros conteúdos. A expressão *escolarização básica* geralmente tem sido empregada para designar o ensino primário (que principia a escolarização), o fundamental (de base) ou, simplesmente, o obrigatório (o ensino compulsório). O mesmo uso tem sido feito da expressão *educação básica*. Muitas vezes esta expressão refere-se a uma educação geral ou uma base cultural, que abarca saberes clássicos, universais, eruditos e as bases das ciências e da produção moderna. Pode-se dizer que o emprego dessas expressões geralmente se reporta a um mínimo de escolarização tido como necessário e suficiente em distintos momentos históricos ou a um mínimo de educação considerada indispensável à pessoa, ao cidadão e ao trabalhador em seu processo de desenvolvimento.

No Brasil, a construção histórica da *educação básica* — entendida como um mínimo de educação formal (escolar) visto como o necessário — tem como marca dominante o caráter rudimentar, moralizante, tutelar, meritocrático e seletivo da educação do povo, o que bem tem mostrado a historiografia da educação brasileira. Até o início do século XX, ela consistiu em oferta gratuita de uma educação elementar de primeiras letras, de cobertura não-universal, considerada estratégica na prevenção da criminalidade e ociosidade, na eliminação da ignorância extrema e suficiente aos requerimentos e interesses econômicos e políticos vigentes.

Da Constituição Federal de 1934 à de 1967, *educação básica* correspondeu à idéia de um *ensino primário* gratuito e obrigatório, extensivo a adultos, porém fundado numa concepção do papel social e cultural outorgado ao povo que, conforme ressalta Arroyo (1996), era quase nenhum.

A Constituição de 1967 fixou a obrigatoriedade de ensino para a faixa etária de 7 a 14 anos e a gratuidade deste nos estabelecimentos oficiais. Com a vigência da Lei nº 5.692 / 71, a função rudimentar da *educação primária* foi retomada, de forma “moderna”, com vistas a uma inserção — mais eficiente e produtiva — do povo no mercado de empregos, mediante

ensino fundamental de oito séries. Entretanto, na prática, não se efetivou a incorporação das quatro últimas séries do 1º. Grau num projeto de *educação básica*. As diferenças entre *primário* (1ª. a 4ª. série) e *ginásio* (5ª. a 8ª. série) se mantiveram marcantes no currículo, na organização escolar, na cultura, na formação e até no *status* docente. Verificou-se a permanência da concepção rudimentar de *educação básica*, cuja conclusão continuou a ser demarcada pela 4ª. série do 1º. Grau. Nem mesmo a democratização do ensino, nos anos 1980, resultou diferente (Ibid.).

Werle (1996) assinala que a expressão *educação básica* não é utilizada nos textos constitucionais brasileiros, aparecendo em atos e diretrizes de implementação de políticas públicas nos anos 1980, tendo sido aí utilizada com grande abrangência, abarcando educação formal e não-formal.<sup>4</sup>

Lembra a autora que o debate, nessa década, assinalava que a *educação básica* não deveria ser confundida com a escolarização básica (pré-escolar, ensino fundamental e médio), que antecede à educação superior. Também não deveria ser confundida com o ensino obrigatório, ou ensino fundamental para a faixa etária de 7 a 14 anos. Deveria, antes, abarcar múltiplas mediações educacionais, tais como: as modalidades formais escolares e não-escolares; as ações educativas integradas com saúde, nutrição e trabalho; a formação social e política voltadas para a cooperação, a solidariedade, a participação, a valorização da cultura; a alfabetização funcional e matérias básicas; bases científicas sobre saúde e atividades produtivas.

Para o MEC, esclarece Werle, a *educação básica* deveria ir além dos mínimos educativos, atendendo ao desenvolvimento de diversos espaços urbanos e rurais, diferenciando-se quanto a anos de escolaridade e conteúdos. Tal diferenciação subordina a educação ao desenvolvimento sócio-econômico e põe acento na relação entre educação e “necessidades básicas” de grupos. O *básico* referia-se, então, a mínimos em educação (formação e conhecimentos) associados a mínimos não-educacionais para satisfação de necessidades resultantes das desigualdades no país, num contexto de emergência de políticas sociais configuradoras de um sistema de proteção social de caráter meritocrático-particularista, conforme constatou Draibe (1989).

Assim, a *educação básica* deveria abarcar o conjunto de ações e práticas educativas e sócio-educativas que se impusessem como fator de equidade social. Nesse sentido, ela vinculava-se com a promoção de *equidade social*, no país. Apontava-se, assim, para a inter-relação e mútuo reforço de ambas.

---

4 As categorias educação não-formal, educação informal, educação não-escolar não são construções teóricas isentas de polêmicas. Todavia, não cabe tratar aqui dessa questão.

Basicamente, nos anos 1980, caminhou-se para um conceito de *educação básica* como a educação responsável por competências amplas e de formação geral, sendo que, no decorrer dos 1990, a expressão foi incorporada à legislação educacional (WERLE, 1996).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o *ensino fundamental* como o *básico a ser assegurado universalmente*, inclusive para os que não tiveram acesso ao ensino em idade própria (Art. 208, inciso I e Art. 210). Essa *escolarização mínima* obrigatória para todos corresponde a uma concepção limitada de *educação básica* (Brasil, 1988).

Uma vez que a Carta Constitucional traduz um projeto de sociedade, sabe-se que, no tocante à educação, o projeto brasileiro fica centrado na *escolarização*, embora admita outras formas de educação. O texto Constitucional de 1988 estabelece no seu artigo 205 a educação (indefinida) como direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Mas, nos artigos seguintes fica claro que o projeto de educação objeto de regulação constitucional corresponde tão somente ao *sistema formal de ensino*.

Já na formulação político-normativa brasileira dos anos 1990, pode-se ver reflexos da concepção ampliada de *educação básica* de Jomtien, ainda que sejam fortes os indícios das reduções acordadas em Nova Delhi, 1993.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96), adotou-se uma concepção abrangente de educação que abarca a família, a convivência, o ensino, a pesquisa, o trabalho, os movimentos sociais, as organizações sociais, as manifestações culturais. É no interior dessa concepção que a Lei definiu a educação escolar como aquela que se desenvolve predominantemente por meio do ensino, em instituições próprias, e a vinculou ao mundo do trabalho e à prática social.

Essa educação escolar compõe-se de dois níveis: (1) a *educação básica*, que abarca a educação infantil (0 a 6 anos), o ensino fundamental, o ensino médio e a modalidade educação de jovens e adultos; (2) a educação superior. Além disso, a Lei assegurou tratamento peculiar para os que têm necessidades educativas especiais, para as populações indígenas e para populações rurais, com claras implicações no que concerne à *educação básica*.

O básico da *educação básica* (escolar) ficou definido na finalidade de: desenvolvimento do educando; formação comum indispensável para o exercício da cidadania; fornecimento de meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. Esse básico deve ser visto como importante parte da tarefa da educação escolar, que tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação

para o trabalho.

Nos objetivos de cada uma das etapas da *educação básica* (escolar), foi detalhado o básico implícito em sua finalidade. Na educação infantil, o desenvolvimento integral da criança. No ensino fundamental, a formação básica do cidadão. No ensino médio, condições para prosseguimento de estudos, preparação básica para o trabalho e a cidadania, aprimoramento como pessoa e compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos.

O básico na formação básica do cidadão (objetivo do ensino fundamental) diz respeito ao que segue: capacidade de aprender, o que requer domínio de meios básicos; compreensão do ambiente natural e social (destaque para a política, a tecnologia, as artes e valores); aquisição de conhecimentos, habilidades e formação de atitudes e valores; e fortalecimento de vínculos (família, solidariedade, tolerância).<sup>5</sup>

Em vista do básico até aqui recuperado do texto legal, a regulamentação da operacionalização delineou um “paradigma” curricular nacional que consiste na tradução brasileira para as “necessidades básicas de aprendizagem” das populações. Ele viria a melhor se explicitar nas decisões do Conselho Nacional de Educação que configuraram as Diretrizes Curriculares Nacionais para cada etapa e modalidade da educação básica e nos Parâmetros Curriculares Nacionais formulados e disseminados pelo Ministério da Educação (MEC).

O referido “paradigma” compreende uma base nacional comum e uma parte diversificada constituídas por áreas de conhecimento e temas da vida cidadã, que devem ser fundamentados na identidade dos envolvidos (educandos, educadores, comunidade, instituições) e regidos por princípios éticos (autonomia, responsabilidade, solidariedade e respeito ao bem comum), políticos (direitos/deveres, criticidade, respeito à ordem democrática) e estéticos (sensibilidade, criatividade, ludicidade, diversidade cultural), conforme diretrizes curriculares nacionais (Brasil, 1998a; 1998b; 1999).

## **REFLEXOS DE JOMTIEN (1990) NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA**

A concepção de *educação básica* que se apreende do conjunto das formulações político-normativas brasileiras dos anos 1990 reflete algum grau de aproximação da concepção ampliada adotada em Jomtien, conforme

---

5 É, sem dúvida, importante discutir a concepção de cidadania subjacente a essas formulações, o que merece outros estudos.

se pode ver no Quadro 3, a seguir.

Sem dúvida, verificam-se avanços significativos em relação aos dispositivos legais vigentes até 1996, nos quais a idéia de *educação básica* ficava reduzida à *escolarização regular* da faixa etária de 7 a 14 anos (no ensino fundamental) e *formas supletivas de escolarização* para jovens e adultos (incluindo a qualificação para o trabalho).

**Quadro 3 - Concepções de Educação Básica de Jomtien e do Brasil (anos 1990)**

Aspectos	Concepção Ampliada de Jomtien	Concepção do Brasil/ pós-1994
Destino	Crianças, jovens e adultos	Crianças, jovens e adultos
Realização	Múltiplos espaços e meios	Escola, mas vinculada a outros espaços e meios, aproveitando aquisições não-formais
Meio	Satisfação de necessidades básicas	Paradigma curricular segundo determinada concepção de necessidades básicas de aprendizagem da população brasileira
Medida	O efetivamente aprendido	Padrões de proficiência nas áreas de conhecimento e nível de escolarização
Saber	Todo tipo de saber	Escolar e experiência extra-escolar
Características	Heterogênea e dinâmica	Padronizada-flexibilizada
Perspectiva	Aprendizagem	Ensino (eficiência e produtividade)
Prioridade	Demanda	Oferta
Responsabilidade	Estado e sociedade – multissetorial	Estado – setorial, com iniciativas multissetoriais; busca de engajamento das famílias e da sociedade.

Mas, quando o *básico obrigatório para todos* ainda é o *ensino fundamental* — cuja garantia e universalização de oferta é a que o Estado assume como seu dever e direito público subjetivo (Lei nº. 9.394/96, Art. 4º., inciso I e VIII e Art. 5º.) — explicita-se o limite do compromisso estatal com a *educação básica* e a redução do enfoque desta.

Justifica-se tal redução com a urgência de se dar prioridade ao ensino fundamental, a partir de “diagnósticos” que indicam uma baixa média de anos de escolarização da população e da força de trabalho, altos índices de analfabetismo, baixa efetividade do ensino e da produtividade do sistema

escolar, bem como iniquidades regionais, entre outros problemas.

Nota-se que modalidades *não-formais* são possibilidades abertas pela legislação vigente, especialmente para suprimento do ensino obrigatório, todavia não são elas objeto da planificação educacional. Isso porque o planejamento continua a ser centralizado, setorizado, desvinculado de iniciativas das comunidades, das ONGs e das diversas instituições e atores sociais. Conseqüentemente, a complementação e a articulação entre as ações educacionais executadas pelo Estado e pela sociedade não são objeto do planejamento educacional.

Desse modo, a regulação estatal (orientação, ação normativa, organização, coordenação, controle e avaliação) da *educação básica* fica limitada à forma escolar. O projeto nacional de *educação básica* se reduz ao projeto que o Estado formula, legitima, institui e administra sendo, portanto, mais um projeto estatal que um projeto público, na medida em que ignora a *educação básica* realizada por diferentes atores e diversos espaços sociais. Todavia, é bom lembrar, que isso não significa que os mesmos estejam aliados do processo de regulação das políticas educacionais.

Observa-se que na regulação estatal não há uma concepção de *educação básica* que referencie as diversas iniciativas formais não-escolares e aquelas denominadas informais (categoria imprecisa). Não há fórum social de elaboração de referências que assegure uma produção coletiva de marcos para o País que ultrapassem barreiras da estratificação social e contemplem diversidades e diferenças existentes. Desse modo, iniciativas opostas e em conflito competem pelo reconhecimento, validação, generalização e legitimação na arena estatal, a exemplo das propostas defendidas pelo “Fórum em Defesa da Escola Pública” e das defendidas por segmentos do setor empresarial.<sup>6</sup>

Também não se pode afirmar que mesmo a regulação estatal da educação formal escolar seja efetiva e conseqüente nas instituições de *educação básica* brasileiras. Concorrem para isso, entre outros fatores, a existência de um sistema educacional dual (público/privado), os constrangimentos/limites/possibilidades do federalismo brasileiro, a heterogeneidade sócio-econômica, política e cultural, além da própria multiplicidade de atores, instâncias e mecanismos reguladores partícipes.

A esse propósito, lembra-se aqui que o Brasil levou a Dakar (2000) a sua auto-avaliação da operacionalização do compromisso de educação para todos, informando a ocorrência de: expansão da oferta, acesso e progressão na educação escolar (ensino fundamental); redução de desigualdades

---

6 São elucidativos sobre essa questão, entre outros, os trabalhos de Neves (1994; 1995; 2000), Saviani (1997, 1998), Rodrigues (1998) e Oliveira, D. A. (2000).

regionais com a adoção dos mecanismos de gestão FUNDEF e Fundescola; universalização da escolarização obrigatória. Na ocasião, enumerou os seus problemas mais urgentes, a saber: falta de equidade, qualidade e eficácia; desigualdades regionais; educação de jovens e adultos; bibliotecas e laboratórios; oferta de cursos vocacionais; ingresso na era da informática; utilização de novas tecnologias; ensino a distância e semipresencial; formação adequada de professores (BRASIL, 2000).

Observa-se no relatório brasileiro um olhar avaliativo pontual sobre aspectos da dita “modernização” da educação brasileira e da universalização da oferta do ensino obrigatório. Nem mesmo a concepção de *educação básica* inscrita na legislação educacional dos anos 1990 foi considerada. O discurso é expressão mesma da não-avaliação.

Detendo-se a atenção na regulação estatal político-administrativa, podem-se perceber problemas no projeto de *educação básica* formulado para o País.

No Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001) — que projeta a ação estatal para uma década iniciada em 1998 — a concepção de *educação básica* é marcada pela *fragmentação*, uma vez que a *unidade* dos níveis e modalidades de educação e ensino não é objeto de atenção. O Plano sequer contém um capítulo que trate da *educação básica*.

Essa fragmentação se aprofunda com a *universalidade* reduzida à segunda etapa da *educação básica*: a do *ensino fundamental*. A secundarização dos outros níveis e modalidades de educação escolar indica a efetiva amplitude da *educação básica* que, mesmo prevendo atendimentos não-formais, fica reduzida ao *sistema formal* e à *escolarização* fundamental. Se há um projeto nacional de *educação básica*, no referido Plano ele não se mostra orgânico.

Num cenário de aceleradas transformações sociais e de emergência de poderes transnacionais (econômico-financeiro, político, científico, tecnológico, informacional e comunicativo), que exigem um redimensionamento do Estado-nação e a configuração de uma nova sociabilidade, a educação se tornou importante instrumento para a *uniformização de conceitos*, o estabelecimento de *consensos* em torno de concepções centrais para o desenvolvimento econômico e para uma *transformação cultural*, em escala mundial, geradora de *ajustamentos e adaptações* requeridos pela ordem capitalista em configuração.

Arroyo (1996, p. 55) afirma que a *educação básica* precisa ser concebida na perspectiva do papel “sociocultural” que lhe tem sido exigido pelas democracias modernas. Esse papel situa-se “[...] no campo dos direitos, da inserção nos saberes, na cultura, na construção de sujeitos socioculturais”. Isso porque, avançando com o processo civilizatório,

a educação se insere “[...] na moderna e democrática cultura do público: espaço da igualdade, do universal, dos direitos”.

Dirigida por uma nova lógica social, a *educação básica* passaria a abraçar a luta pela inserção nos bens culturais, afastando-se da “lógica da exclusão e seletividade”. Trata-se, então, de conceber a *educação básica* como (Ibid., p. 56) “[...] um esforço por inserir o tempo de escola num tempo cultural e humanizador [...] que dinamize o conjunto das capacidades humanas [...]” de modo a “[...] compartilhar funções humanizadoras com outras redes sociais”.

Mas, nessa compreensão não se preservou o compromisso com um projeto de emancipação necessário para a formação de sujeitos políticos empenhados na transformação das estruturas sociais. Porque não basta a inserção em sintonia com os requerimentos dos novos tempos, é preciso uma *educação básica* que lance as bases de uma cidadania capaz de rejeitar o que está posto como inevitável e natural. Uma educação vista como (SEVERINO, 2006, p. 621) “[...] um investimento formativo do humano [...]”, na qual o *básico* permita a compreensão do movimento histórico dos homens na construção de sua própria humanidade, da sua formação como sujeito cultural e estimule a construção de caminhos de superação do que se tem e do que está projetado.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. Reinventar e formar o profissional da educação básica. In: *Formação do educador: dever do Estado, tarefa da universidade*. São Paulo: UNESP, p. 47-68, 1996.

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

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional (1996). *Emenda Constitucional nº 14*, de 13 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1999, p. 188-190.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes

e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, nº. 248, de 23 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 02, de 7 de abril de 1998. Institui as diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental. Brasília, 1998a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 03, de 26 de junho de 1998 Institui as diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio. Brasília, 1998b.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação . Resolução n. 1, de 1999. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de abril de 1999. Seção 1, p. 18.

\_\_\_\_\_. *EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000* — informe nacional, Brasil. Brasília: MEC, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001 . Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 11 de janeiro de 2001.

CONFERÊNCIA DE CÚPULA DE NOVA DELHI, 1993, Nova Delhi. A Declaração de Nova Delhi – EFA-9. BRASIL. *Plano Decenal de Educação para Todos – 1993-2003*. ed. ac. Brasília: MEC, 1994a. p. 123-127.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Brasília: UNICEF, 1991. p. 1-9; p. 1-20.

CORAGGIO, J. L. Propostas do banco mundial para a educação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 1996a, p. 75 - 124.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento humano e educação*. São Paulo: Cortez, 1996b.

DOWBOR, L. Educação, tecnologia e desenvolvimento. In: BRUNO, Lúcia. (Org.). *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 17 - 40.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: *Para a Década de 90 - prioridades e perspectivas*. Brasília: IPEA, v. 4, p. 1 a 66, 1989.

EDUCAÇÃO — Um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1998.

- FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 251 p. (Coleção zero à esquerda).
- FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (Org.). *Política educacional: impasses e alternativas*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 85-121.
- \_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997, p. 46-63.
- GÓMEZ, J. M. Globalização da política — mitos, realidades e dilemas. In.: GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 128-179.
- GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a formação da cultura*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. EFA 2000 — Educação para Todos: avaliação do ano 2000, informe nacional, Brasil. Brasília, 1999. Disponível em: < <http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 201.
- LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, FCC, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.
- LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. Para um novo Estado de bem estar na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n. 45, p. 187-204, 1998.
- NEVES, L. M. W. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994. 120 p. (Coleção questões da nossa época, v. 36).
- \_\_\_\_\_. (Coord.). *Política educacional nos anos 90: determinantes e propostas*. Recife: UFPE, 1995. 180p.
- \_\_\_\_\_. (Org.) *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2000.
- OLIVEIRA, F. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: *A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo*. FREITAS, M. C. de (Org.). São Paulo: Cortez, 1996. p.

OLIVEIRA, D. A. *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OTTONE, E. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (uma visão sintética)*. Brasília: MEC / INEP, 1993.

RODRIGUES, J. *O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria*. Campinas: Autores Associados, 1998.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SAVIANI, D. *A nova lei de educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.

SEVERINO, A. J. A busca do sentido da formação humana: tarefa da Filosofia da Educação. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 32, n. 3, p. 619-634, set./dez. 2006.

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

TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

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

\_\_\_\_\_. *Que (e como) é necessário aprender?*. Campinas, SP: Papyrus, 1994.

\_\_\_\_\_. *¿Que paso en el foro mundial de la educacion?* (Dakar, Senegal, 26-28 abril, 2000). [S.l.]: Fronesis, [2000]. Disponível em: <<http://www.fronesis.org>>. Acesso em: nov. 2000.

\_\_\_\_\_. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: ARTMED, 2001. 104 p.

WERLE, F. Educação Básica — a dimensão legal e do concreto. In: STRECK, Danilo. *Educação básica e o básico da educação*. Porto Alegre: Sulina, 1996, p. 68- 90.

ZACHER, M. W. Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 83-142.



## Parte II

# **POLÍTICAS E PRÁTICAS INTERPRETATIVAS**



# **A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE EDUCADORES PARA A EDUCAÇÃO INCLUSIVA: DO DISCURSO ÀS PRÁTICAS SOCIAIS**

**Marilda Moraes Garcia Bruno<sup>1\*</sup>**

A política nacional de formação de professores para a educação inclusiva no contexto regular de ensino e para o atendimento educacional especializado é nebulosa o que tem suscitado conflitos, controvérsias e omissões. Essa questão merece maiores investigações em virtude da relatividade e ambigüidade dos conceitos sobre inclusão educacional, do atendimento às necessidades específicas decorrentes das deficiências e do atendimento educacional especializado.

A educação de pessoas com deficiência no ensino regular é uma construção sócio-cultural recente, deve, portanto, ser analisada a partir de concepções históricas, conceituais e das relações de poder manifestas nos interesses das diferentes instituições e atores sociais.

Historicamente a formação de educadores para o atendimento educacional especializado esteve ligada aos cursos de formação do magistério em nível secundário. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/61) surgem habilitações em nível superior, nas diferentes áreas da educação especial. Essa oferta de cursos sempre esteve concentrada na região sudeste do país e o currículo focalizava os procedimentos especiais de ensino e a prática pedagógica geralmente realizada em escolas especiais.

A década de 1980 foi marcada pelos movimentos sociais de reivindicação e luta pela democratização do ensino, acesso à escola gratuita e inserção das minorias marginalizadas e excluídas do sistema educacional. Nessa expansão, de um lado criam-se serviços especializados em escolas públicas e, de outro, aumenta a implantação de Instituições e Escolas Especializadas em todos os Estados. O foco das políticas públicas deixa então de ser a formação acadêmica ou licenciatura e passa a enfatizar a capacitação em serviços de professores para atender à demanda de expansão da educação especial.

Essa ampliação da rede paralela de programas assistenciais de

---

<sup>1</sup> \* Professora adjunta da Universidade Federal da Grande Dourados.

atendimento educacional especializado em Escolas Especiais concorreu para que o poder público se desobrigasse de discutir a questão: investir na criação de cursos de nível superior; prover ações de política pública para a formação de professores no sistema das redes públicas estaduais e municipais. Transfere-se, dessa forma, a responsabilidade pela educação de pessoas com deficiências às instituições especializadas, de caráter filantrópico e segregado, que passaram a ocupar e cumprir, naquele momento histórico, o papel do Estado quanto à oferta de educação gratuita às pessoas com deficiência.

A década de 1990 foi marcada pela influência dos movimentos internacionais em prol da inclusão social e educativa que preconiza o acolhimento das minorias étnicas, raciais, religiosas, imigrantes e pessoas com deficiências não escolarizadas excluídas do sistema educacional. Enfatiza-se então, uma escola multicultural que dê conta da diversidade, multiculturalidade e da heterogeneidade dos educandos.

Nesse cenário observa-se no Brasil, a partir da tendência da Educação para Todos o declínio da formação de professores para o atendimento educacional especializado e, conseqüentemente a diminuição da oferta desse serviço na rede pública de ensino. Em conseqüência, universidades extinguiram cursos de habilitações específicas em educação especial. Na falta de professores especializados, os serviços públicos e as escolas especiais nas áreas da deficiência mental, física, visual, auditiva entre outras, tiveram que recorrer a cursos de extensão ou treinamento em serviço.

Bueno (1999) constatou que os professores do ensino regular não possuíam preparo mínimo para trabalhar com alunos com necessidades educacionais especiais. Pesquisadores nacionais como Ferreira (1994), Bruno (2002), Kassar (2004) e Denari (2006), alertaram para o caráter dicotômico da formação de educadores para o ensino especial e regular.

Bruno (2002) observou que em algumas escolas há um discurso afirmativo sobre a inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais, entretanto, na prática a comunidade escolar não contemplava no seu projeto político pedagógico a educação para a diversidade como também no PDE Plano de Desenvolvimento Educacional não contemplam as ações para o atendimento às necessidades educacionais especiais.

Estudos de Denari (2006) apontam para a importância do processo de identificação das necessidades educacionais especiais e do aumento das competências didáticas e pedagógicas tanto do professor do ensino regular como da educação especial para uma mudança qualitativa na educação.

Ferreira (2006) analisa a formação e o perfil de professores para educação inclusiva dez anos após as recomendações de Salamanca e constata que no Brasil não existe universidades que formem docentes com o

perfil para além da docência, que seja capaz de trabalhar colaborativamente, refletir sobre sua prática e pesquisá-la cotidianamente para transformá-la.

Assim, abre-se uma lacuna no ensino superior, e, torna-se evidente a exigência de reformas educativas, de análise crítica dos projetos de formação nos cursos para a pedagogia tendo em vista a formação de professores para o atendimento educacional especializado e para a inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular.

Nesse quadro de emergências e contradições torna-se essencial analisar a construção da política de formação de professores para educação inclusiva por meio do discurso oficial, das pesquisas e dos debates desenvolvidos no espaço escolar.

## **A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E O MOVIMENTO DA INCLUSÃO**

A discussão sobre a formação de educadores para a educação de todos, para a inclusão e escolarização adequada de pessoas com dificuldades de aprendizagem surgiu a partir da Conferência Mundial sobre Educação para Todos em Jomtien, Tailândia em 1990.

Nessa tendência de direitos sociais, a Declaração de Salamanca (1994) recomendava que a formação inicial deveria incutir em todos os professores uma orientação positiva sobre a deficiência, de forma que permitisse entender o que as escolas poderiam conseguir avançar com a ajuda dos serviços locais de apoio.

Foram colocadas em discussão as habilidades e competências que os educadores deveriam dominar para a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais. Esse documento enfatiza os conhecimentos e aptidões requeridas em uma boa pedagogia, tais como: a capacidade de avaliar as necessidades especiais, de adaptar os conteúdos dos programas de estudo, de recorrer à ajuda da tecnologia, de individualizar os procedimentos pedagógicos e trabalhar em conjunto com especialistas e pais.

Torna-se importante refletir que o texto aborda as novas competências do professor do ensino regular. Entretanto, deixa explícita a formação de educadores para o atendimento especializado - a Educação Especial, ao cargo das propostas de curso de especialização. Esse documento defende a figura do professor especialista e a criação de serviços de apoio.

Observam-se, nessa proposta, duas questões básicas que dizem respeito ao contexto educacional europeu, onde esses conceitos foram elaborados: primeiro, a existência de ampla formação em educação especial nos países da Europa; segundo, os professores do ensino regular possuem

formação pedagógica e tecnológica consistentes. Precisam conviver, discutir e construir práticas e saberes para a inclusão de alunos que estavam anteriormente integrados em classes especiais ou em salas de recursos nas escolas públicas.

Seguindo essa tendência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/1996, Art.59) refere-se a dois perfis de professores que deverão ser formados para atuar com alunos com necessidades educacionais especiais:

- a) Professor de classe comum capacitado – comprove em sua formação conteúdos ou disciplinas sobre educação especial e desenvolvidas competências para:
  - I - perceber as necessidades educacionais especiais dos alunos
  - II - flexibilizar a ação pedagógica nas diferentes áreas do conhecimento
  - III - avaliar continuamente a eficácia do processo educativo
  - IV - atuar em equipe e em conjunto com o professor especializado
- b) Professor especializado em educação especial – Formação em cursos de licenciatura em Educação Especial ou complementação de estudos ou pós-graduação para:
  - Identificar as necessidades educacionais especiais;
  - Definir e implementar respostas educativas;
  - Apoiar o professor da classe comum;
  - Atuar no processo de desenvolvimento e aprendizagem dos alunos;
  - Desenvolver estratégias de flexibilização, adaptação curricular e práticas alternativas.

Nesse universo conceitual, as discussões pós-LDB/96 tiveram a colaboração de diversos autores, os quais pontuaram como principais desafios para a formação de professores numa perspectiva de educação inclusiva: rever a concepção da formação de professores de educação especial, superando os delineamentos clínicos e reabilitadores; orientar a formação a partir de enfoques mais interativos do processo de aprendizagem para as diretrizes educacionais e curriculares do ensino regular (AINSCOW e BLANCO, 1997). Defenderam a formação para educação inclusiva na educação básica e especialização para a educação especial. Observaram que as pesquisas em educação especial são escassas na América Latina e os investimentos para a pesquisa nessa área não têm sido prioridade do poder público.

Bueno (1999) coloca quatro desafios que a educação inclusiva impõe à formação de professores: formação teórica sólida ou uma formação adequada no que se refere aos diferentes processos e procedimentos pedagógicos que envolvem tanto o “saber” como o “saber fazer” pedagógico; formação que

possibilite dar conta das mais diversas diferenças, entre elas, as crianças deficientes que foram incorporadas no processo educativo regular; formação específica sobre características, necessidades e procedimentos pedagógicos específicos para as diferentes áreas de deficiência.

As Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (2001) representam certo avanço no sentido de responsabilizar a União, os Estados e Municípios quanto à formação continuada de professores regentes de classe comum, e recomendam o aprofundamento de estudos por meio de cursos de especialização. No entanto, contraditoriamente prevê a figura do professor generalista, sem identificação clara de tipo, caracterização da formação e das competências pedagógicas que esse professor deve assumir. Esse documento já anunciava a extinção dos cursos de habilitação em educação especial nos cursos de pedagogia.

## **A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA: DA EPISTEMOLOGIA À PRÁTICA**

As Diretrizes Curriculares Nacionais (2001) entendem a Educação Especial como um processo educacional definido em uma proposta pedagógica, assegurando um conjunto de recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Definição elaborada por Mazzota (1998).

Educação Especial pode ser concebida como uma disciplina que estuda e analisa os processos de ensino-aprendizagem, em situações de diversidade, com a finalidade de oferecer respostas educativas, e projeção sócio-profissional aos alunos com necessidades educacionais especiais, gerando interações entre teoria e prática, a partir de três perspectivas: curricular, organizativa e profissional (GONZÁLES, 2002). O autor enfatiza o compromisso com a prática, o que permite concebê-la como uma ciência aplicada, como ciência de uma atividade prática humana para intervir sobre ela e, dentro do possível, melhorá-la.

A tarefa da Educação Especial deveria ser a diversidade de cada pessoa levada ao campo do ensino e constitui o seu objeto de estudo e preocupação. Gonzáles considera que está em construção uma nova epistemologia da diversidade para a construção de uma nova educação especial que tem seu ponto de referência na prática e na relação com o outro, simbolicamente

mediada.

Pesquisa realizada por Bueno (2002) sobre o retrato da formação de professores para educação especial no Brasil revela que, das 58 universidades pesquisadas, apenas 39,7% possuem formação. Aponta o crescimento de cursos de especialização (51,7%) e do tipo de formação generalista com maior incidência de formação na área da deficiência mental. Formação na área da deficiência visual (6,3%), auditiva (15,6%) e deficiência física (3,1%). Indica ainda o oferecimento de disciplinas de educação especial em 52% das escolas pesquisadas, das quais 27,7% de caráter eletivo. Do universo pesquisado, 81% dos cursos não oferecem disciplinas de educação especial nas licenciaturas. Cursos de aprofundamento de estudos com mestrado, 36,2% e doutorado com linha de pesquisa em apenas três instituições com programas de pós-graduação.

Esses dados são preocupantes, pois indicam o decréscimo da formação de educadores habilitados ou especializados, para atuarem no atendimento educacional especializado para realizar o necessário apoio e suporte à inclusão no sistema regular de ensino.

Estudos realizados sobre o que revelam as teses e dissertações sobre a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino regular, um número expressivo de investigações analisadas por Ferreira, Mendes e Nunes (2003) destacam a necessidade de rever os programas de formação inicial e continuada de profissionais e professores que trabalham com esses alunos; enfatizam a importância de incluir as necessidades educacionais especiais na formação de professores; de superar a noção de formação e atuação isoladas do professor especializado em educação especial. Esses estudos indicam o crescente número de pesquisas sobre o tema e a consolidação de linhas de pesquisa e projetos sobre a educação de pessoas com necessidades educacionais especiais.

Nesse sentido, estudos de Ferreira e Ferreira, Góes e Laplane, Martins e Mendes (2004), Mettler (2003), Padilha (2001), Kassir, Bruno e Bueno (1999) defendem a formação inicial e continuada de professores para lidarem com a diversidade, a formação de educadores para o atendimento educacional especializado e para o apoio e suporte à inclusão. Entendem que o papel do professor especializado, além de atender às especificidades decorrentes da deficiência, deve priorizar o trabalho conjunto com a família, escola e comunidade, acompanhar e apoiar o projeto pedagógico e colaborar para a adequação da prática pedagógica no contexto escolar.

Esses autores propõem uma relação dialógica, ação reflexiva e trabalho cooperativo entre o ensino regular e o especial para que sejam identificadas as necessidades especiais dos alunos, as de ensino, e a criação de estratégias didático-metodológicas que promovam a aprendizagem,

favoreçam o acesso ao conhecimento, aos instrumentos materiais e culturais produzidos pela comunidade.

O documento Educação Inclusiva – Atendimento Educacional Especializado MEC, (2005) concebe o atendimento educacional especializado, “antes denominado educação especial, como um complemento da educação geral”. Assim se refere:

É um direito de todos os alunos que necessitam de uma complementação e precisa ser aceito por seus pais ou responsáveis e ou pelo próprio aluno. O atendimento educacional especializado deve ser oferecido em horários distintos das aulas da escola comum, com outros objetivos, metas e procedimentos educacionais. As ações do atendimento educacional são definidas conforme o tipo da deficiência (MEC/SEESP, 2005, p. 9).

Observa-se nessa concepção um reducionismo da educação especial e do papel do professor especializado que deverá se ocupar das questões específicas decorrentes da deficiência, num espaço segregado, com grupos “heterogêneos” de pessoas com deficiências. Esse documento ignora o método dialógico, o trabalhar junto, o sistema de apoio e suporte ao professor do ensino regular, a participação das famílias e do professor especializado nas tomadas de decisões e construção de ambientes inclusivos.

Em direção inversa, as Diretrizes Nacionais (2001), seguindo o discurso dos movimentos internacionais de inclusão, enfatizam a modificação dos contextos sociais, consideram essencial para o processo de aprendizagem o sistema de suporte concretizado por meio de Serviço de Apoio Pedagógico Especializado. No entender do ministério, os serviços especializados devem ser oferecidos pela escola comum para atender às necessidades especiais no espaço da sala de aula ou nas salas de recursos em todos os níveis de ensino. Recomenda ações elaboradas coletivamente por todos os agentes educacionais e contempladas no projeto pedagógico e no regimento escolar. Envolvem, portanto, questões de gestão e prática pedagógica.

Pesquisa realizada pelo MEC/SEESP, em escolas públicas, sobre os impactos da Declaração de Salamanca nos Estados Brasileiros: dez anos de aprovação, implantação e implementação revelam que, apesar dos esforços relativos à implantação de um conjunto de propostas, há ainda necessidade de mudança na cultura escolar, uma vez que os estados, quase em sua totalidade, revelam a inexistência de focalização da população com necessidade educacional especial nos projetos políticos pedagógicos das escolas.

Os dados levantados nos questionários aplicados revelam que 50% dos alunos, com necessidades educacionais especiais, ainda, são atendidos

em entidades filantrópicas “o que altera significativamente os fins / compromissos expressos para o atendimento desses alunos de maneira a descomprometer o poder público dessa responsabilidade social” (OSÓRIO; PRIETO; FREITAS, 2006, p.61).

## **MÉTODO, DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES PROVISÓRIAS**

O Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Inclusiva da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados vem desenvolvendo projetos de pesquisa e programa de extensão junto às escolas municipais e estaduais de Dourados, Mato Grosso do Sul, com a finalidade de conhecer como as políticas públicas são construídas e implementadas no cotidiano escolar; quais as representações, conhecimentos e saberes construídos pela comunidade escolar e como esses profissionais lidam com os desafios para a inclusão de educandos com necessidades educacionais especiais. E por fim compreender como a universidade pode colaborar para a implementação da política e da prática de educação inclusiva.

O programa de extensão tem como ponto de partida a reflexão - pesquisa-ação-reflexão, fomentando o debate e a reflexão por meio de Grupos Focais (May, 2003). O programa enfatiza a participação de gestores da política, coordenadores, professores, pais e alunos com deficiência na busca de estratégias, de laços de cooperação e construção coletiva de soluções para superação das dificuldades encontradas na escola. Os temas de estudo e conteúdos das discussões são elencados pela comunidade escolar de acordo com os interesses e emergências do Grupo. São realizados registros de depoimentos espontâneos, entrevistas e debates por meio de gravação e registros de campo.

Os estudos e ações fundamentam-se na valorização da cultura escolar, dos saberes e práticas construídos pelo grupo, apoiados na perspectiva sócio-cultural ecológica de Bronfenbrenner (1996) e Tardif (2000) que sugerem ampliar a investigação no sentido de compreender como os saberes dos professores, pais, alunos e toda a comunidade escolar se articulam, são interpretados e aplicados nas situações cotidianas.

Esses estudos anunciam a importância da reflexão sobre a cultura escolar: os pensamentos, crenças, valores e hábitos compartilhados influenciam a maneira como os professores, pais e gestores escolares lidam com a diversidade, com os desafios e barreiras enfrentadas no processo de aprendizagem de todos os alunos.

As reflexões e estudos preliminares realizados sobre a formação de professores para a educação inclusiva indicam a necessidade de incluir

na agenda dos cursos de formação de professores, e demais licenciaturas, a discussão sobre como articular os conhecimentos, os fundamentos e as práticas de educação inclusiva na grade curricular e no projeto pedagógico dos cursos do ensino superior. Algumas professoras comentam que na sua formação estudaram sobre fundamentos, aspectos filosóficos e marcos legais para educação inclusiva, no entanto, aspectos como necessidades educacionais especiais e prática pedagógica para contemplar a diversidade e diferenças significativas não foram objetos de estudo nos cursos de licenciatura ou da especialização em educação especial.

A formação de educadores para o atendimento educacional especializado e para o apoio e suporte ao professor do ensino regular não pode se distanciar do que propõem os teóricos da formação geral de professores; enfatizam uma formação envolvendo múltiplos saberes: formação pessoal e profissional produzidos pelas ciências humanas da educação; saberes disciplinares – formação inicial e continuada nas diferentes áreas do conhecimento. Saberes curriculares relacionados ao projeto de ensino: aos conteúdos, métodos, técnicas de ensino para a formação dos alunos; a proposta no âmbito da escola: os saberes da experiência, da prática cotidiana que provém da cultura (SHON e NÓVOA 1995; FREIRE, 1998).

Esses aspectos são essenciais na formação de professores para o ensino regular e especial. Este último deve, além das questões apontadas, aprofundar o conhecimento relativo: às pessoas com deficiência, suas necessidades, a formação da identidade, o desenvolvimento da autonomia pessoal, social e intelectual; avaliar as necessidades específicas e educacionais especiais; dominar as metodologias específicas e as estratégias didático-metodológicas de acesso ao conhecimento, às artes e à cultura.

Da análise das Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Pedagogia (2006) constata-se que focalizam mais a educação para a diversidade e multiculturalidade; apresentam um discurso vago, genérico e uma proposta nebulosa sobre a formação de professores para o atendimento às necessidades educacionais especiais. Há omissão quanto às competências para o trabalho conjunto de professores do ensino regular e especial no contexto escolar, quanto às práticas de ensino cooperativo e articulação entre essas áreas do conhecimento.

Nesse sentido, Peterson (2006) opina que os programas de inclusão não podem ser bem sucedidos em escolas públicas se ambos, professores da educação geral e da educação especial, não forem capacitados para implementar programas de ensino colaborativo.

Discussões e investigações realizadas com a comunidade escolar, nos cursos de especialização, extensão, no ensino da pedagogia, em diferentes licenciaturas, permitem pontuar algumas questões e dúvidas:

- Como articular no curso de formação de professores o conhecimento sobre a diversidade, multiculturalidade, diferenças significativas e processos específicos de aprendizagem?
- Os cursos de especialização em educação especial possibilitam a articulação entre teoria-prática de forma consistente?
- A formação de gestores e professores para o ensino regular trata das diferenças, necessidades específicas e educacionais especiais?
- As necessidades específicas e educacionais especiais são contempladas no projeto pedagógico?
- O professor especializado e a família participam da construção coletiva do projeto pedagógico na escola?
- A formação de professores do ensino regular e da educação especial trata o conhecimento sobre as necessidades básicas de aprendizagem e as educacionais especiais numa visão inter ou transdisciplinar?

## REFERÊNCIAS

AINSCOW, M. *Caminhos para escolas inclusivas*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1998.

BATISTA, C. A. M.; MANTOAN, M. T. E. *Educação Inclusiva Atendimento Educacional Especializado*. Brasília: MEC/EESP, 2005.

BRASIL. Coordenadoria Nacional para Integração de Pessoas Portadoras de Deficiências. *Declaração de Salamanca e Linhas de Ação sobre Necessidades Educacionais Especiais*. Brasília: MEC, 1994.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Especial. *Diretrizes Nacionais da para a Educação Especial na Educação Básica*. Brasília: CNE/CEB, 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: MEC/SEESP, 1996.

BRONFENBRENNER, U. *A ecologia do desenvolvimento humano*. Porto Alegre: ART-MED, 1996.

BRUNO, M. M. G. *Escola inclusiva: problemas e perspectivas*. In: *Anais II Encontro de Educação do Oeste Paulista*. Presidente Prudente: UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. *O significado da deficiência visual na vida cotidiana: análise das representações de alunos, pais e professores*. Dissertação de mestrado UCDB-UNESP, Campo Grande, MS, 1999.

BUENO, J. G. S. *A educação especial nas Universidades Brasileiras*. In: MEC/SEESP, Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_ A educação inclusiva e as novas exigências para a formação de professores: algumas considerações. In: BICUDO, M. A.; SILVA Jr., C. A. (Org.). *Formação de Educadores e avaliação educacional*. São Paulo: UNESP, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução CNE/cp n.01/2006. Brasília: *Diário Oficial da União*, 16/05/2006, Seção 1, p. 11.

DENARI, F. Um (novo) olhar sobre a formação do professor de educação especial: da segregação à inclusão. IN RODRIGUES D. *Inclusão e Educação: doze olhares sobre a educação inclusiva*. São Paulo: Summus, 2006.

FERREIRA, J. Políticas e práticas de educação inclusiva. In: GÓES. *Políticas e Práticas de Educação Inclusiva*. Campinas: Associados, 2004.

FERREIRA, W. B. Inclusão x exclusão no Brasil: reflexões sobre a formação docente dez anos após Salamanca. IN RODRIGUES D. *Inclusão e Educação: doze olhares sobre a educação inclusiva*. São Paulo: Summus, 2006.

FERREIRA J. R.; MENDES E. G.; NUNES, L. R. O. P. Integração e Inclusão o que revelam as teses e dissertações em educação e Psicologia. In: NUNES, F. P. S. *Inclusão educacional: pesquisa e interfaces*. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2003.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia*. Paz e Terra, 1998.

FREITAS, S. N. O.; OSÓRIO, A.; PRIETO, R. G. E. *Impacto da declaração de Salamanca nos estados brasileiros: dez anos de aprovação, implantação e implementação*. Brasília: MEC/SEESP, 2006.

GONZALEZ TORRES, J. A. *Educação e Diversidade, Bases Didáticas e Organizativas*. Porto Alegre: ArtMed, 2002.

KASSAR, M. C. M. Práticas pedagógicas e o acesso ao conhecimento: análises iniciais. In: MANZINI, E. J. *Inclusão e Acessibilidade*. Marília: ABPEE, 2006.

MARTINS, L. A. Formação professores numa perspectiva inclusiva: algumas constatações. In: MANZINI, E. J. *Inclusão e Acessibilidade*. Marília: ABPEE, 2006.

MITTLER, P. *Educação inclusiva: contextos sociais*. Porto Alegre: Artmed, 2003.

NÓVOA, A. *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1997.

PADILHA, A. M. L. *Práticas Pedagógicas na Educação Especial: a capacidade de significar o mundo e a inserção cultural do deficiente mental*. Campinas: Autores Associados, 2001.

PETERSON, P. *Inclusão nos Estados Unidos: implementação e capacitação de professores*. Revista Brasileira de Educação Especial, Marília, v.12, n.1, 2006.

SHON, D. A. Formar professores como profissionais reflexivos. In: NÓVOA, A. *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1997.

TARDIF, M. *Saberes profissionais dos professores e conhecimentos universitários*. Revista Brasileira de Educação n.13. Campinas: Autores Associados, 2000.

## **AS PROPOSTAS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ANOS 1980 E 1990: A VISÃO DOS ATORES**

**Adriana Alves de Lima Rocha  
Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto**

Este texto apresenta, de forma resumida, os resultados de um trabalho de iniciação científica, realizado no período de 2001-2002, que fez uma análise da visão dos atores: professores, coordenadores e diretores, das escolas de educação básica da cidade de Dourados, acerca das propostas para a educação básica nas décadas de 1980 e 1990.

A pesquisa buscou verificar como foram entendidas, pelos profissionais da escola, as propostas do MEC – Ministério da Educação e Cultura - (Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96 e Plano Nacional de Educação/1998) e das Secretarias de Educação, bem como se as propostas da sociedade civil, materializadas através das propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, foram de conhecimento desses profissionais, como eles entenderam essas propostas e se foram trabalhadas em sala de aula, ou não.

Neste estudo a escola foi pensada como o nicho onde as políticas e propostas educacionais são lançadas e podem ou não funcionar, dependendo, entre outros fatores, se foram ou não aceitas, corretamente interpretadas e aplicadas.

Ou seja, o estudo evidencia que a educação pública estava mais uma vez em *xequê*, sua eficiência e qualidade estavam sendo questionadas sob o contexto da nova fase da sociedade capitalista. Eventos como a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien-1990) – e seu Plano de Ação – e a convocação, pela UNESCO, da Comissão Internacional para Educação no Século XXI – e o conhecido Relatório Jacques Delors (Paris-1995) – se apresentavam como fonte-base para elaboração de “propostas salvadoras da educação”, principalmente nos países periféricos.

Conseqüentemente, tais propostas influenciariam, também no Brasil, as políticas públicas em educação, vide elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, metas de alfabetização e índices de aprovação e matrícula. Porém, este não foi o foco central do nosso estudo.

Nessa direção foi realizada uma pesquisa empírica, isto é, com

coleta de dados *in loco*, de caráter qualitativo e análise de dados de caráter dedutivo, nas escolas da cidade de Dourados no Estado de Mato Grosso do Sul com o objetivo principal de responder a seguinte questão: qual o entendimento que os profissionais da educação e que atuam nas escolas têm das propostas do Ministério da Educação?

Para coleta de dados foi feito um sorteio entre as escolas pequenas, médias e grandes de cada rede: duas particulares, de um total de 20 escolas; duas estaduais, de um total de 24 escolas; e duas municipais de um total de 25 escolas na área urbana (a Rede de Escolas Municipais de Dourados compõe-se de 34 escolas assim distribuídas: 25 escolas urbanas, 3 escolas distritais, 6 escolas rurais). Por convenção, estabeleceu-se que as pequenas são as escolas de até 250 alunos, as médias de até 700 alunos e as grandes com mais de 900 alunos matriculados.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram: o questionário, com perguntas abertas, aplicado a professores e coordenadores escolhidos aleatoriamente; entrevista - escrita ou gravada - aos diretores; a consulta aos Projetos Pedagógicos das escolas pesquisadas e a observação da rotina escolar.

Os dados foram analisados à luz das leituras feitas de Anderson (1995), Bobbio (1995 e 1982), Neves (2002), Ribeiro (1984), Saviani (2000), Shiroma (2000), Tommasi (2000).

Na análise das escolas se fez necessário esclarecer que chamamos de classe média o grupo de pessoas que trabalham no comércio (comerciários), funcionários públicos, e profissionais liberais que têm renda de até dez salários mínimos, e chamamos de classe média alta, as pessoas que ganham além disso.

## **1. AS PROPOSTAS PARA A EDUCAÇÃO NA VISÃO DOS ATORES**

Esse item foi dividido em duas partes, a primeira parte apresentou a caracterização física e humana das escolas obtida através de consulta ao Projeto Político Pedagógico (PPP) das mesmas, e também através de observações. Ressaltando que as escolas descritas continuam em funcionamento nos mesmos endereços e, a despeito da descrição ter sido realizada no período de 2001-2002, e das possíveis modificações na estrutura física e humana das escolas - como ampliação e reforma, quantitativo de alunos e professores - dados como localização, características do bairro e dos alunos atendidos continuam valendo. A segunda parte evidenciou a análise dos dados obtidos através de questionários e entrevistas aos professores, coordenadores e diretores.

## **1.1- CARACTERIZAÇÃO DAS ESCOLAS PESQUISADAS**

### **Escolas da Rede Particular de Ensino (P)<sup>1</sup>**

As escolas da rede particular de ensino caracterizaram-se por uma boa estrutura física, variedade em recursos materiais e estrutura humana bem organizada.

A escola (P<sup>1</sup>) está localizada num bairro central, considerado nobre da cidade, as casas do bairro, para o padrão de Dourados e região, são consideradas muito boas. É uma escola de tradição onde estudam alunos de classe média e média alta, possui uma estrutura física e humana única na cidade. A escola atende desde a educação infantil até o segundo grau e pré-vestibular, é uma escola de porte grande com 1.492 alunos. Sua estrutura humana é composta de: uma diretora e vice-diretora, uma supervisora geral, sete coordenadoras de alunos, um professor coordenador por turma, serviço de atendimento ao aluno e à família, aproximadamente 90 professores.

A escola P<sup>2</sup> está localizada num bairro de padrão médio da periferia da cidade, as casas do bairro são típicas de classe média (de dois a três quartos, sala, cozinha e banheiro), o bairro é asfaltado, possui infra-estrutura de comércio com padarias, farmácias, supermercados, linha regular de ônibus, escolas (são 3; uma estadual, uma municipal, e uma particular), atende da educação infantil até a 6<sup>a</sup> série do ensino fundamental, é uma escola de porte pequeno com 128 alunos. A escola tem uma diretora, uma coordenadora e onze professores.

### **Escola da Rede Estadual de Ensino (E)**

Diferente das escolas da rede particular de ensino, as escolas estaduais, apesar de conservadas, não possuíam a mesma disponibilidade de recursos e espaço, bem como os trabalhadores mostraram-se – em sua maioria – sobrecarregados, cansados, queixaram-se bastante da falta de tempo.

A escola E<sup>1</sup> está situada bem no centro comercial de Dourados. Algumas residências próximas, de padrão médio, lojas e consultórios médicos fazem parte da vizinhança. A escola atende a uma clientela de 2.197 alunos de classe média e classe média baixa, do próprio bairro, de bairros da periferia e até de distritos e municípios vizinhos, são alunos de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> e ensino médio. A estrutura humana da escola é composta de um diretor,

---

<sup>1</sup> A identificação das escolas pesquisadas foi preservada por meio dos símbolos: escolas da rede particular de P, da rede estadual de E, e da rede municipal de M.

um diretor-adjunto, sete coordenadoras, e noventa professores, sendo que vários deles trabalham em dois períodos.

A segunda escola da rede estadual visitada, E<sup>2</sup>, também está situada no centro da cidade, próxima à escola E<sup>1</sup>, atende somente a educação de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do ensino fundamental, num total de 658 alunos, a maioria cujos pais pertencem à classe média ou média baixa, que moram nos arredores ou nos bairros periféricos da cidade. A estrutura humana se compõe de 10 funcionários para limpeza e merenda, 4 funcionários na secretaria, 4 coordenadores, sendo que um está de licença, 29 professores, um diretor, todos concursados e com curso superior completo.

### **Escola da Rede Municipal de Ensino (M)**

As escolas da rede municipal de ensino (M<sup>1</sup> e M<sup>2</sup>) apresentaram a interessante característica, principalmente a escola M<sup>1</sup>, de se aproximarem bastante, em sua organização funcional, das escolas particulares, apesar de sua estrutura física e de recursos não se equivalerem.

A primeira escola visitada, M<sup>1</sup>, é uma das mais antigas da cidade de Dourados, foi fundada em 1947, atende a uma clientela de 210 alunos, e está situada no centro comercial da cidade. O quadro de funcionários se compõe de: uma diretora, uma coordenadora, quatro professores efetivos, e quatro professores convocados, isto é; que não pertencem à carreira do magistério municipal – é o professor com contrato temporário – duas secretárias, e auxiliares de serviços gerais.

A escola M<sup>2</sup>, está situada num bairro de padrão médio da cidade, próximo à escola P<sup>2</sup>. Atende a alunos do próprio bairro, que dos últimos dez anos passou por uma sensível melhoria na infra-estrutura: asfalto, construções de casas de alvenaria, o que, aos poucos, acarretou também na mudança dos moradores e, conseqüentemente, do tipo de aluno. Todos os funcionários da escola usam crachá, segundo a coordenadora por questões de organização, segurança e para facilitar a comunicação, inclusive, entre os próprios funcionários; são 30 do corpo administrativo, 28 do corpo docente, sendo que 56% são convocados e 20% são servidores estaduais que foram incorporados ao quadro da escola, devido à municipalização desta, considerando o fato do Município de Dourados ter aderido ao Programa de Descentralização e Fortalecimento do Ensino (Lei n.º. 1.331, 11 de dezembro de 1992). Dos professores de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> séries apenas um não tem curso superior completo, e 96% deles têm licenciatura plena

## 2. A VOZ DOS ATORES

A voz dos atores foi percebida por meio de questionários e entrevistas. Ao todo foram 50 professores, sendo 20 da rede particular, 22 da rede estadual e 8 da municipal. As questões foram agrupadas por categorias (formação, tempo de serviço e outros) e a análise foi realizada por rede (estadual, particular, municipal) e não por escolas. Primeiro, foram analisadas as questões relativas à formação, participação no sindicato, acesso à informação, por se configurarem em fatores importantes para que o professor pudesse conhecer as propostas educacionais dos anos 1990.

Do total de professores que foram entrevistados nas três redes de ensino, todos tinham formação superior. Proporcionalmente, o número de professores pós-graduados na rede municipal de ensino (25%) foi maior, seguido pela rede estadual (18%) e por último pela rede particular (15%). A formação em instituição pública também foi maior, proporcionalmente, na rede municipal com 87,5% dos professores; na rede estadual 68% dos professores; e na rede particular 55% dos professores. Esses dados foram importantes na medida em que o professor, parafraseando Maria Luisa Santos Ribeiro – é um trabalhador *intelectual*, prioritariamente *difusor* do conhecimento necessário (mesmo que não suficiente) à transformação efetiva da realidade, com vistas à satisfação das necessidades propriamente humanas; isto é, para cumprir esse papel é importante primeiramente capacitar-se, e para, além disso, compreender a necessidade de estar sistematicamente aprendendo e produzindo conhecimento.

Ainda sobre a profissão foi analisado também o tempo de serviço dos professores em cada rede e foi constatado que a maioria, 85% na rede particular, 73% na rede estadual e 75% na rede municipal, estavam na escola há mais de 10 (dez) anos, o que permitiu supor a competência técnica que detinham, ou deveriam!

Entretanto, foi percebido que, do total de professores (50, nas três redes), 38 deles trabalhavam dois períodos (e alguns até três!), sendo que nas redes estadual e municipal alguns trabalhavam em mais de uma escola, o que levou a reflexão sobre qual tempo este profissional dispunha para seu planejamento diário, para se informar, para participar/inteirar-se dos movimentos de sua categoria, e mesmo para seu descanso e lazer, ou nas palavras de Paulo Freire: [...] *na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática.* (FREIRE, 1996. p.43)

Fato este que refletiu na participação efetiva do profissional de educação em seu sindicato, pois embora a maioria, nas três redes de ensino,

fosse filiada ao SINTED (Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Dourados), essa mesma maioria afirmou ou não participar, ou participar pouco, ou ainda somente quando convocados, ou seja, somente quando há assembléia geral.

As várias falas dos professores filiados deixaram a clara impressão do descontentamento ou descrença do professor em relação ao seu sindicato e foi possível notar que a maioria freqüentava somente as reuniões cuja pauta *interessava*, em outras palavras: a questão salarial.

O descontentamento e a descrença ficaram ainda mais claros por meio da observação das justificativas que foram dadas para a não filiação ao sindicato: a maioria respondeu que não acreditava, ou que não teve interesse. A seguir, algumas justificativas:

“Atualmente o sindicato não está a serviço da categoria, e sim Patronal; a serviço do governo.” (prof<sup>a</sup> municipal, não informou o tempo de profissão)

“Insatisfação”. (prof<sup>a</sup> estadual, 5 anos de profissão).

O fato dos professores não participarem com freqüência do seu sindicato, ou só participarem das assembléias com convocação (que ocorrem geralmente, quando há um interesse imediato), levou a reflexão de que a função do sindicato se restringiu, no imaginário da maioria, à luta por melhorias salariais e questões puramente do direito trabalhista. Nesta perspectiva, baseado em Pochmann (2000, p.128), foi possível entender a insatisfação demonstrada pelos professores. Pois, segundo o autor, a desaceleração na realização dos conflitos trabalhistas ocorre, em parte, devido à condução de políticas macroeconômicas de ajustes que restringe as bases materiais de ação tradicional dos sindicatos, ou seja, o aumento do desemprego e a criação de novos postos de trabalho no setor informal influíram nas oportunidades de realização de conflitos trabalhistas.

Além do sindicato, outra forma de acesso à informação às questões de educação é a leitura de revistas e periódicos ligados a área e o próprio informativo do sindicato<sup>2</sup>. Porém, embora a maioria tivesse afirmado o acesso à leitura de periódicos, assinados/comprados pelos próprios professores ou pela escola, não foi citada nenhuma revista que realmente traz pesquisas e informações sobre a educação como *Educação & Sociedade*, *Caderno de Pesquisa*, entre outros, ou mesmo próprio *Jornal do Sinted*, o que diminui ainda mais a chance de que os professores soubessem sobre o PNEs (Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira) e o

---

2 O SINTED – Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Dourados – distribui gratuitamente nas escolas exemplares do *Jornal do Sinted*, informativo mensal confeccionado com recursos do próprio sindicato; contribuição dos filiados.

FNDEP (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública). E mesmo citando periódicos como a *Revista escola* e a *AMAE educando* – que também trazem informações relevantes sobre a educação – como foi possível notar nas análises seguintes, a grande maioria dos professores não era bem informada sobre a educação brasileira atual.

Feitas as análises sobre a formação e informação dos sujeitos, o próximo passo foi a análise da visão destes sobre as propostas educativas dos anos 1990.

Os professores foram questionados sobre as discussões para a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, evento ocorrido em 1993, com a finalidade de elaborar o Plano Decenal (1993-2003) do Município, e a resposta de 15 entre os 20 professores da rede particular, de 12 entre os 22 da rede estadual e 5 entre os 8 da rede municipal foi que não participaram das discussões. Eles alegaram ou falta de tempo ou por falta de informação a respeito. E para aqueles que disseram conhecer ou ter participado das discussões sobre o plano, quando foram questionados sobre a avaliação que faziam da redação final do plano, responderam: ou que não se lembravam, ou não opinavam, ou ainda, se opinavam mostravam total descrença em relação à prática do plano e até certo repúdio, consideravam inútil opinar sobre qualquer coisa, visto que pelo tempo médio de trabalho na educação já participaram de muitos “pacotes”, que, como disse uma das professoras, “*do mesmo jeito que vem, vão*” (profª escola estadual, 27 anos).

Os professores, principalmente da rede pública, se apresentaram *cansados*, até mesmo *exauridos*, não mostraram preocupação ou interesse pelas propostas educativas, como se elas não fizessem diferença; *tanto faz subir como descer...* popularmente expressando.

As respostas dos professores foram pequenas amostras da situação de descrédito pela qual passam os governantes em todos os níveis: elas evidenciaram a revolta de pessoas que se sentem impotentes frente a esse “rolo compressor” que tenta, como diz uma das professoras, “*goela abaixo*” transformar o legal em legítimo.

Sobre a LDB, do total de professores, em cada uma das três redes de ensino, que disseram conhecer a Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional, temos: 100% dos professores questionados na rede particular, na rede estadual 82%, e na rede municipal 88%. Os que disseram não conhecer justificaram alegando terem lido apenas superficialmente.

Apesar de boa parte dos professores (somando as três redes) ter mencionado os pontos positivos da LDB – como: “lei moderna”, “proporciona descentralização e autonomia”, “desenvolve a cidadania” – foi relativamente grande a presença da omissão de opinião e a descrença no

cumprimento da Lei.

A seguir, alguns depoimentos:

“Não vejo pontos positivos. Cada dia que passa o abismo está mais perto. Melhorar o que está ruim seria a solução, mas como?” (profª escola estadual, 30 anos de profissão)

“Prefiro não opinar, não tem outra escolha, é uma coisa que já vem pronta lá de cima, só sei que temos que seguir.” (profª escola municipal, 7anos de profissão).

Com base nesses fatos, foi entendido que o fato da LDB ser uma *lei*, ou seja, obrigatória, fez com que os professores, de modo geral, a conhecessem, mesmo que superficialmente. Ninguém disse: ‘*nunca ouvi falar*’. Ao mesmo tempo, notou-se também que, apesar dos pontos positivos que os professores apontaram, eles não acreditavam na concretização desses pontos e achavam que faltava muito para melhorar e, mais ainda, consideravam a LDB algo imposto.

Considerando a revolta e a negação de quaisquer propostas oficiais, pensou-se que aquelas defendidas pelo FNDEP (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública) fossem conhecidas e que os professores se reconhecessem nelas. Entretanto, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – apesar de ser um movimento da Sociedade Civil Brasileira, com participação de outros setores além de representantes da educação – era pouquíssimo conhecido nas escolas pesquisadas, sendo que somente 30% do total de professores, somando as três redes de ensino (50), disseram conhecê-lo. De acordo, tanto com as opiniões *não dadas* sobre o Fórum, tanto com as justificativas apontadas para *o não conhecer*, foi justo supor que a maioria nunca ouviu falar no FNDEP:

“Auxílio financeiro” (profª. escola estadual, ‘*não muito tempo de profissão*’)

“Porque ainda não fui despertada para este assunto, cheira-me muita politicagem, estou procurando maior embasamento para poder interagir no assunto” (profª escola, 18 anos de profissão)

Uma das mais importantes realizações do FNDEP foi o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira (PNE), resultado do II CONED, realizado em Belo Horizonte em novembro de 1997. Mas, uma vez que ficou clara a falta de conhecimento dos professores sobre a atuação do Fórum – e mesmo da sua existência – não constituiu surpresa a total ignorância dos professores entrevistados sobre o PNEs. Afirmaram

conhecer o Plano 60% e 45% dos professores consultados, mas os comentários não confirmaram isso.

“É um plano bem desenvolvido, com muitos projetos, porém muitas propostas são do BM (Banco Mundial) e UNESCO.” (profª escola particular, 19 anos de profissão)

“Não li, ouvi, nada sobre o assunto” (profª escola estadual, 12 anos de profissão)

Pelo que se pôde perceber, foi de duvidar se realmente os professores soubessem sobre o que estavam falando, pois dos que dizem conhecer, a maior parte não emitiu nenhum tipo de opinião, outros apresentaram respostas vagas e outros, ainda, confundiram com as propostas da UNESCO e Banco Mundial, contra as quais as propostas do Fórum se contrapuseram.

Portanto, sobre o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira, independente da rede de ensino em que trabalhavam, os professores, praticamente, não tinham nenhum conhecimento.

## **2.1- QUAL A VOZ DOS DIRIGENTES?**

Dos seis diretores consultados todos tinham curso superior, e tinham mais de 10 anos de atuação na educação; apenas dois eram sindicalizados, os da rede estadual, todos eles afirmaram não participar do sindicato, ou participarem apenas das assembleias, por falta de tempo. Todos tinham acesso a periódicos e informativos (os citados foram os mesmos que dos professores), somente dois diretores, curiosamente, os da rede particular de ensino - mencionaram o *Jornal do Sinted*.

Quanto ao conhecimento das propostas educacionais dos anos 1990, apenas um diretor da rede municipal e outro da rede estadual afirmaram ter participado das Discussões para elaboração do Plano Decenal de Educação, porém nenhum dos dois se lembrou da redação final do Plano Decenal. Sobre a LDB, todos tiveram conhecimento da Lei, mas apenas os diretores da rede estadual acompanharam o processo e apontaram pontos positivos. Mas disseram que faltou muita coisa para ser melhorada e colocada na prática.

Em relação ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, os diretores foram unânimes em afirmar que não o conheceram e que nunca tiveram acesso a nenhum documento sobre o assunto. Apenas uma diretora afirmou conhecer o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira (PNE), entretanto, em sua fala fica a dúvida se não o confundiu

com outro documento, pois o PNE proposto pela sociedade ficou pronto antes do PNE do MEC:

Tenho conhecimento, inclusive tenho estudado, porque faço um curso de especialização em educação de jovens e adultos, e nesse curso temos que estudar muito sobre ele. É bastante interessante o plano, pena que saiu um pouco tarde. Porque, não sei se você tem conhecimento, por problemas até políticos - a UNESCO, ou quem estava na União na época não achou tão importante - ele ficou dois anos na gaveta, depois que veio a tona. (diretor, escola particular, 15 anos de profissão).

Na rede particular de ensino, foram seis coordenadores que responderam ao questionário, dos quais apenas dois eram sindicalizados, entretanto, por falta de tempo, eles disseram só participar das assembléias gerais. Todos tiveram acesso a leitura e informativos. Em relação às Propostas Educacionais, apenas um deles afirmou ter conhecimento do Plano Decenal do Município. Todos disseram conhecer a LDB e apontaram pontos positivos, mas somente dois acompanharam o processo de aprovação (através de debates e contato com a Secretaria de Educação). Finalmente, nenhum dos coordenadores conhecia ou ouviu falar sobre o FNDEP, nem sobre o PNE.

Na rede estadual de ensino, cinco coordenadores responderam ao questionário, dos quais três eram filiados ao sindicato e se diziam atuantes, todos tiveram acesso a periódicos e informativos. Quanto ao conhecimento das Propostas Educacionais, 100% participaram das Discussões para Elaboração do Plano Decenal, sendo que dois não opinaram e os outros três disseram que o plano é bom, mas não sai do papel. Todos conheceram e aprovam a LDB, e apenas dois não acompanharam, de alguma forma, o processo de aprovação. Quanto ao FNDEP, dois não o conhecem e três somente ouviram falar. Sobre o PNEs, dois não conheceram e três tiveram conhecimento superficial.

Na rede municipal de ensino dois coordenadores responderam ao questionário, sendo que um era filiado e disse participar ativamente, o outro não, porque não tem clareza do trabalho do sindicato.

Quanto às Propostas Educacionais, os dois coordenadores participaram das discussões para a elaboração do Plano Decenal e concordam que deveria haver mais discussões sobre o Plano. Um deles acreditava que a redação final deixou muito a desejar. Os dois conheceram a LDB e a aprovaram, somente um deles acompanhou o processo de aprovação (debates, e reuniões, leituras). Os dois ouviram falar do FNDEP, um através de discussões promovidas pelo sindicato e o outro através de grupos na comunidade escolar. Sobre o Plano Nacional de Educação, Proposta da

Sociedade Brasileira, um disse conhecê-lo superficialmente e esperava que fosse mais realista, e o outro esperava :

“...que sua aprovação final consolide as propostas debatidas em amplo consenso nacional. Dessa forma se tornará um instrumento capaz de fortalecer e impulsionar as mudanças já desenhadas.” (prof<sup>a</sup> escola municipal, 20 anos de profissão)

Segundo análise dos dados, ficou evidente que apesar dos 14 anos (1986-2002) de existência do FNDEP e de sua participação no processo de elaboração da Constituição de 1988 e na LDB de 1996, o Fórum permaneceu totalmente ignorado pelos sujeitos que deveriam ser os mais interessados nas atuações do mesmo. Aliás, o Fórum, para os profissionais da educação, deveria ser a expressão de suas reivindicações e o PNE: Proposta da Sociedade Brasileira deveria ser a voz dos trabalhadores de educação efetivada. Entretanto, não foi estudado e nem sequer lido!

## **2.2 - SINDICATO DOS TRABALHADORES DE EDUCAÇÃO: UMA VOZ QUE NÃO ECOA!**

Foi realizada uma entrevista<sup>3</sup> com o presidente do Simted (Sindicato Municipal dos Trabalhadores de Educação), em Dourados, uma vez que o Sindicato é o representante do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, na região. Sendo assim, foi importante conhecer a visão que o mesmo tinha das propostas educacionais e qual o papel representado pelo sindicato na conscientização e difusão dessas propostas.

Tendo em vista a grande parcela de trabalhadores da educação, que não foram filiados, ou que se queixaram de não receber informações, o presidente do sindicato foi questionado quanto ao papel da instituição de informar seus pares, bem como sobre sua função educativa, no sentido de conscientização de sua categoria.

**Que tipo de trabalho está sendo feito pelo sindicato para conscientizar os professores da importância da participação no sindicato?**

*A gente tem procurado fazer.. .cursos, seminários, debates, informação através de material escrito ...*

**E como é a participação do professores nesses cursos?**

*É razoável, não é muito boa, quando a gente tem que trazer o pessoal para dentro do sindicato, a gente encontra dificuldades; muitos*

---

3 Entrevista realizada dia 15 de julho de 2002

*deles acham difícil deixar a escola, a sala de aula, porque depois têm que ficar repondo aula, e todo esse transtorno acaba dificultando a vinda deles para esses cursos.*

### **Que tipo de notícia é veiculado no periódico do sindicato?**

*Ah, isso é mais variado possível! A gente passa informações sobre os direitos funcionais, informações sobre discussões que a gente está fazendo no momento, com governo, com a prefeitura, informações sobre a conjuntura do país... Alterações na legislação... Todo tipo de notícia a gente tenta veicular, os mais variados. Aquilo que a gente acha, no momento, interessante o pessoal saber, a gente procura veicular.*

Como foi possível notar, o trabalho de informação do sindicato, nas palavras do presidente, foi realizado, foram feitos encaminhamentos e distribuídos nas escolas, mas apesar do SIMTED ter cumprido sua parte de divulgação, essa não encontrou ressonância em seus pares. É sabido, entretanto, que isso ocorreu, também, devido (parafraseando RIBEIRO 1984, p.260), à excessiva carga horária que obriga o professor a um incessante “dar aulas”, que o vai isolando de seus pares e de sua época, e que acabou por silenciá-lo também.

Nesse sentido, o presidente teve razão, quando argumentou que:

... Esse não acreditar é por conta de toda essa conjuntura, e aí você faz uma análise em termos de país e vê que os sindicatos nessa década de 1990 estão perdendo muita coisa, a maioria dos sindicatos está lutando para não perder aquilo que tem e não pela conquista, e isso tem levado muita gente a desacreditar, a achar que as entidades sindicais não servem mais, e partir para questões pessoais, buscar o seu direito individualmente e não mais no coletivo.

A política neoliberal visa o desmonte dos sindicatos e, nesse sentido, foi importante lembrar que o professor é um trabalhador *intelectual*, mas seu trabalho só é concretizado na prática pedagógica e na difusão do conhecimento, e isso:

...exige desse profissional um trabalho prático de transformação estrutural da organização escolar, que se integra à transformação estrutural mais ampla da sociedade da qual ele participa, tanto mediante sua ação, como cidadão, quanto pela educação de consciência que a ação pedagógica produz. Um trabalho prático que só poderá desenvolver-se plenamente após as mudanças qualitativas político-econômicas, mas que para tanto pode e tem que ser iniciado anteriormente, quando da fase de luta por tais mudanças. (RIBEIRO, 1984. p.51)

Com essas observações ficou ainda mais clara a gravidade da situação

de ignorância, por parte de muitos professores, sobre as atividades do Fórum Nacional em defesa da Escola Pública, bem como a alienação sobre o processo de aprovação da LDB, e ainda mais: o total desconhecimento do Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Em relação a essas questões a situação do SIMTED foi desalentadora, pois o presidente do sindicato colocou que em todas essas discussões o sindicato esteve presente e procurou informar os profissionais da educação da melhor forma possível, fosse através de material escrito fosse através de seminários e palestras. Entretanto, ele ressaltou que a participação foi muito reduzida: quando o assunto é ler e debater leis e propostas, participações em cursos foram sempre às mesmas pessoas, que apoiavam e participavam das atividades do sindicato:

*A participação no sindicato tem muito a ver com a formação política do professor. E aí aquele detalhe que eu já falei: quando a gente traz um debate com pessoas de fora, que têm conhecimento a nível nacional, estadual (...) tem participação, mas não é tão grande, tanto é que as pessoas que participam, são as pessoas que normalmente, em movimento que a gente faça, que seja mais do dia a dia, são essas pessoas que estão aí, que dão sustentação para a gente, os outros sempre se escoram e acaba ficando essa coisa que a gente já conhece na educação.*

Com base ainda em Ribeiro (1994), entendeu-se que essa formação política de que fala o presidente do sindicato seria a compreensão, por parte dos trabalhadores da educação, de que suas condições de vida e de trabalho foram resultados da relação de poder entre a hegemonia burguesa *versus* hegemonia proletária. E não só compreender, mas também se assumir como funcionário de um organismo da sociedade civil – a escola – com o compromisso de forjar intelectuais, na classe trabalhadora e para a classe trabalhadora.

### **3. ESCOLA PARTICULAR *VERSUS* ESCOLA PÚBLICA: DISTANTES NA APARÊNCIA, UNIDAS NA DESINFORMAÇÃO.**

O objetivo maior deste trabalho foi verificar a compreensão dos profissionais envolvidos com o cotidiano escolar em relação às propostas educativas das décadas de 1980 e 1990 e verificar o conhecimento, ou desconhecimento, dos atores em relação às propostas da sociedade civil.

A caracterização física e humana das escolas particulares demonstrou uma realidade bem diferente da escola pública: boa estrutura física, o espaço bem cuidado e preservado, facilidade de recursos para os

professores, materiais didáticos diversificados o que proporciona, de certa forma, um conforto para o profissional de educação desta rede de ensino. A maneira como os recursos humanos estavam organizados e distribuídos em suas funções proporcionava ao professor a sensação de que seu trabalho foi valorizado e, como ele tinha certa “paz” para cuidar de suas aulas, e apenas delas, não se apresentaram tão agastados de seu trabalho como os professores das redes públicas de ensino.

Na análise das escolas públicas, a estrutura física apesar de, no geral, estar conservada, deixava muito a desejar no que diz respeito a recursos auxiliares, como: bibliotecas, material didático, acesso às novas tecnologias (mesmo que a escola possuísse computadores, eles eram pouco explorados pela falta de “costume” dos profissionais da escola). A estrutura humana das escolas da rede pública se apresentou absolutamente insuficiente para atender a demanda de alunos, o que ocasionava profissionais com acúmulo de função, além da questão dos baixos salários que obrigava o profissional a uma excessiva carga horária, deixando-os desprovidos de tempo até para a convivência com seus pares.

Assim sendo, percebeu-se a distância aparente existente entre as escolas da rede pública e da rede particular de ensino. Entretanto, quando foi feita a análise das falas de dos sujeitos pesquisados, ficou evidente que essa distância se limitava às estruturas físicas e de organização humana. Pois, nas respostas dadas, percebeu-se que tanto os profissionais que trabalhavam na rede pública quanto os profissionais da rede particular, estavam pouco informados (e muito pouco participativos) sobre as propostas educacionais das décadas de 1980 e 1990. Sendo que as de caráter oficial, obrigatória, foram superficialmente conhecidas, mas muito desacreditadas, e as propostas do FNDEP, foram quase que totalmente ignoradas da grande maioria.

Entendendo a escola é como o último elo da cadeia educativa, e que a legislação e as propostas para a área deveriam ser a regulamentação da prática e, entendendo também, que “[...] a organização escolar não é obra da legislação e das propostas educacionais. Ambas interagem no seio da sociedade que produz uma e outra”(SAVIANI, 1976. p.193), o que as determina, portanto é a própria vida social.

Tal postura auxiliou na identificação das determinantes reais da prática escolar e ainda permitiu o entendimento de que a “burla” ou o não atendimento eram “saídas” algumas criativas, outras nem tanto, que os profissionais que atuam na escola encontraram para os problemas que enfrentavam no cotidiano, na prática real para os quais a legislação ou propostas não dá conta.

Nossa investigação apontou que somente quando a descentralização, que realmente configure a autonomia anunciada, com poder de decisão

sobre destinação de recursos e sobre a prática pedagógica necessária tornar-se realidade de cada instituição – e não o que tem ocorrido: uma desconcentração de recursos e centralização de decisões – é que as propostas educacionais encontrarão voz e ação entre os atores da educação.

Nessa direção, a visão dos atores da educação sobre as propostas educacionais e sobre as políticas públicas de educação constitui-se ainda em uma base empírica fundamental a todos que buscam compreender melhor os processos que ocorrem no interior da escola e os fatores que afetam sua dinâmica.

Em relação ao texto apresentado, levando em conta que nos seis anos seguintes à sua produção (2002-2008) novos profissionais se formaram, outros se aposentaram e houve a renovação, mesmo que parcial, dos quadros públicos por meio dos concursos para professores das redes municipal e estadual, seriam interessantes novas pesquisas que verificassem o interesse dos profissionais da educação nas discussões e mudanças da legislação, que busquem saber sobre a postura política e participativa desses profissionais e seu acesso à informação. Ou seja, que averiguassem as mudanças ou não do cenário apresentado. A nosso ver continua válido o ensinamento de Galileu (1564-1642), “um corpo permanecerá em repouso ou continuará a se mover com velocidade constante em linha reta a menos que um agente externo aja sobre ele”, isto é, a rigor nenhum fato ocorreu na educação brasileira que justificasse mudança substantiva no cenário sumariamente descrito neste estudo.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1982. 77p. (série política) v.23.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 173p. (coleção pensamento crítico) v.69.

CONED, Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte: II CONED.

CRUZ, S. C. **A equidade da educação básica em documentos internacionais reguladores de políticas públicas de educação**. 2001. 47p. Monografia (Trabalho de Iniciação Científica) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Dourados.

- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: 17.ed. Paz e Terra, 1996. 165p. (coleção leitura)
- GENTILI, P.; SARDER, E. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.204p.
- GOHN, M. da G. Fórum Nacional em Defesa da Escola da Escola Pública analisado enquanto um movimento social. In: MARTINS, José de Souza; ZALUAR, Alba et al.
- Sociedade Civil e Educação**. São Paulo: Papirus,1992. p. 211-226
- LIMA, M. C. Novas dinâmicas produtivas do emprego e do sindicalismo no Mercosul. In: LIMA, M. C.; MEDEIROS, M. de A. (Orgs.). **O Mercosul no liminar do século XXI**. São Paulo: Cortez, 2000. p.121-134.
- NEVES, L. M. W (Org.). **Educação e política no liminar do século XXI**. Campinas: Autores Associados, 2000.202p. (coleção educação contemporânea).
- \_\_\_\_\_. (Org.). **Política educacional nos anos 90**: determinantes e propostas. Recife: UFPE, 1995. 180p.
- NUNES, I. D. **Contribuições da sociedade civil organizada para as concepções político-pedagógicas da educação básica brasileira na década de 1990**: um estudo das produções do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. 55p. Monografia (Trabalho de iniciação científica) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Dourados.
- RIBEIRO, M. L. S. **Formação política do professor de 1º e 2º graus**. São Paulo: Autores Associados, 1984. 280p. (coleção educação contemporânea).
- ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis: 8.ed. Vozes, 1996. 267p.
- SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: 7.ed. Autores Associados, 2000. 242p. (coleção educação contemporânea).
- SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional. Campinas: 3. ed. Autores Associados, 2000. 164p. (coleção educação contemporânea).
- SCAFF, E. A. da S. **Os organismos internacionais e as novas tendências para o trabalho do professor**. Campo Grande: UFMS, 2000. 170p. (coleção fontes novas; série ciências humanas)

TOMMASI, L. de et all (Org.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: 3. ed. Cortez, 2000. 279p. (coleção o que você precisa saber sobre...).

TORRES, R. M. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2001.93p.



# AS VÁRIAS FACES DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA: A EDUCAÇÃO DO CAMPO

**Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto**  
**Maria Elenice Vasconcelos da Paz**

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil é um país de origem predominantemente agrária, entretanto a preocupação com a educação do campo surge tardiamente, “[...] evidenciando o descaso dos dirigentes e as matrizes culturais centradas no trabalho escravo, na concentração fundiária, no controle do poder político pela oligarquia e nos modelos de cultura letrada européia”. (BRASIL, 2004, p.7). Dessa forma, a escola do campo funcionou precariamente até mais ou menos a metade dos anos 1970, isto é, com falta de recursos financeiros, com precárias condições de trabalho, escolas mal distribuídas geograficamente, professores sem formação adequada, entre outros.

De acordo com as Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo (BRASIL, 2004, p.7), não houve historicamente “[...] formulação de diretrizes políticas e pedagógicas específicas que regulamentassem como a escola deveria funcionar e se organizar [...]”, nem “[...] dotação financeira que possibilitasse a institucionalização e manutenção de uma escola em todos os níveis com qualidade”. Isso favoreceu iniciativas que cuidaram do funcionamento dessa escola de maneira improvisada.

Esse cenário começa a mudar na década de 1980. A Constituição Federal promulgada em 1988 favorece essa demanda à medida que torna a educação (fundamental) direito público subjetivo. Com a discussão e aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº. 9.394 de dezembro de 1996), a educação do campo, ganhou um ponto a seu favor, o Artigo 28 propõe adequações da escola à vida do campo.

Nesta direção, este estudo, de caráter preliminar e parcial, visto que não pretendeu “dar conta” da realidade da escola do campo brasileira, antes, apenas analisa uma proposta para esta modalidade de ensino, o Programa Escola Ativa, buscou contribuir para o conhecimento dessa face da educação brasileira, que parece não ter recebido muita atenção dos pesquisadores, além de colaborar para a construção da história da educação do Município

de Dourados/MS.

Antes, porém, se faz necessário esclarecer um equívoco de tomar escola rural ou do campo como sinônimo de escola agrícola visto que esta visa à formação profissional voltada para as atividades de produção animal, vegetal e paisagística com vistas à sustentabilidade ambiental e social. Ou seja, quando nos referimos a escola do campo estamos tratando de um espaço social, de convivência que pode também abrigar uma escola e quando nos referimos ao ensino agrícola estamos nos reportando a uma modalidade de ensino profissionalizante que pode estar situado no campo ou não.

Oportuno, também é o esclarecimento da expressão escola rural ou escola do campo. A expressão escola rural traz o preconceito de uma população “atrasada”, com uma cultura primitiva de povos ignorantes, por isso nos últimos tempos utiliza-se a expressão escola do campo como uma concepção mais ampliada visto que a mesma abrange além dos espaços da floresta, pecuária, minas e agricultura, os espaços caiçaras, ribeirinhos, pesqueiros e extrativistas, dentre outros. Ou melhor, dizendo, a expressão escola do campo inclui as dimensões social, política, cultural, econômica dos povos que habitam e trabalham no meio rural (BRASIL, 2002).

## **O PROGRAMA ESCOLA ATIVA: A HORA E A VEZ DO CAMPO?**

Conforma anunciado apresentamos a seguir o Programa Escola Ativa, suas propostas, seus objetivos e como o mesmo foi entendido na SEMED de Dourados/MS. Para isso, analisamos documentos referentes ao Programa no nível federal, quais sejam o Manual de Capacitação de Professores da Escola Ativa, as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo e as Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo. No nível municipal analisamos a Resolução/SEME nº. 01, de 13 de abril de 2000; a Resolução nº. 395/SEMED, de 20 de maio de 2002 e o Plano Municipal de Educação, a parte que se refere à educação do campo.

## **ESCOLA ATIVA: HISTÓRIA E PROPOSTAS**

O Programa Escola Ativa é uma proposta voltada para a educação do campo, mais especificamente para as “[...] classes multisseriadas, que combina, em sala de aula, uma série de elementos e de instrumentos de caráter pedagógico/administrativo, cuja implementação objetiva aumentar

a qualidade<sup>1</sup> do ensino oferecido naquelas classes”. (FARIAS; BALADO, 2006, p.1). Ou seja, a Proposta Escola Ativa, que é inspirada na experiência Colombiana “Escuela Nueva”, visa oferecer um ensino nas escolas do campo que considere e valorize o aluno por seu aprendizado, sendo este de acordo com a realidade do mesmo além de prever a capacitação dos professores.

Segundo Notaroberto (2002) foi com o Projeto Nordeste em 1997 que a Escola Ativa foi iniciada em alguns estados da região Nordeste, como Piauí, Ceará, Maranhão, entre outros. Posteriormente financiado pelo Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA) muitas escolas das regiões Centro-Oeste e Norte adotaram a sua metodologia.

A Escola Ativa propõe melhorias para o ensino nas classes multisseriadas visando reduzir a taxa de evasão escolar na zona rural. Em outras palavras, a Escola Ativa “[...] é estruturada levando em conta estratégias vivenciais que objetivam a aprendizagem e a participação, estimulando hábitos de colaboração, companheirismo, solidariedade, participação na gestão da escola pelos alunos e melhoria na atuação dos professores em sala”. (PIZA; SENA, 2001, s/p.).

O referido Programa aposta no aluno como centro do processo ensino-aprendizagem, na cooperação entre os alunos, na avaliação contínua, na articulação da escola com a família e nas vivências próprias de cada aluno, como formas efetivas de melhorias para a escola do campo. Dentre os elementos constituintes dessa proposta estão: o Cantinho da Aprendizagem, os Guias da Aprendizagem, o Trabalho em Grupo, o Governo ou Gestão Estudantil, a Comunidade e a Capacitação de Professores.

Com os Cantinhos de Aprendizagem o Programa pretende que sejam montados espaços pelos pais, professores e alunos com materiais referentes a cada área de conhecimento, como Língua Portuguesa, Matemática e Ciências. Os Guias de Aprendizagem são livros didáticos específicos que permitem a auto-aprendizagem dos alunos. O Trabalho em Grupo refere-se à forma como os alunos deverão ser organizados e estimulados a realizar atividades em conjunto. O Governo ou Gestão Estudantil<sup>2</sup> tem por objetivo estimular a participação de todos os alunos na gestão escolar. O Programa

---

1 Qualidade é um termo ambíguo, quando associado ao ensino ou à educação parece que torna-se ainda mais incerto. Assim, neste trabalho entendemos por qualidade do ensino ou da educação, a formação que busque melhores condições de acesso e permanência da população rural na escola, professores e materiais pedagógicos adequados à realidade do campo, entre outros.

2 Conforme podemos perceber a Gestão Estudantil apresentada pelo Programa assemelha-se à gestão democrática de acordo com Paro (1997, 1999, 2001) que a coloca como o ato de administrar com efetiva participação dos pais, educando, educadores, funcionários e comunidade local em todos os âmbitos da educação. Assemelha-se também à concepção defendida por Spósito (1999) que enfatiza a importância de levar o aluno a querer aprender, a importância de um ambiente favorável e da participação dos pais no que diz respeito a estimular o educando a querer aprender.

Escola Ativa entende que “[...] todas as crianças e adolescentes devem aprender a participar de tudo o que afete suas vidas” (BRASIL, 1999, p.56). Com o elemento Comunidade pretende-se estreitar mais as relações entre a escola, a família e a comunidade, isto é, o entorno da escola. Quanto à Capacitação de Professores, visa a prática pedagógica do professor que segundo a Proposta, deve ser um orientador e facilitador da aprendizagem dos alunos, devendo para isso ser capacitado.

O documento Escola Ativa – Capacitação de Professores é um manual de capacitação para os professores da Escola Ativa e está dividido em: Introdução, Marco de Referência, e cinco Unidades, sendo estas subdivididas em Módulos. Apresenta também a Bibliografia utilizada.

A Introdução apresenta um pouco da história da Escola Ativa também conhecida como Escola Nova ou Escola do Trabalho, que chega ao nosso país na década de 1920, bem como os avanços alcançados com a implantação do Programa nas escolas de poucos recursos. Apresenta também a divisão e o objetivo do manual de capacitação.

O Marco de Referência é um texto escrito pela Assessora de Educação, Escritório Regional do UNICEF para a América Latina e Caribe, Vicky Colbert de Arboleda, e está dividido em dois itens. O primeiro trata da Escola Nova e das necessidades das escolas de poucos recursos, sendo que no subitem A encontramos uma visão para além da realidade brasileira onde a autora enfatiza a questão das metodologias tradicionais e elenca as dificuldades e problemas comuns à América Latina e Caribe, região da qual o Brasil faz parte. No subitem B a autora aponta a necessidade de um novo paradigma educacional para atender os objetivos da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (1990) e cita o documento elaborado pela UNESCO para a Sétima Reunião de Ministros da Educação da América Latina e do Caribe. No subitem C coloca a questão da escola unitária e as estratégias multisseriadas e no subitem D defende que a Escola Nova ou Ativa pode satisfazer as necessidades das escolas de poucos recursos.

O segundo item do Marco de Referência trata dos princípios e estratégias de formação e capacitação na Escola Ativa. Também é subdividido, sendo que o subitem A coloca os desafios para a capacitação de professores deixando claro que

[...] o desafio de uma boa formação de professores é melhorar as práticas pedagógicas e, conseqüentemente, a aprendizagem dos alunos. Os professores das escolas de poucos recursos precisam ter maior capacidade de inovar, porque lecionam para grupos com diferentes ritmos de aprendizagem. (BRASIL, 1999, p. 25).

A seguir no subitem B apresenta os desafios enfrentados e as respostas oferecidas pela Escola Ativa, ou seja, os problemas e as soluções que a Escola Ativa daria a eles, como por exemplo, no caso da dificuldade para multiplicar as estratégias de capacitação e manter os custos baixos, “a escola nova, escola ativa desenvolveu estratégias que permitem a multiplicação dos processos (que não dependam apenas de conferências magistrais) e são de baixo custo”. (BRASIL, 1999, p. 29). E no subitem C a autora apresenta lições aprendidas e recomendações para a capacitação na Escola Ativa.

Pela análise do texto de Arboleda a Escola Ativa, se implantada resolverá todos os problemas das escolas de poucos recursos, no caso em questão da escola do campo. Entretanto não podemos constatar isso porque foge aos limites e objetivos deste trabalho, e também, porque essa resposta exige uma pesquisa empírica aprofundada e avaliação rigorosa. Contudo apoiando em Saviani (1986) é possível questionar tal pressuposto considerando que a escola nova em seus princípios básicos requer uma reorganização escolar que esbarra num ponto crucial para a educação brasileira, o financiamento.

O restante do Documento apresenta os conteúdos a serem trabalhados na capacitação de professores, os quais estão divididos em Unidades e estas subdivididas em Módulos. Todos os Módulos trazem textos explicativos e de situações com as quais os professores possam se deparar em suas práticas, e também atividades para os mesmos realizarem sozinhos e em grupo com o objetivo de que os professores vivenciem aquilo que vão trabalhar com seus alunos.

A Unidade I é composta por quatro módulos e traz os fundamentos metodológicos e os princípios básicos da Escola Ativa. No Módulo 1 encontramos as diferenças entre a Escola Ativa e a Escola Tradicional. O Módulo 2 apresenta a importância da educação básica e a mesma como um compromisso de todos. O Módulo 3 apresenta os princípios básicos que norteiam a Escola Ativa e o Módulo 4 traz os principais fatores que contribuem para uma prática pedagógica eficaz, como por exemplo, proporcionar aos alunos situações em que eles poderão praticar o que aprenderam, pois “[...] a aprendizagem ocorre de fato quando o aluno atribui sentido aos conteúdos e percebe sua aplicabilidade nas situações que lhe interessam”. (TRINDADE; TRINDADE, 2004, p. 58).

A Unidade II aborda a gestão escolar visto que o Programa tem como um de seus elementos a Gestão Estudantil. A Unidade é formada por seis Módulos que abordam respectivamente: o que é e o que pretende a Gestão Estudantil<sup>3</sup>; como organizar a Gestão Estudantil na escola; quais as

---

3 A Gestão Estudantil ou Escolar é uma estratégia curricular que promove o desenvolvimento afetivo, social e moral dos alunos por meio de atividades vivenciais. Trata-se de uma organização dos

responsabilidades e funções do aluno quanto à gestão; quais os instrumentos que o aluno maneja na Gestão Estudantil; quais os critérios que devem adotar na gestão e como garantir o bom andamento do trabalho dos comitês.

Na Unidade III encontramos o como e por que trabalhar com os Módulos de Aprendizagem. No Módulo 1 é esclarecido o que são os Módulos de Aprendizagem,

[...] textos que facilitam o desenvolvimento de um processo de aprendizagem centrado no aluno [...] embora sejam dirigidos aos alunos, os módulos são instrumentos de apoio para os professores no planejamento e desenvolvimento das aulas, principalmente em escolas multisseriadas, nas quais precisam preparar e dar aulas em todas as matérias para cinco ou seis séries diferente. (BRASIL, 1999, p. 88-89).

O Módulo 2 analisa a estrutura metodológica desses módulos. O Módulo 3 ressalta os tipos de atividades que devem ser desenvolvidas para se fazer uma avaliação correta do processo de aprendizagem dos alunos. O Módulo 4 apresenta a aprovação flexível e o Módulo 5 explica como desenvolver os módulos com os alunos.

Os Cantinhos de Aprendizagem são o tema da Unidade IV. Nela está a importância desses Cantinhos. O Módulo 1 identifica algumas fontes de recursos para a organização dos Cantinhos e o Módulo 2 indica os materiais que podem ser incluídos nos mesmos. No Módulo 3 encontramos orientações de como podemos utilizar os Cantinhos no processo de aprendizagem, visto que “[...] os cantinhos facilitam a busca e a pesquisa e satisfazem necessidades individuais e grupais, já que representam fontes novas e criativas de informações”. (BRASIL, 1999, p. 131).

A última Unidade trata das relações entre a escola e a comunidade. Os Módulos 1 e 2 visam o conhecimento da comunidade e apresentam instrumentos que permitem conhecê-la, sendo assim, o Documento conceitua comunidade como “[...] o grupo de pessoas e famílias que residem permanente ou temporariamente num mesmo território ou espaço, têm interesses comuns, compartilham atividades cotidianas, como trabalho, estudos, esportes e outras, e almejam o bem-estar de seus membros”. (BRASIL, 1999, p. 136) O Módulo 3 apresenta as monografias que ajudam a identificar a vida de uma comunidade e o Módulo 4 traz a importância do calendário agrícola na escola rural.

Tivemos acesso à edição do Manual de Capacitação para professores

---

alunos e para os alunos que garante sua participação ativa e democrática na vida escolar; estimula-os a desenvolver diversas atividades em prol da escola e da comunidade; desenvolve comportamentos cívicos e democráticos e atitudes positivas em relação à convivência, tolerância, solidariedade, cooperação e ajuda mútua; capacita-os para tomar decisões responsáveis e para o trabalho cooperativo, a gestão, a liderança e a autonomia; forma-os para cumprir seus deveres e exercitar seus direitos. (BRASIL, 1999, p. 58).

da escola do campo publicado em 2005. Sendo assim procuramos fazer uma comparação entre os dois documentos, o primeiro, objeto destas análises é de 1999.

O Documento Escola Ativa - Guia para formação de professores da Escola Ativa (2005) é dividido em: Introdução, Considerações Iniciais para a formação na estratégia metodológica Escola Ativa, Contexto histórico da Escola Ativa no Brasil, Seis Unidades, Avaliação Global da Formação, Considerações Finais, Bibliografia e Anexos.

A Introdução apresenta um texto escrito pelo Ministério da Educação, Diretoria Programas Especiais e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que aborda o direito subjetivo à educação e apresenta objetivo do material, que é “[...] dar sustentação à prática das Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo, instituída pela Res. CNE/CEB nº. 01/03”. (BRASIL, 2005, p. 11)

As Considerações Iniciais para formação na estratégia metodológica Escola Ativa, foram escritas pela Equipe de organização e elaboração do manual. O texto visa esclarecer a quem se dirige o manual, o objetivo e a estrutura do mesmo. Além disso, apresenta os símbolos/figuras que serão encontrados no decorrer das Unidades para identificar as atividades e as avaliações.

Logo depois, encontramos o Contexto histórico da Escola Ativa no Brasil, no qual podemos ver a situação das classes multisseriadas que sempre “[...] foram discriminadas por serem escolas de difícil acesso, unidocentes, isoladas, heterogêneas, de organização complicada e que não possuíam representatividade junto às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação” (BRASIL, 2005, p. 17), apresentando assim a Escola Ativa como uma metodologia eficaz para esse desafio de transformar o ensino nas classes multisseriadas brasileira em um ensino de melhor qualidade.

O Documento apresenta também o caminho percorrido pela Escola Ativa desde a sua implantação no Brasil dividido em fases, sendo elas Fase I – Implantação e testagem, Fase II – Expansão I, Fase III – Consolidação, Fase IV – Expansão II e Fase V – Disseminação e monitoramento.

Segundo o Documento, a Fase I referente aos anos de 1997 e 1998, diz respeito ao processo de preparação, implantação e acompanhamento da estratégia Escola Ativa, buscando comprovar a efetividade da mesma através da qualidade da mudança em sala de aula. A Fase II é o momento de ampliação das escolas nas regiões Norte e Centro-Oeste que solicitaram a expansão da metodologia. A Fase III refere-se ao reconhecimento da efetividade da metodologia e proporciona maior autonomia aos estados e municípios. Já na Fase IV houve a ampliação da metodologia aos estados e municípios que anteriormente não estavam incorporados as Zonas de

Atendimento Prioritário (ZAP). E a Fase V diz respeito à busca para manter a estratégia nas escolas, municípios e estados priorizando a qualidade.

Em seguida, encontramos as Unidades que igualmente ao Documento de 1999, são divididas em Módulos. Entretanto, o Documento de 2005 apresenta seis Unidades enquanto o de 1999 apresenta cinco. Outra diferença é que o Documento de 2005 consta de anexos, nos quais podemos encontrar um Diário de formação para o cursista preencher durante os dias de formação, uma Ficha de Acompanhamento e Progresso da Aprendizagem do Cursista e uma ficha sobre o Parecer do Desempenho do Cursista.

De modo geral as Unidades dos dois documentos abordam os mesmos assuntos, os textos explicativos e as atividades são muito parecidos com as do Documento de 1999. Entretanto, o Documento de 2005 traz alguns assuntos que não tinham sido abordados no Documento de 1999, como por exemplo, na Unidade I podemos encontrar os princípios do ensino fundamental e no Módulo 3 da mesma Unidade o tema Educação básica e diretrizes do campo. Além disso, apresenta textos mais específicos e melhor elaborados.

Podemos perceber também a mudança de alguns termos, quais sejam eles, Gestão Estudantil ou Escolar (1999) por Governo Estudantil (2005) e Módulos de Aprendizagem (1999) por Guias de Aprendizagem (2005). Porém, a mudança dos termos não altera o conteúdo dos assuntos a que se referem. Mas na nossa avaliação a palavra gestão implica em tomada de decisão em todos os âmbitos escolares, já o “Governo estudantil” parece delimitar o campo de atuação dos alunos. O termo Módulo traz uma idéia de modelo a ser seguido, o que a nosso ver foge dos ideários da Escola Nova, enquanto o termo Guia estaria em comum acordo com tal concepção trazendo a idéia de um facilitador no processo de ensino-aprendizagem.

Por fim, temos as Considerações Finais escritas pela Equipe Organizadora que deixam claro que o mesmo não é um material pronto e acabado permitindo que os cursistas sempre que possível acrescentem suas idéias e experiências visto que à medida que a Escola Ativa se desenvolve os conhecimentos e as experiências mudam e avançam.

Através da análise realizada nos Manuais, tanto na edição de 1999, quanto na de 2005, podemos perceber que ambos visam a capacitação de professores, técnicos estaduais e municipais e outros profissionais envolvidos com a educação do campo por meio da metodologia Escola Ativa. A nosso ver o mérito da proposta, embora faça adesão e defesa incondicional aos princípios da Escola Nova, é não fechar como se fora uma “receita”, porque se a mesma não for acrescida das vivências e experiências de seus atores, certamente esvaziará de seus propósitos perdendo, conseqüentemente, os objetivos.

## AS DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NAS ESCOLAS DO CAMPO

O Documento Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo pretende efetivar o que foi disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº. 9.394 de dezembro de 1996) em seu Artigo 28 que determina a “[...] oferta de educação básica para a população rural [com] as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região [...]”

Além disso, procura “[...] atende[r] a demandas da sociedade, oferecendo subsídios para o desenvolvimento de propostas pedagógicas que contemplem a [...] diversidade, em todas as suas dimensões”. (BRASIL, 2002, p. 5).

As Diretrizes foram elaboradas pelo Ministério de Educação, aprovadas pela Resolução CNE/CEB nº 1, de 03 de abril de 2002. Para de implementá-las foi criado, em 2003, o Grupo Permanente de Trabalho (GPT) de Educação do Campo. Tal grupo, segundo a apresentação das Diretrizes é constituído por

[...] uma ampla composição institucional e interinstitucional com outros ministérios e com a efetiva participação dos movimentos sociais, com o compromisso de construir uma política de Educação do Campo que respeite a diversidade cultural e as diferentes experiências de educação em desenvolvimento em todas as regiões do País. (BRASIL, 2002, p. 1).

Analisamos as Diretrizes publicadas pela Secretaria de Inclusão Educacional do Ministério da Educação que faz parte do Programa “Educação do Campo: Cultivando um Brasil Melhor”. A publicação em questão consta de uma Apresentação, sem identificação do(s) autor(es), o Relatório sobre as Diretrizes apresentado à Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, elaborado pela Conselheira Edla de Araújo de Lira Soares e do texto da Resolução que institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.

Na Apresentação podemos ver por qual Resolução as Diretrizes foram aprovadas e quando foram aprovadas, além do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo que foi criado com o objetivo de pôr em prática as Diretrizes, como já mencionado.

Procedemos a análise do Relatório de Edla de Araújo Lira Soares, Conselheira do CNE, no qual ela evidencia os momentos em que a educação do campo tem destaque ou aparece nos textos das Constituições nacionais como das estaduais.

A relatora justifica a elaboração das Diretrizes para a escola do campo considerando a educação da perspectiva do direito de todos conforme o texto Constitucional brasileiro e também em atendimento ao Artigo 28 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Logo após ela conceitua educação do campo deixando claro que essa é muito mais do que educação rural, já que “[...] incorpora os espaços da floresta, da pecuária, das minas e da agricultura, mas os ultrapassa ao acolher em si os espaços pesqueiros, caiçaras, ribeirinhos e extrativistas”. (BRASIL, 2002, p.4). Considerando a especificidade do Movimento dos Sem Terra (MST), dos seus acampamentos e assentamentos, pensamos que seria possível a sua inclusão, além dos indígenas, nesse conceito ampliado de educação do campo.

A Relatora faz uma retomada das Constituições Brasileiras, evidenciando que embora todas tratassem da educação escolar somente no texto de 1934 é que essa recebeu destaque. Quanto à educação rural, segundo a Relatora, tem origem nas primeiras décadas do século XX como resposta ao movimento migratório que estava levando ao êxodo rural.

Um ponto interessante do Relatório é a menção do I Congresso da Agricultura do Nordeste Brasileiro (1923) que registra a importância dos Patronatos Agrícolas para as crianças pobres das regiões rurais e também aquelas das regiões urbanas que demonstrassem vocação para a agricultura, trazendo a idéia da educação rural como uma educação destinada aos pobres e desvalidos.

Na Constituição de 1934, a Relatora destaca o Artigo 156, Parágrafo Único que faz a menção explícita à educação rural. Na Constituição de 1937, cita o Artigo 132 que ressalta a importância do trabalho no campo. A Constituição de 1946, ainda segundo a Relatora, retoma a de 1934 no que diz respeito ao ensino na zona rural transferindo à empresa privada a responsabilidade pelo custeio desse ensino.

“Na Constituição de 1967, identifica-se a obrigatoriedade de as empresas convencionais agrícolas e industriais oferecerem, pela forma que a lei estabelece, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes”. (BRASIL, 2002, p.18). Finalmente a Constituição de 1988 torna a educação um direito público subjetivo sendo direito de todos e dever do Estado independentemente se estes residem na zona urbana ou rural.

Quanto às Constituições Estaduais, a Relatora afirma que no geral, abordam a escola do campo prevendo adaptações às necessidades e características da região, como é o caso do Acre, Espírito Santo, Mato Grosso, Paraná e Pernambuco. Observa-se que em outros Estados os textos constitucionais trazem referências mais específicas a educação rural/do campo, são eles Bahia, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Maranhão, Tocantins,

Sergipe, Roraima, Santa Catarina e Pará.

No âmbito estadual a Relatora verificou que somente a Constituição do Rio Grande do Sul “[...] inscreve a educação do campo no contexto de um projeto estruturador para o conjunto do País”. (BRASIL, 2002, p. 21)

A Relatora cita, ainda, alguns Estados que trabalham para expansão das Redes de Ensino e a valorização dos professores rurais. É o caso dos Estados do Amapá, da Paraíba, do Rio Grande do Sul e de Tocantins. O Amapá, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e Rondônia salientam em suas Constituições o ensino profissionalizante rural.

Concluindo o panorama da educação rural brasileira a partir das Constituições Federais e Estaduais a Relatora passa a verificar qual o espaço da educação rural na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Assim, aponta que a primeira LDB, Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 não traduz grandes preocupações com as diversidades da educação rural. Esta Lei recomenda somente a formação dos educadores que vão trabalhar nas áreas rurais.

Do mesmo modo, verificou que a Lei nº. 5.692 sancionada em 11 de agosto de 1971 pouco acrescenta à educação do campo. Propõe a formação dos professores ajustada às diferenças culturais e a adequação do calendário escolar às necessidades do ciclo agrícola.

Porém, a LDB nº. 9.394/96, tendo em vista o disposto na Carta de 1988 traz um Artigo que trata exclusivamente da educação rural/do campo, qual seja o Artigo 28 que

[...] reconhece a diversidade sociocultural e o direito à igualdade e à diferença, possibilitando a definição de diretrizes operacionais para a educação rural sem, no entanto, recorrer a uma lógica exclusiva e de ruptura com um projeto global de educação para o País. (BRASIL, 2002, p. 30-31).

A Relatora conclui a revisão histórica da educação rural brasileira afirmando que existe uma dominação do urbano sobre o rural, fato que tem contribuído para o esvaziamento do rural como espaço de identidade. Cita Arroyo que afirma:

[...] o forte dessa perspectiva é propor a adaptação de um modelo único de educação aos que se encontram *fora do lugar*, como se não existisse um movimento social, cultural e identitário que afirma o direito à terra, ao trabalho, à dignidade, à cultura e à educação. (BRASIL, 2002, p. 33-34, grifos da autora).

Isso, ainda segundo a Relatora, pode ser percebido no Plano Nacional de Educação (PNE) que recomenda o ensino em séries para zona rural,

como nas escolas urbanas.

A seguir passamos ao exame do texto da Resolução CNE/CEB nº. 1, de 3 de abril de 2002 que estabelece as referidas Diretrizes. A mesma é composta por 16 artigos, sendo que o Artigo 1º dispõe sobre as diretrizes operacionais. O Artigo 2º determina que as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, têm como objetivo

[...] adequar o projeto institucional das escolas do campo às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Médio, a Educação de Jovens e Adultos, A Educação Especial, a Educação Indígena, a Educação Profissional de Nível Técnico e a Formação de Professores em Nível Médio na modalidade Normal. (BRASIL, 2002, p. 41).

O que se deduz da citação acima é que as Diretrizes Curriculares para as escolas do campo são as mesmas que foram estabelecidas para as escolas da rede urbana, o que muda é a maneira de operacionalização, daí que o MEC estabeleceu e o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Não cabe aqui uma apreciação de tal iniciativa, mas certamente é um tema interessante de pesquisa verificar como ocorre a “adaptação” das Diretrizes Curriculares às escolas do campo. Seria como afirma Arroyo (apud BRASIL, 2002) a perspectiva do “modelo único de educação para os fora do lugar”?

O Artigo 3º aponta a educação como direito de todos, destacando a população rural. O Artigo 4º evidencia que o projeto para as escolas do campo brasileiras é resultado de trabalho coletivo. O Artigo 5º propõe que as propostas pedagógicas se voltem para a diversidade do campo, respeitando os Artigos 23, 26 e 28 da LDB, nº. 9.394/96 e evidencia que a proposta pedagógica para as escolas do campo não tem diretrizes próprias, é necessária adaptação das Diretrizes Curriculares Nacionais para as especificidades do campo. O Artigo 6º estabelece as responsabilidades da União, do Poder Público, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivos sistemas de ensino com relação ao atendimento escolar. O Artigo 7º dispõe sobre a organização das escolas e o Artigo 8º trata das parcerias estabelecidas. No Artigo 9º pode-se entender que evidencia e reconhece os movimentos sociais ligados ao campo e a luta pelo direito à educação. Os Artigos 10 e 11 contemplam a gestão democrática disposta no Artigo 14 da LDB e no Artigo 1º, Parágrafo 1º da Carta Magna. O Artigo 12 refere-se à formação dos profissionais que atuarão nas escolas rurais/ do campo que devem ter ensino superior, destacando no Parágrafo Único que os sistemas de ensino deverão promover essa formação. O Artigo 13 completa o Artigo 12, especificando que os sistemas estaduais de ensino

deverão formar os professores para atuar no campo, respeitando a questão regional, vistas nos incisos I e II. Já os Artigos 14 e 15 dizem respeito ao financiamento da educação em tais escolas.

Após analisar o referido texto é possível afirmar que as Diretrizes são uma forma de operacionalizar o que se tem na Lei com relação à educação rural, que como a Relatora nos mostra não teve muita atenção dos dirigentes, porque apesar de sua especificidade não foi considerada uma modalidade de ensino, ou seja, está subentendida na concepção de educação básica. A nosso ver o alerta de Arroyo (apud BRASIL, 2002) é um indicativo por onde se devem avaliar as propostas para educação do campo.

## **REFERÊNCIAS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO – CADERNO DE SUBSÍDIOS**

As Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo são um

[...] documento que apresenta um conjunto de informações e reflexões que visam a subsidiar a formulação de políticas de Educação do Campo em âmbito nacional respaldadas em diagnósticos do setor educacional, nos interesses e anseios dos sujeitos que vivem no campo e nas demandas dos movimentos sociais. (BRASIL, 2004, p.5).

O Documento é composto de uma Apresentação feita por Marise Nogueira Ramos, que é Diretora de Ensino Médio e Coordenadora do GPT de Educação do Campo, uma Introdução, um Capítulo sobre o Perfil da Educação do Campo, outro sobre os Pressupostos para uma Política de Educação do Campo, um quarto Capítulo que descreve a Opção Política da Educação do Campo, o quinto que apresenta as Propostas Políticas de Atuação e concluindo com uma Agenda de Trabalho.

A Apresentação nos remete ao GPT - Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo que foi criado com o objetivo de operacionalizar as “Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo” e faz uma apresentação do que trata o documento, o qual resultou do Seminário Nacional de Educação do Campo realizado em outubro de 2003. Na Apresentação encontramos também o objetivo do documento que é

[...] ampliar as discussões sobre a Educação do Campo com os diversos Ministérios, diferentes órgãos públicos, movimentos sociais e organizações não-governamentais, com vistas à formulação e implementação de políticas de educação e desenvolvimento sustentável do campo. (BRASIL, 2004, p. 5).

A Introdução apresenta um retrospecto da educação rural/do campo no Brasil e uma explicação do por que foi criado o GPT de Educação do Campo, ressaltando que o mesmo “[...] assume uma agenda de trabalho para discutir e subsidiar a construção de uma política de Educação do Campo que respeite a diversidade cultural e as diferentes experiências de educação em desenvolvimento nas cinco regiões do país”. (BRASIL, 2004, p. 9). Retrata ainda a normalização da Educação do Campo como resposta às reivindicações dos movimentos sociais que começam, segundo o documento, a partir de 1970 a reclamar seus direitos.

O Capítulo intitulado Perfil da Educação do Campo está subdividido em sete subitens, da seguinte maneira: item 1 A Situação Socioeconômica da População Rural; item 2 O Acesso à Educação; item 3 A Qualidade do Ensino; item 4 O Perfil da Rede de Ensino; item 5 As Condições de Funcionamento das Escolas; item 6 A Situação dos Professores e item 7 O Transporte Escolar.

O perfil da educação do campo é apresentado a partir de várias tabelas e gráficos quantitativos demonstrando em números a situação da educação rural nos mais diversos aspectos. A leitura dos gráficos e tabelas revela, por exemplo, que apenas 19% da população brasileira vivem na zona rural nos dias de hoje, enquanto que na década de 1980 a porcentagem era de 32% (p.11). Outro dado interessante diz respeito ao rendimento médio mensal da população do campo. Enquanto na zona urbana o rendimento é acima de 800,00 reais, na zona rural esse rendimento se apresenta abaixo de 400,00 reais (p.12). Os dados também comparam as regiões e nota-se que o Centro-Oeste, surpreendentemente, é o mais rico e o Nordeste, como esperado, o mais pobre.

Quanto ao acesso à educação é revelador o Gráfico 3 da página 15 porque mostra que em termos de Brasil das crianças de 10 a 14 anos residentes na área rural, menos de 5% não freqüentam a escola, 72% freqüentam com atraso e 23% freqüentam na idade escolar certa.

Os gráficos mostram também o desempenho escolar dos alunos da 4ª à 8ª série do ensino fundamental em Língua Portuguesa e Matemática provando estatisticamente que o desempenho parece fraco comparado aos alunos da área urbana.

Com relação ao perfil da rede de ensino, o Documento apresenta o número de estabelecimentos e podemos constatar na Tabela 10 da página 19 que em termos de Brasil na zona rural existem mais estabelecimentos de ensino (107.432) do que na zona urbana (106.756).

Quanto ao nível de escolaridade dos professores, podemos ver no Gráfico 10 da página 26, que em 2002 mais de 82% dos professores da

zona rural que atuam no ensino fundamental de 1ª a 4ª série, tinham apenas o ensino médio completo e somente 8,8% possuíam o superior completo, sendo que ainda tinha 8,3% dos professores atuando somente com o ensino fundamental. Dos que atuavam no ensino fundamental de 5ª à 8ª série, somente 42,4% possuíam nível superior completo e por incrível que pareça entre os que atuavam no ensino médio podemos encontrar 0,2% de professores com grau de escolaridade até o ensino fundamental, 21,8% com ensino médio completo e 78% com superior completo.

Analisamos a seguir os Pressupostos para uma Política de Educação do Campo que apresenta a educação como um direito da população sendo ela

[...] um direito social e não uma questão de mercado. A educação enquanto organizadora e produtora da cultura de um povo e produzida por uma cultura – a cultura do campo – não pode permanecer seguindo a lógica da exclusão do direito à educação de qualidade para todos e todas. (BRASIL, 2004, p. 33).

Portanto, o texto documental reafirma a educação como direito de todos independentemente da área que residem e concebe o campo como um ambiente rico e diverso que também produz cultura e que através da educação se renovam valores e afloram o sentimento de pertença e a identidade dos indivíduos.

O Documento também apresenta a existência de um movimento pedagógico e político do campo que visa ajudar a superar problemas na educação rural/do campo e apresenta a educação como estratégia do desenvolvimento territorial sustentável, “[...] uma força mobilizadora capaz de articular as inovações que se pretendem para a transformação da realidade produtiva, ambiental, política e social”. (BRASIL, 2004, p. 34).

Por uma Política de Educação do Campo, aponta elementos da identidade das escolas do campo, sendo esta

[...] definida pelos seus sujeitos sociais deve estar vinculada a uma cultura que se produz por meio de relações mediadas pelo trabalho, entendendo trabalho como produção material e cultural de existência humana. Para isso, a escola precisa investir em uma interpretação da realidade que possibilite a construção de conhecimentos potencializadores, de modelos de agricultura, de novas matrizes tecnológicas, da produção econômica e de relações de trabalho e da vida a partir de estratégias solidárias, que garantam a melhoria da qualidade de vida dos que vivem e sobrevivem no e do campo. (BRASIL, 2004, p. 35).

Além disso, apresenta um novo entendimento de educação do campo. “Uma educação que supere a dicotomia entre rural e urbano [...]” e “uma

educação que afirme relações de pertença ao mesmo tempo diferenciadas e abertas para o mundo [...]”. (BRASIL, 2004, p. 36).

Também indica os princípios da Educação do campo, que são seis. O 1º como não poderia deixar de ser apresenta a escola como um lugar privilegiado de formação e destaca que o currículo deve ser atento à diversidade. O 2º destaca a valorização dos diferentes saberes no processo educativo. O 3º trata do espaço e do tempo, reforçando que a educação não ocorre só na sala de aula. O 4º discorre sobre o direito à educação. O 5º aborda a educação para o desenvolvimento que deve para isso valorizar as potencialidades de cada território. E o 6º princípio é o da autonomia e colaboração entre os sujeitos do campo e o sistema nacional de ensino que deixa claro que para ter uma política nacional de educação do campo é preciso a participação de todos no processo. (p. 37-38)

O Capítulo 5 apresenta propostas políticas de atuação considerando as Diretrizes Operacionais da Educação Básica das Escolas do Campo e a colaboração de outras instituições públicas e privadas. Traz também três desafios da Educação do Campo, quais sejam eles: a universalização da Educação Básica, a formação dos educadores e educadoras e a qualidade da Educação do Campo.

Por fim, o Documento traz uma Agenda de Trabalho que tem a função de organizar e agilizar as propostas políticas de atuação, sendo um dos pontos dessa agenda o compromisso de estimular Estados e Municípios a implantarem as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. E por esse motivo, fomos à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Dourados/MS para verificar como foi a implantação e como está sendo a implementação, no Município, das propostas estabelecidas pelo Governo Federal para a educação do campo.

## **A ESCOLA ATIVA EM DOURADOS - MS<sup>4</sup>**

Considerando as análises realizadas nos documentos normativos federais, passamos a verificar o que da proposta do Governo Federal foi operacionalizado pela SEMED de Dourados/MS. Tivemos acesso aos seguintes documentos: Resolução/SEME nº 01, de 13 de abril de 2000; Resolução nº. 395/SEMED, de 20 de maio de 2002 e Plano Municipal de Educação.

As duas Resoluções regulamentam a implantação do Programa

---

<sup>4</sup> O Município de Dourados está localizado no estado de Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste, sendo a segunda cidade mais populosa e importante desse estado, com aproximadamente 186.357 habitantes (2006).

Escola Ativa nas Escolas Rurais da Rede Municipal de Ensino (REME), sendo que a Resolução nº 395/SEMED, de 20 de maio de 2002 dispõe sobre a implantação do programa em escolas que não haviam sido contempladas anteriormente com o mesmo na Resolução de 2000.

As Resoluções tratam da implantação do Programa, dos objetivos, da organização da proposta curricular e tudo mais referente ao mesmo.

A Resolução/SEME nº. 01, de 13 de abril de 2000 dispõe sobre a implantação do Programa Escola Ativa na 1ª fase do Ensino Fundamental das salas multisseriadas da zona rural. Consta de seis Capítulos e 34 Artigos.

O Capítulo I Da Implantação do Programa estabelece no Artigo 1º as unidades escolares onde serão implantadas o Programa e no Parágrafo Único as salas de extensão vinculadas às escolas-pólo que serão atendidas pelo mesmo. O Capítulo II Dos Objetivos do Programa em seu artigo 2º aponta os objetivos do Programa, dentre eles melhorar a qualidade de ensino oferecido nas classes multisseriadas localizadas na área rural e eliminar o índice de evasão e repetência nas mesmas. O Capítulo III Da Organização da Proposta Curricular, no Artigo 3º estabelece o regime seriado nas salas multisseriadas onde será operacionalizado o Programa Escola Ativa. O Artigo 4º aponta que os conteúdos mínimos devem ter como referência os Parâmetros Curriculares Nacionais acrescentando tópicos regionais e locais. O Artigo 5º prevê que os conteúdos mínimos referentes às áreas de conhecimento da base nacional comum e da parte diversificada serão organizados em fascículos de acordo com a matriz da ordenação da proposta curricular que se encontra no Anexo I da Resolução. O Artigo 6º destaca os módulos de aprendizagem e faz saber em seu Parágrafo 1º que cada série terá um módulo de aprendizagem que será dividido em quatro fascículos, quais sejam eles Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Estudos Sociais.

Por sua vez, o Capítulo IV Das Normas de Funcionamento do Programa, Na Seção I Do Regime de Progressão, estabelece no Artigo 7º que de acordo com o Programa o aluno pode avançar tanto nos fascículos quanto nas séries. No Artigo 8º trata do Regime de Progressão que será o parcial e o continuado, visto que a promoção do aluno depende do seu próprio ritmo de aprendizagem. O Artigo 9º refere-se à forma como os fascículos estão definidos deixando claro que o aluno pode demorar mais ou menos tempo para eliminá-los e o Artigo 10 diz respeito ao aluno que quando se afastar da escola por qualquer motivo poderá voltar iniciando os estudos no fascículo que tiver parado antes de sair. Na Seção II Orientações Metodológicas, o Artigo 11 trata da metodologia adotada no Programa que prioriza o trabalho em grupo no qual o professor atua como orientador da aprendizagem e no Parágrafo Único diz que as atividades deverão ser

realizadas dentro e fora da sala de aula. Já o Artigo 12 diz respeito aos Cantinhos de aprendizagem que deverão ser organizados nas salas de aula com o objetivo de ajudar os alunos nos trabalhos de pesquisa. A Seção III Da Avaliação da Aprendizagem, no Artigo 13 apresenta que a avaliação da aprendizagem tem por objetivo verificar cuidadosamente se o aluno está realizando todas as atividades e alcançando a aprendizagem necessária e o Artigo 14 completa estabelecendo que a mesma deverá ser qualitativa e processual. O Artigo 15 determina que a avaliação do aluno será registrada em fichas individuais que serão preenchidas pelo professor sistematicamente e no Artigo 16 vemos que o professor deve utilizar instrumentos e recursos para avaliar os alunos. O Artigo 17 estabelece que a avaliação seja monitorada mensalmente pelo Supervisor Técnico responsável pela implantação do Programa Escola Ativa e o Artigo 18 esclarece que os alunos serão avaliados em atividades básicas, práticas e de aplicação e compromisso. A Seção IV Da Matrícula, em seu Artigo 19 dispõe que o aluno será matriculado na série onde cursará a maioria dos fascículos. A Seção V Da Frequência, no Artigo 20 aponta que será exigido um mínimo de frequência de 75% de horas letivas para aprovação do aluno. A Seção VI Da Recuperação da Aprendizagem, no Artigo 21 diz que a mesma será realizada pelo professor à medida que notar as dificuldades dos alunos. O Capítulo V trata, no Artigo 22, sobre os registros escolares que deverão ser feitos em documentos específicos para atender as necessidades do Programa, através dos seguintes instrumentos: requerimento de matrícula que é abordado no Artigo 23, diário de classe no Artigo 24, ficha descritiva de desempenho dos alunos no Artigo 25, histórico escolar abordado no Artigo 26 e ata de resultados finais no Artigo 27. No Artigo 28 podemos encontrar as siglas que deverão ser usadas no preenchimento do histórico escolar e das atas de resultados finais dos alunos. No Capítulo VI Das Disposições Gerais, merece destaque o Artigo 31 que estabelece que a Resolução têm valor regimental, devendo ser anexada ao Regimento Escolar das escolas que operacionalizam o Programa e o Artigo 33 que determina a implantação imediata do Programa nas respectivas unidades escolares citadas no Artigo 1º da mesma Resolução.

A Resolução nº. 395/SEMED, de 20 de maio de 2002 consta de 39 Artigos. O Capítulo I Da Implantação do Programa, no Artigo 1º vemos quais as escolas receberam a metodologia nos anos de 2001 e 2002. O Capítulo II Da Escola Ativa, dispõe no Artigo 2º sobre a Escola Ativa e seus objetivos. No Artigo 3º encontramos a metodologia adotada pela Escola Ativa e no Artigo 4º a organização das salas de aula em função da mesma. Já o Capítulo III Da Organização Curricular, diz respeito à organização curricular, contemplando no Artigo 5º a quantidade de dias letivos e

assegurando o regime seriado. O Artigo 6º estabelece os conteúdos mínimos das áreas de conhecimento que deverão ter como referência os Parâmetros Curriculares Nacionais e os Temas Transversais, denominados aspectos de vida cidadã. Os Artigos 7º e 8º referem-se ao estabelecido nos Artigos 5º e 6º da Resolução anterior (2000). A Seção I Do Regime de Progressão contempla nos Artigos 9º e 10 o regime de progressão adotado que será o parcial visto que a metodologia Escola Ativa torna possível ao aluno avançar nos módulos e na série de acordo com sua aprendizagem. A Seção II trata da Classificação e no Artigo 11 estabelece que classificar é posicionar o aluno em uma das séries do ensino fundamental e no artigo 12 vemos que a classificação pode ser feita em qualquer série exceto na 1ª série do ensino fundamental. O Artigo 13 determina que a classificação pode acontecer em qualquer época do ano letivo e o Artigo 14 afirma que o diretor da escola é o responsável para efetivar a classificação através de uma portaria. A Seção III Da Reclassificação aborda nos Artigos 15, 16 e 17 a reclassificação de aluno sendo que este pode ser reclassificado se o professor solicitar, com base no resultado das avaliações e se o mesmo ou o seu responsável o fizer. E cabe ao diretor providenciar a reclassificação que poderá acontecer em qualquer época do ano letivo. O Capítulo IV Da Freqüência estabelece no Artigo 18 o mesmo previsto no Artigo 20 da Resolução anterior (2000). O Capítulo V Da Avaliação, apresenta nos artigos 19, 20, 21, 22, 23, 23 e 24 o mesmo texto contemplado na Resolução anterior (2000) nos Artigos 13, 14, 15, 16,17 e 18 que diz respeito a avaliação da aprendizagem.

Quanto ao Capítulo VI Da Recuperação da Aprendizagem, notamos que foi acrescentado um artigo aos já contemplados anteriormente na Resolução (2000), o Artigo 25 que diz respeito aos objetivos da recuperação da aprendizagem, dentre eles oferecer aos alunos a oportunidade de reconhecer suas necessidades e assumir responsabilidades diante da sua aprendizagem. O Capítulo VII Dos Registros Escolares, trata nos Artigos 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 assuntos relacionados aos registros da vida escolar dos alunos apresentando o mesmo texto da Resolução anterior (2000) nos Artigos 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28; exceto com relação as siglas utilizadas no preenchimento das guias de transferência e atas de resultados finais.

O Último Capítulo, Das Disposições Gerais, também apresenta o que já foi contemplada na Resolução anterior, entretanto uma diferença é fundamental. No Artigo 31 da Resolução anterior (2000) ficava estabelecido o valor regimental da mesma, mas o Artigo 36 desta Resolução (2002) prevê que a mesma não possui valor regimental.

O Plano Municipal de Educação (PME)<sup>5</sup> começou a ser formulado no ano de 2001 com a Constituinte Escolar. Das várias reuniões realizadas com todos os segmentos da sociedade do Município de Dourados/MS foram definidos os princípios, as diretrizes, os objetivos e as metas do PME levando em consideração as propostas aprovadas. O Plano foi escrito pela Equipe Executiva da Secretaria de Educação e se aprovado regulamentará num prazo de 10 anos a política educacional do Município.

O Plano Municipal de Educação traz uma breve retrospectiva histórica da educação rural do/campo no Brasil e depois trata da educação do campo no município de Dourados. Segundo o Plano nos últimos quatro anos a educação rural/do campo em Dourados tem sido motivo de discussões visto que o modelo urbano não atende as necessidades do campo, mesmo com as constantes adaptações. Por isso se faz necessária política destinada à melhoria da qualidade do ensino e da prática docente nessas escolas. Sendo este, portanto, o objetivo do Plano Municipal de Educação, garantir um ensino de qualidade voltado para as especificidades do campo tendo a participação da Secretaria Municipal de Educação de Dourados (SEMED) e dos educadores como base na elaboração do mesmo.

O Plano também apresenta duas tabelas referentes ao quantitativo de servidores públicos nas Escolas Rurais da Rede Municipal e do quantitativo de aprovação, reprovação, desistência e transferência do ano de 2004. Pela análise das tabelas podemos constatar que a Rede Municipal de Ensino conta com sete unidades escolares no campo e um total de 134 professores atuando nas mesmas, além de 76 profissionais no administrativo (Tabela 1) e um total de 3.719 alunos matriculados, dos quais 216 transferiram-se e 175 desistiram de estudar (Tabela 2).

O item 7.1.2 Diretrizes apresenta princípios para uma educação do campo de qualidade, sendo eles o respeito à diversidade sócio cultural, gênero, étnica e, como essencial, o conhecimento produzido pela população do campo, demonstrando a necessidade de se repensar propostas curriculares e políticas de sustentação para uma educação que resgate os valores e a identidade da população do campo.

No item 7.1.3 Metas, encontramos metas para a educação rural/do campo no Município de Dourados como, por exemplo, garantir formação, remuneração e incentivos aos educadores do campo; incentivar as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo; promover formações continuadas para professores, administrativos e servidores públicos do campo.

---

5 Os Planos Municipais de Educação cumprem o determinado na Lei Nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001 que aprova o Plano Nacional de Educação. O PME de Dourados - MS ainda está em tramitação na Câmara Municipal de Vereadores para ser aprovado.

Concluída a análise dos documentos que normalizam o funcionamento das escolas do campo brasileiro, percebemos que o Programa Escola Ativa é uma proposta que se for posta em prática, parece que contempla as especificidades dessas escolas, visto ter sido pensada desde suas realidades. No Município de Dourados a adoção do Programa já contribuiu para que a educação do campo merecesse mais atenção.

Segundo a Técnica Pedagógica da Educação do Campo e Supervisora Municipal da Escola Ativa de Dourados/MS, em 2001 foi criada uma equipe para tratar especificamente da Educação rural/do campo em Dourados/MS. A partir daí ocorreram algumas mudanças, como por exemplo, as formações que aconteciam uma vez por ano passaram a ser realizadas todo mês, os alunos ganham todo material didático necessário para estudar, existe o acompanhamento *in loco*, no qual são feitas visitas às escolas rurais para acompanhar o desenvolvimento do Programa e ajudar no que os professores precisem e a participação em seminários que antes não existia. A mesma nos informou que todos os anos são feitos documentos de registro contendo todas as atividades desenvolvidas no decorrer do ano<sup>6</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado possibilitou conhecer um pouco mais da história da escola brasileira voltada à população campestre, além de tomar conhecimento do Programa Escola Ativa, no qual focamos nossa reflexão.

Constatamos que a urbanização e a industrialização forçaram o êxodo rural. Muitos rurícolas começaram a deixar o campo em busca de melhores condições de vida. Tal fato forçou as autoridades brasileiras tomarem iniciativas com a finalidade de reter a população no campo. Dentre estas aparecem as propostas para a educação no campo, tais como, o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural (SENAR), a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), o Serviço Social Rural (SSR) e o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o meio rural (PRONASEC) e mais recentemente o Programa Escola Ativa.

Dado que consideramos relevante no estudo foi constatar que a partir da década de 1990, por influência da Constituição de 1988, da LDB 9.394/96 e da ação dos movimentos sociais ligados ao campo, a concepção de escola rural se amplia e passa a ser entendida como escola do campo, uma escola que contempla os mais diversos espaços como as regiões extrativistas, pesqueiros, ribeirinhos, entre outros.

---

6 Informações colhidas informalmente no dia 08 de janeiro de 2007.

Esta preliminar reflexão sobre a escola brasileira do campo sugere que apenas no século XX tal escola começa a ser considerada e identificada como uma questão que tinha sua especificidade, demandando, assim, atenção das autoridades educacionais tanto no que diz respeito à disseminação das escolas quanto da sua inclusão nas agendas dos governos para a educação. O motivo do descaso para com as populações de regiões rurais não aparece explicitamente, mas é possível deduzir que decorre da supremacia do urbano sobre o rural, sempre considerado atrasado e sem valor.

A imprecisão dos termos, utilizados para definir a escola do campo como objeto da preocupação e de ação das políticas públicas, atesta sua quase invisibilidade. Daí podermos afirmar que apenas tardiamente a problemática do ensino rural começou a parecer nas preocupações das autoridades educacionais brasileiras, mas não ousamos afirmar que chegou a “hora” da escola do campo.

Finalmente cumpre evidenciar que o discurso e normalização para a escola do campo não coaduna com a prática adotada, pelo menos no Estado de Mato Grosso do Sul. O cenário é de cada vez menos oferecimento de escolas conforme o propalado na Política de Educação do Campo (BRASIL, 2004) e cada vez mais as crianças camponesas sendo transportadas em ônibus para as escolas urbanas, num afrontamento direto ao que preconiza o artigo 28 da LDB, Lei 9394/96.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Escola Ativa* – Capacitação de Professores. Brasília: Fundescola/MEC, 1999.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* – LDB & Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Lei do Fundef. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. *Resolução CNE/CEB nº 1*, 3 de abril de 2002.

\_\_\_\_\_. Referências para uma Política Nacional de Educação do Campo. *Caderno de Subsídios*. Brasília: Secretaria de Educação Média e Tecnológica, 2004.

BRASIL. *Escola Ativa* – Guia para a formação de professores da Escola Ativa. Brasília: Fundescola/DIPRO/FNDE/MEC, 2005.

- CALAZANS. Para compreender a Educação do Estado no meio rural (Traços de uma trajetória). In: THERRIEN, J. & DAMASCENO, M. N. (Coords.). *Educação e Escola no campo*. Campinas, Papirus, 1993.
- DAMASCENO, M. N.; BESERRA, B. *Estudos sobre a Educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas*. Educação e Pesquisa. São Paulo, v.30, n.1, p.73-89, jan/abr, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a05v30n1.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2006.
- DOURADOS. Resolução/SEME nº 01 de 13 de abril de 2000. *Diário Oficial de Dourados* – MS, 2000.
- DOURADOS. Resolução nº 395/SEMED de 20 de maio de 2002. *Diário Oficial de Dourados* – MS, 2002. Disponível em: <[http://www.dourados.ms.gov.br/diario-oficial/admin/pdfs/diario\\_43\\_2002-07-24.pdf](http://www.dourados.ms.gov.br/diario-oficial/admin/pdfs/diario_43_2002-07-24.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2006.
- DOURADOS. *Plano Municipal de Educação*. Versão preliminar [s/d, s/p].
- FARIAS, A. A.; BALADO, N. M. V. *Escola Ativa – O passo eu faço*. Rio Branco, 2006. Disponível em: <[http://209.85.165.104/search?q=cache:W4njakne2s8J:www.see.ac.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom\\_content%26task%3Dview%26id%3D134%26Itemid%3D99999999+%22escola+ativa+no+acre%22&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br](http://209.85.165.104/search?q=cache:W4njakne2s8J:www.see.ac.gov.br/index.php%3Foption%3Dcom_content%26task%3Dview%26id%3D134%26Itemid%3D99999999+%22escola+ativa+no+acre%22&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br)>. Acesso em: 17 dez. 2006.
- LEITE, S. C. *Escola rural: urbanização e políticas educacionais*. 2.ed. São Paulo, Cortez Editora, 2002. (Coleção Questões da nossa época).
- NOTAROBERTO, M. C. G. O passo eu faço!. *Jornal do MEC*, Brasília, DF, jun. 2002, p.3-4. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/acs/arquivos/pdf/j19.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2006.
- PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Editora Ática, 1997, p.9-14.
- PARO, V. H. A administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis tem a ver com isso? In: BASTOS, J.B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999, p. 57-72.
- PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: MINTO, C. A.; OLIVEIRA, R. P. De; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001, p.79-88.
- PIZA, F. F.; SENA, L. B. de. Escola Ativa. In: *Tv Escola – “Escolas rurais e classes multisseriadas”*, nov. , 2001. Disponível em: <<http://www>.

tvebrasil.com.br/salto/boletins2001/cms/cmstxt3.htm>. Acesso em: 02 dez. 2006.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J.B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999, p. 45-56.

TRINDADE, D. F.; TRINDADE, L. dos S. (Org.). A teia do ensinar e do aprender. In: *Educação e Ciências*. São Paulo: Madras, 2004.

## CENÁRIO, POLÍTICAS E DEBATE SOBRE O “FRACASSO ESCOLAR” NO BRASIL<sup>1\*</sup>

**Jaina Garcia Duarte**  
**Dirce Nei Teixeira de Freitas**

Este texto aborda o “fracasso escolar” na educação básica brasileira focando principalmente o ensino obrigatório, com o propósito de propiciar uma rápida visão de como ele tem sido visto e tratado pelo Estado e no debate da área.

Com esse intuito, inicio procurando esclarecer como tem sido empregada a expressão “fracasso escolar” no âmbito da administração estatal, mais especificamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP). Este Instituto é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) cuja responsabilidade consiste em promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, tendo em vista subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a educação.

Num segundo momento, busco mostrar a presença e permanência do “fracasso escolar” no ensino fundamental brasileiro. Na seqüência, volto a atenção para as políticas públicas recentes relacionadas à prevenção e ao combate do “fracasso escolar”.

Por fim, procuro mostrar como o tema tem figurado na pauta de debates educacionais.

### **A EXPRESSÃO “FRACASSO ESCOLAR”**

Busca realizada no *Thesaurus* Brasileiro da Educação (BRASED) informou que a expressão “fracasso escolar” é aceita pelo INEP como um descritor destinado à indexação e à recuperação de informações. Na ordenação hierárquica do *Thesaurus* — baseada numa estrutura conceitual da área — esse descritor relaciona-se a outros descritores que estão hierarquizados do mais para o menos amplo, conforme segue:

---

1 \* Texto baseado em trabalho de conclusão de curso de graduação.

educação, processo ensino-aprendizagem, aprendizagem, motivação para aprendizagem, “fracasso escolar”. Nota-se que, no mesmo patamar hierárquico desse termo, encontram-se os descritores êxito escolar, fatores de rendimento escolar e pedagogia da motivação. Essa informação expressa, em boa medida, a compreensão que ali se tem da expressão, bem como as distinções e associações que demarcam o seu alcance, o seu emprego. O descritor “fracasso escolar” ensejou a indexação, pelo INEP, de 121 monografias e 185 periódicos.

Segundo registros encontrados numa primeira consulta,<sup>2</sup> o “fracasso escolar” era conceituado nos seguintes termos: “[...] fenômeno que se caracteriza pela ocorrência de repetências sucessivas e de evasão escolar de crianças e de adolescentes, sem terem completado o Ensino Fundamental”.

Segundo o *Thesaurus de Língua Portuguesa do Brasil*<sup>3</sup> o termo fracasso está associado aos termos desastre, insucesso, malogro, fiasco. O termo reprovação está associado ao termo condenação e evasão ao termo fuga, ambos associados ao termo ensino.

Na revisão de literatura, pude constatar que os autores utilizam essa expressão, na maioria das vezes, para se referirem também ao problema da repetência e da evasão. Por vezes é dado realce à repetência, termo que aparece associado à expressão exclusão escolar e, em alguns casos, à não-conclusão do ensino fundamental ou médio ou à conclusão sem alcançar o domínio de conhecimentos básicos.

Neste trabalho, a expressão “fracasso escolar” foi empregada conforme definição do BRASED, acima reportada. Mas, com a revisão da literatura, outros temas também ganharam importância, sendo eles: recuperação da aprendizagem, aceleração de estudos, promoção ou não-retenção, exclusão escolar, êxito ou sucesso escolar. Esses temas afins ajudaram na análise e compreensão do tema “fracasso escolar”.

## O CENÁRIO

O “fracasso escolar” não é um problema recente no Brasil. Segundo Baeta (1992, p.17), “[...] há pelo menos seis décadas, as altas taxas de

---

2 Recentes modificações no BRASED resultaram na supressão da informação conceitual do descritor “fracasso escolar”. Optamos por manter, neste trabalho, a informação obtida por meio de acesso realizado em maio de 2005.

3 *Thesaurus* organizado por um professor português e apresentado à comunidade lusófona e lusófila. Acesso: <http://alcor.concordia.ca/~vjorge/Thesaurus/>. Figura entre outros listados pela Biblioteca Virtual nas áreas de Biblioteconomia e Ciência da Informação no endereço: <http://www.ced.ufsc.br/bibliote/virtual/thesauros.html>.

reprovação e evasão são denunciadas e, no entanto, este quadro muito lentamente consegue ser alterado [...]”. A autora afirma ainda que: “Se o fracasso escolar se mantém por tanto tempo, é preciso contextualizá-lo e historicizá-lo para tirar-lhe o caráter de fenômeno natural que, por ser esperado, já que é natural, não é problematizado nem questionado.”

O cenário continua a ser preocupante, a despeito da grande atenção que o tema recebeu desde o ingresso dos anos 1990.

Um dado importante a considerar é a defasagem no processo de escolarização. Pode-se ver na Tabela 1 a preocupante situação de distorção idade/série no ensino fundamental.

**Tabela 1 – Taxas de distorção idade/série no ensino fundamental – Brasil (1982-2005)**

Ano	1982	1991	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taxas	76,2	64,1	47	44	41,7	39,1	36,6	33,9	31,5	30

Fonte: EDUDATA/INEP/MEC (BRASIL, 2006a; 2006b).

Verifica-se que, nos dez anos que vão de 1982 a 1991, a redução das taxas de distorção idade/série no Brasil foi de 12.1%, registrando um ritmo médio de decréscimo anual de 1.2%.

Nos quinze anos posteriores à Conferência Mundial de Educação para Todos de Jomtien (1990), a queda das taxas da distorção idade/série foi de 34.1%. Isso representa um ritmo médio de redução anual de 2.2%. Portanto, uma melhoria significativa.

Em sete anos de vigência da LDB/1996 e do FUNDEF, aqui considerados de 1999 a 2005, o decréscimo das taxas de distorção idade/série foi de 14%, registrando ritmo médio de queda anual de 2%. Mas, nos seis anos anteriores, 1991 a 1996, o decréscimo registrado foi maior e chegou a 17.1%, o que representa um ritmo médio de redução anual de 2.8%.

Essa constatação não deixa de ser provocativa, quando se atenta para o fato de que foi após 1996 que as estratégias da política de regularização do fluxo escolar receberam grande atenção da União. Mas, cabe lembrar que isso se deu num contexto de intervenções reformistas marcado pela busca de produtividade, com vistas a otimizar a relação custo/benefício na educação.

No ensino médio, as taxas de distorção idade/série são ainda mais expressivas e, embora sigam declinantes, permanecem altas, conforme se vê na Tabela 2.

**Tabela 2 – Taxas de distorção idade/série no ensino fundamental e médio – Brasil (1999-2005)**

Anos	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taxas	54.8	54.9	53.3	51.1	49.3	47.6	46.3

Fonte: EDUDATA/INEP/MEC (BRASIL, 2006a).

Em sete anos (1999-2005), o decréscimo registrado foi de apenas 8,5%. Isso representa um ritmo médio de redução anual de 1.2%.

Quanto à distorção idade/conclusão do ensino fundamental e médio, dados do INEP (BRASIL, 2006b) mostram que, em 2004, as taxas permaneciam expressivas (Tabela 3), sendo bastante alta no ensino fundamental.

**Tabela 3 – Taxas de distorção idade/conclusão do ensino fundamental e médio – Brasil (2004)**

Etapas da educação básica	2004
Ensino Fundamental	61,1
Ensino Médio	39.5

Fonte: EDUDATA/INEP/MEC (BRASIL, 2006b).

O quadro acima resulta, em grande parte, da persistência da reprovação e do abandono escolar, conforme mostram os dados da Tabela 4.

**Tabela 4 – Taxas de reprovação e abandono no ensino fundamental – Brasil (2000-2004)**

	Em %				
Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004
Reprovação	10,7	11	*	12,1	13
Abandono	12	9,06	*	8,03	8,03

Fonte: EDUDATA/INEP/MEC (BRASIL, 2006a).

\* Dado não disponível.

Nota-se que a taxa de reprovação aumentou nesses anos, enquanto a de abandono apresentou algum decréscimo. De todo modo, as altas taxas de reprovação e abandono denunciam a gravidade do problema.

As políticas públicas de prevenção e combate ao “fracasso escolar”, como as classes de aceleração, por exemplo, já vêm surtindo algum efeito nas estatísticas. Elas parecem estar contribuindo para o decréscimo das taxas de abandono e, assim, para avanços na regularização do fluxo escolar. Contudo, nota-se que as políticas não têm sido eficazes no combate à reprovação, cujos maiores índices são encontrados principalmente nas

séries iniciais das etapas da educação básica.

No ensino médio (Tabela 5), as taxas de reprovação seguiram crescendo no período 1999-2004. As taxas de abandono oscilaram nesse período. Depois de uma queda de 1,7% no período 1999-2003 elas voltaram a crescer 1.3% em 2004.

**Tabela 5 – Taxas de reprovação e abandono no ensino médio – Brasil (1999-2004)**

	Em %					
<b>Indicadores</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Reprovação	7.2	7.5	8	*	10.1	10.7
Abandono	16.4	16.6	15	*	14.7	16

Fonte: EDUDATA/INEP/MEC (BRASIL, 2006a).

Duarte (2004, p.115), ao abordar o tema da educação como um direito público subjetivo, argumenta que:

[...] o direito à educação não se reduz ao direito do indivíduo de cursar o ensino fundamental para alcançar melhores oportunidades de emprego e contribuir para o desenvolvimento econômico da nação. Deve ter como escopo o oferecimento de condições para o desenvolvimento pleno de inúmeras capacidades individuais, jamais se limitando às exigências do mercado de trabalho, pois o ser humano é fonte inesgotável de crescimento e expansão no plano intelectual, físico, espiritual, moral, criativo e social. O sistema educacional deve proporcionar oportunidades de desenvolvimento nestas diferentes dimensões, preocupando-se em fomentar valores como o respeito aos direitos humanos e a tolerância, além da participação social na vida pública, sempre em condições de liberdade e dignidade. [...]

A escola tem sido instada, por um lado, a se democratizar, propiciando educação para todos e, por outro lado, a se voltar para o desenvolvimento de competências basilares para o trabalho. Atualizando a sua tradição seletiva, elitista e excludente a escola segue concorrendo para que os que não se encaixam nos parâmetros de rendimento tidos como desejáveis acabem rotulados e “condenados” ao “fracasso escolar”.

O “fracasso escolar” torna-se, então, um obstáculo claro ao futuro do aluno. Conforme alertam Araújo e Luzio (2005 p.1), “O fracasso, anunciado por uma reprovação ou pelo abandono, é uma porta de entrada para a exclusão social”.

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2006c) estabeleceu, em 2001, a meta de, em cinco anos, reduzir em 50% a taxa de reprovação no ensino fundamental, que é a etapa obrigatória da educação básica com *status* de direito público subjetivo. Entretanto, os dados da Tabelas 4 mostraram

que essa taxa vem crescendo, o que denuncia que a meta estabelecida dificilmente será cumprida.

Apesar de alguns avanços verificados na taxa de abandono e distorção idade-série, ainda permanece o desafio maior de manter os alunos no sistema e garantir seu aprendizado pelo menos até o final da escolaridade básica.

## A POLÍTICA EDUCACIONAL

Apesar de autores como Philip R. Fletcher, Cláudio de Moura Castro, Sergio Costa Ribeiro e outros já estarem chamando a atenção para esse problema desde a década de 1980, somente nos anos 1990, com os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), foi que as discussões e propostas em torno da problemática do acesso, da permanência e êxito dos alunos na escola ganharam maior atenção.

O enfrentamento desse problema se tornou, então, uma meta no sistema educacional brasileiro. Segundo Baeta (1992, p. 20), “Com o movimento de democratização da sociedade brasileira, o pensamento e a prática pedagógicos buscam reverter este quadro através, não só, do questionamento do que ocorre no interior da escola, mas, principalmente, propondo novas estratégias de ação.”

Ao longo dos anos de 1990, várias iniciativas foram tomadas na busca de uma profunda reforma do sistema educacional brasileiro que solucionasse seus principais problemas, dentre eles o da repetência e da evasão. Shiroma, Moraes e Evangelista (2002, p. 90) destacam que:

Embora não se tenha alcançado a universalização do fundamental, considera-se desnecessário expandir a rede pública de ensino alegando que para resolver devidamente essa questão é prioritário melhorar a articulação entre governo federal, os estados, os municípios e as ONGs. Desse modo, suas ações poderiam restringir-se à promoção da eficiência e qualidade desse nível de ensino, estimulando os programas emergenciais de aceleração da aprendizagem que, em 1998, atenderam cerca de 1 milhão e 200 mil alunos.

Em primeiro lugar, cabe lembrar as iniciativas mais abrangentes tomadas pelo Estado central, basicamente as relativas às regulações por meio de normas, de planejamento, de monitoramento estatístico e de avaliação de resultados.

Freitas (2006) mostra que uma forma de enfrentamento do “fracasso escolar” pode ser verificada na regulação normativa da educação.<sup>4</sup>

4 Reproduz-se aqui trecho de texto publicado anteriormente (FREITAS, 2007).

A autora ressalta que fundamentos encontrados na Constituição Federal de 1988 orientam uma atuação, dos sistemas de ensino e escolas, contrária a práticas que negligenciem o aproveitamento escolar, conforme argumentos a seguir.

O princípio de *igualdade de condições para a permanência* na escola (art. 206 da CF/88) exige medidas preventivas do abandono escolar, entre as quais devem estar as de combate à reprovação e ao desaproveitamento escolar. O princípio de garantia de *padrão de qualidade do ensino* requer também ao enfrentamento desses problemas.

Na regulação normativa, afirma a autora, foram especialmente importantes as disposições relativas à *redistribuição de incumbências* entre os entes federativos e ao *financiamento*, inscritas na Emenda Constitucional nº. 14 /96 e nas Leis nº. 9.131/96, nº. 9.394/96 (LDB/96) e 9.424 /96. Essas normas possibilitaram, entre outras coisas, a *focalização* no ensino fundamental e em seus problemas. Também estimularam a *reordenação da gestão*, possibilitando a combinação de regulação normativa e avaliativa centralizada com a desconcentração administrativa (OLIVEIRA, R., 2000; FREITAS, 1997; 2005). E, ainda, induziram a *municipalização* do ensino fundamental, cobraram a busca da *universalização* do acesso/permanência na escola e da *eficiência* do ensino (OLIVEIRA, C., 1999; OLIVEIRA e ARAUJO, 2005).

A Lei nº. 8.069, de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) reafirmou o *direito à educação* em igualdade de condições para acesso e permanência na escola como *direito da criança e do adolescente*. Estabeleceu também a obrigação do dirigente de estabelecimento de ensino fundamental *comunicar ao Conselho Tutelar* os casos de reiteração de *faltas injustificadas*, de *evasão escolar* e de *elevados níveis de repetência* (art. 56).

Além disso, indiretamente a Lei estimulou o enfrentamento do problema da reprovação escolar pela família e escola, conjuntamente, quando estabeleceu como *direito* dos pais ou responsáveis pela criança ou adolescente *tomar ciência* do processo pedagógico e *participar* da definição das propostas educacionais (Parágrafo único, art. 53). O aproveitamento escolar é questão essencial nessa participação.

Vários dispositivos da LDB/96 remetem ao enfrentamento do desaproveitamento e reprovação escolar, deixando aos estabelecimentos de ensino a incumbência de “prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento” (art. 12, inciso V).

Essa Lei estabeleceu mecanismos de *flexibilização da organização do ensino* (art. 23) cuja utilização deve sempre ocorrer com base no critério de atendimento ao interesse do processo de aprendizagem. Possibilitou a

adoção de formas de *progressão parcial*, no caso da progressão regular por série (art. 24) e estabeleceu *critérios para a verificação do rendimento escolar* que permitem à escola evitar a repetição de tudo pelo aluno que não obteve êxito nos estudos (art. 24). Admitiu o *aproveitamento de estudos* concluídos com êxito e a possibilidade de *aceleração de estudos* para alunos com atraso escolar.

Ainda com relação à avaliação do rendimento do aluno, a Lei estabeleceu *critérios* que remetem à gestão do problema do desaproveitamento escolar e desempenho insatisfatório, quando determina que a prática da avaliação da aprendizagem seja contínua e cumulativa, atribuindo-se prevalência aos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre provas finais.

Na perspectiva preventiva, a Lei fixou a obrigatoriedade de *estudos de recuperação* para os casos de baixo rendimento escolar, preferentemente paralelos ao período letivo, abrindo espaço para a inventividade escolar ao deixar para o regimento escolar disciplinar esse dispositivo. Portanto, a Lei admitiu novas soluções para a gestão do aproveitamento e para o tratamento da retenção escolar por motivo de desaproveitamento.

A via normativa possibilitou, por meio da Emenda Constitucional nº. 14/1996 e da Lei nº. 9424/1996, alterações no financiamento educacional mediante criação e instituição do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Segundo Manual disponibilizado pelo MEC (BRASIL, 2007), o objetivo desse Fundo é promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa do ensino fundamental, com destaque para a valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Assim, a implantação do FUNDEF concorreu, dentre outros aspectos, para “a incorporação e a manutenção de alunos nas redes públicas estaduais e municipais e para a melhoria da remuneração do magistério [...]”.

Na regulação normativa, como se viu, encontram-se várias diretrizes que, de forma tácita ou expressa, propõem *medidas preventivas* do “fracasso escolar”.

Outra forma de enfrentamento do “fracasso escolar” pode ser verificada, conforme Freitas (2006), na regulação instrumentada pelo planejamento educacional.

Constrangido pelos compromissos acordados em Jomtien (1990), o Brasil recorreu ao planejamento de longo prazo, fixando no seu Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), entre outras metas para o decênio, a de incremento, em cerca de 50%, dos níveis de aprendizagem então registrados no ensino fundamental e a de melhoria do fluxo escolar mediante redução das repetências, propiciando a conclusão do ensino

obrigatório por 80% das gerações escolares.

No ano 2000 a avaliação do alcance das metas acordadas mundialmente resultou em novas redefinições (Ibid.). Nesse contexto, a gestão educacional comprometida com resultados tornou-se matéria revestida de urgência. Então, no ingresso de 2001 o Brasil estabelecia no seu Plano Nacional de Educação a meta de, em cinco anos, reduzir em 50% *as taxas de repetência e evasão*, regularizando o fluxo escolar.

Cabe lembrar, ainda, que o Plano Nacional de Educação estabeleceu várias metas que guardam relação com a meta concernente à reprovação escolar, antes mencionada. Destacam-se as atinentes à oferta de turno integral, existência de um projeto pedagógico, viabilização do acesso à escola, adequação curricular, flexibilização da organização do ensino e, ainda, as referentes ao monitoramento do desempenho dos alunos e enfrentamento da carência econômica por meio de programas de renda mínima associada à educação.

Também as formas de regulação educacional destinadas ao monitoramento, controle e avaliação de resultados expressam opções estatais no enfrentamento do “fracasso escolar”.

A busca pela qualidade da educação levou ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de estatísticas, censos e avaliações sobre a Educação básica realizados pelo INEP, como, por exemplo, o Censo Escolar e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Ambos permitem “monitorar” a situação escolar, ajudando na detecção de problemas educacionais.

A criação do SAEB em 1990 e a modernização da geração e disseminação de informações educacionais ao longo da década — com destaque para os Censos Escolares — propiciaram ao Estado conjugar medida, avaliação e informação na gestão educacional (FREITAS, 2005).

Os resultados das avaliações do desempenho cognitivo dos alunos, por meio do SAEB, mostraram que a grande maioria deles apresentava desempenho menor do que o esperado para a sua série, evidenciando que os problemas não eram somente de fluxo (SOARES, 2006).

A avaliação externa de desempenho cognitivo dos alunos firmou-se na presunção de controlar e induzir a melhoria do ensino, sendo reproduzida em várias unidades da federação (BONAMINO e BESSA, 2004).

Seguindo a tendência internacional, o Estado brasileiro continuou a incrementar essa estratégia. Em março de 2005 a Portaria nº. 931 do Ministro da Educação instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) composto de dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC).

O primeiro mantém as características e procedimentos do SAEB, delineados no período 1990-2003, sendo uma avaliação por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e particular, com periodicidade bianual. Propõe-se a coletar informações com vistas a fornecer “subsídios” para a formulação de políticas destinadas à melhoria do ensino.

O segundo processo propõe-se a avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas, devolvendo a cada unidade o resultado global. Anuncia a intenção de contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação, para a melhoria da qualidade de ensino, a redução das desigualdades e a democratização da gestão do ensino público consoante às políticas nacionais.

A regulação normativa via planejamento, monitoramento e avaliação colocam a gestão dos problemas de fluxo e de qualidade do ensino na agenda das administrações dos sistemas públicos de ensino.

Araújo e Luzio (2005, p.1) afirmaram que “para superar os problemas de fluxo educacional e de aprendizado é necessário adotar políticas de transformação da vida cotidiana das famílias e das escolas”. A forma encontrada para o enfrentamento desse problema foi a criação de programas de promoção e de não-retenção escolar.

As classes de aceleração da aprendizagem, que começaram a ser implantadas a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, se apresentaram no cenário educacional como uma proposta de superação do “fracasso escolar”, já que buscavam regularizar o fluxo, diminuindo a distorção idade/série, geralmente provocada por sucessivas reprovações, e, assim, diminuindo as chances de evasão, que, conforme já dito, são provocadas, na maioria das vezes, pela distorção idade/série.

Dados do Censo Escolar de 1999 mostraram que as matrículas em programas de correção de fluxo abrangeram 1,2 milhões de alunos de 1ª à 8ª série, em 2003 a quantidade de alunos nessa situação caiu para 682 mil. Conforme já mencionado, segundo dados do INEP/MEC, de 1999 para 2003 a taxa de distorção idade/série no ensino fundamental baixou de 44% para 33,9%.

A busca por soluções do “fracasso escolar” levou a uma crescente adesão de sistemas de ensino, em várias partes do país, à organização do ensino em ciclos, como mostraram Barreto e Sousa (2004, p. 33) ao afirmarem que:

Os ciclos têm a ver com a intenção de regularizar o fluxo de alunos ao longo da escolarização, a fim de assegurar que todos possam cumprir os anos de

estudo previstos para o ensino obrigatório, sem interrupções e retenções que inviabilizem a aprendizagem efetiva e uma educação de qualidade.

Mas, conforme Barreto e Sousa (2004), a organização em ciclos e a adoção do regime de progressão continuada, sem a devida atenção e dedicação das partes envolvidas (governo, escola, comunidade), tende a acabar como meros arranjos que impedem a reprovação dos alunos, mas não impedem o “fracasso” da escolarização.

Arelaro (2003, p.1 grifo da autora) afirma que no sistema seriado de ensino “[...] os alunos tinham como incentivo ao estudo o ‘temor à repetência’ e como objetivo de ensino, ‘passar de ano’.” Assim a autora se posiciona a favor da organização do ensino em ciclos, porque afirma que essa organização é capaz de “tornar a educação, efetivamente, um direito de todos, garantindo a permanência de crianças, jovens e adultos em uma escola pública de qualidade.”

Afirma, ainda, que essa organização se constitui proposta político-pedagógica que propõe profunda reorganização curricular, re-significação da avaliação da aprendizagem, redefinição dos tempos e dos espaços escolares, novas concepções e novas práticas de trabalho, bem como, instigante formação permanente dos educadores e real gestão democrática da unidade escolar. Mas, a autora reconhece que “[...] grandes mudanças não são simples nem fáceis.”

Segundo Barreto e Sousa (2004, p. 39) a organização do ensino em ciclos se apresentou como uma tentativa de “[...] superação do regime seriado e suas conseqüências em relação à retenção e agravamento da seletividade escolar”. Mas, ainda segundo as autoras, são necessárias condições para que a implantação do regime de ciclos nas escolas não se traduza apenas na extinção da reprovação.

Assim, as medidas adotadas para superação desse problema, devem se preocupar também com a qualidade do ensino. Para Araújo e Luzio (2005), a superação do “fracasso escolar” está na busca pela qualidade da educação. “Uma educação bem sucedida deve conjugar um fluxo escolar regular com o progresso cognitivo dos estudantes, efetivando o pleno desenvolvimento de habilidades e competências em todos os componentes curriculares”.

Além do acima mencionado, cabe lembrar a criação de programas como, por exemplo, “Toda Criança na Escola”, que anunciou a intenção de contribuir para que toda criança tivesse condições de acesso e permanência na escola. Entre as ações que compõem esse programa estão: Alimentação Escolar; Livro Didático; Bolsa-Escola (atualmente Bolsa Família); Transporte Escolar e outros. Todavia, a autora ressalta que as várias estratégias e meios empregados pelo Estado para fazer frente a fatores

relacionados ao “fracasso escolar” não têm logrado o êxito esperado.

## O DEBATE EDUCACIONAL

O “fracasso escolar” é um grave problema educacional que não está presente somente no sistema educacional brasileiro, figurando na pauta de debates educacionais também no âmbito internacional.

Rosa Maria Torres (2004), especialista em educação básica e assessora internacional em educação, afirma que o “fracasso escolar” atinge muitos países, sendo que as regiões com as mais altas taxas de repetência são a África Subsaariana, o Caribe e a América Latina. Referindo-se a repetência escolar, a autora afirma que:

Embora, em nível internacional, seja vista como um fenômeno tipicamente latino-americano — efetivamente, países com índices muito altos de repetência e nos quais este tema vem merecendo atenção nos últimos anos — ela é, na verdade, um fenômeno que, de maneira aberta ou velada, afeta a maior parte dos sistemas escolares no mundo (Ibid., p. 34).

Ressalta que nem todos os países dão a mesma importância ao tema, tornando-se pouco estudado e documentado em alguns lugares. Em alguns casos, a repetência não é percebida como um problema, mas sim como um mecanismo usado pela escola que mede a capacidade de aprendizagem dos alunos. Assim, ela é vista como um problema externo, gerado por problemas fora da escola.

No artigo “Contribuição das revisões de pesquisa internacionais ao tema evasão e repetência no 1º grau”, Any Dutra Coelho da Rocha (1983) faz uma análise dos resultados de onze trabalhos de revisão de pesquisas internacionais encomendadas pelo Banco Mundial e pelo Institute of Development and Research Centre (IDRC). A autora aponta como um dos pontos recorrentes nos achados do Brasil e das revisões internacionais a inadequação da escola à realidade da “clientela”.

Rocha (1983) mostra que a pesquisa educacional apresentava uma tendência em concentrar os estudos em sala de aula, mas, nos anos 1960 e 1970, surgiu um novo enfoque de pesquisa que se preocupou com os fatores intra-escolares. Isso levou a vários estudos sobre o debate dos determinantes do rendimento escolar, principalmente com a publicação do Relatório Coleman, em 1966, nos Estados Unidos.

Segundo Rocha (1983, p.60), estudos em países desenvolvidos sugerem que “fatores escolares como o tipo da escola, a experiência do professor e o equipamento escolar geralmente não foram significativos

como preditores dos escores nos testes de aproveitamento”. Isso se deve ao fato de, nos países ricos, serem relativamente padronizadas a escolaridade e a qualidade da escola. Já nos países menos desenvolvidos, nos quais existe uma grande proporção de alunos provenientes de níveis sócio-econômicos desprivilegiados, as variáveis da escola possuem um impacto maior no rendimento dos alunos.

No Brasil, discussões relacionadas ao tema entraram em pauta com a crescente importância dada à estatística educacional desde os anos 1920, tendo recebido maior atenção nas décadas de 1960 e 1970. Mas, a produção sobre o tema se intensificou desde os anos 1980.

Sérgio Costa Ribeiro foi um dos autores que contribuiu decisivamente para pautar o debate sobre reprovação e evasão escolar nos anos 1980 e ingresso dos 1990.

No ingresso dos anos 1990, Sergio Costa Ribeiro (1991, p.13) alertava que a repetência era “[...] o principal obstáculo à universalização da educação básica em nosso país”, isso porque os alunos repetentes estariam ocupando o lugar de novos alunos, ou seja, se todas as crianças estivessem fluindo regularmente no sistema, sem repetências, existiriam mais vagas, principalmente na 1ª. série, na qual se concentra a maior taxa de repetência.

Chamando a atenção para dados da década de 1940 — que mostravam o acesso à educação básica de 65% de uma geração e a repetência na 1ª série da ordem de 60% — Ribeiro (1991) mostrou que, considerados os dados de 50 anos depois, verificava-se que, apesar do aumento da cobertura sobre a população (que passara de 65% para 93%), a redução na taxa de repetência na 1ª série havia sido de apenas 6%.

Denunciando as altas taxas de repetência e evasão, Ribeiro chamou a atenção para a necessidade de correção e divulgação das estatísticas educacionais na busca de soluções para esse problema, mostrando que as mesmas se equivocavam ao dar maior destaque à evasão, enquanto, na verdade, a repetência era o principal problema. Ribeiro (1991, p. 17) apontou a repetência como um grave problema educacional e mostrou que o “fracasso escolar” deve ser pensado também no âmbito de fatores intra-escolares, afirmando que:

As análises antropológicas até hoje realizadas mostram claramente na cultura do sistema a imputação do “fracasso escolar”, ora aos próprios alunos, ora a seus pais, ora ao sistema sociopolítico, raramente aos professores, sua formação ou à organização escolar.

Para o autor, um dos problemas da educação básica brasileira era a prevalência de uma “pedagogia da reprovação”.

O autor chamava também a atenção para o fato de que as teses e pesquisas realizadas sobre o tema raramente mencionavam a ordem de grandeza desse percentual, nem o fato de ela ser alta mesmo nas camadas mais privilegiadas da população, seja por falta do dado ou por não o considerarem relevante.

Confirmando Ribeiro, Fletcher e Castro (1993, p.33) afirmavam que:

Tendo em vista que o Ensino de 1º Grau já alcançou um número de matrícula suficiente para oferecer oito séries de ensino a todas as pessoas numa geração, a maneira mais conveniente de ampliar o acesso ao sistema e, simultaneamente, de reduzir a evasão seria eliminar a repetência.

Os autores mostraram que a repetência se apresenta como um mito ao ser entendida como um mecanismo de incentivo (neste caso negativo) pela escola, pois, apesar do medo da reprovação levar a maiores níveis de dedicação, não se considera que quanto mais reprovações acumular um aluno, menor será sua chance de completar o primeiro grau, pois segundo os autores (1993, p.47), “[...] a grande maioria da população não dispõe de meios para continuar seus estudos após 14 anos de idade”. Fletcher e Castro ainda mencionam a questão da auto-estima do aluno que, com certeza, é “golpeada” com a reprovação.

Para Fletcher e Castro (Ibid., p. 45), a evasão, entendida como o principal problema do ensino de primeiro grau, também se apresentava como um mito, uma vez que a repetência é a principal causa da evasão. “Com tanta repetência, desgasta-se o interesse em continuar na escola”. Assim, o problema da repetência deveria ganhar maior atenção do que o da evasão, pois diminuindo o índice de repetência, diminuiria também o da evasão.

Também Fletcher e Castro (1993, p.55) chamaram a atenção para a importância do desenvolvimento de pesquisas nesta área:

A questão central continua sendo como melhorar o desempenho dos menos bem sucedidos e, em última análise, como evitar o fracasso. Os objetivos originais de procurar bom desempenho, motivação, aumentar a homogeneidade da sala de aula, promover altos padrões de desempenho acadêmico continuam sendo preocupações educacionais legítimas a serem abordadas através do desenvolvimento de uma política educativa baseada nas melhores pesquisas disponíveis.

Na mesma direção, Baeta (1992, p.18) enfatiza que a “[...] longa permanência do quadro de fracasso aponta para a necessidade de continuarmos aprofundando a análise da questão na perspectiva de superá-lo.”

Os temas reprovação, evasão e “fracasso escolar” receberam ainda maior atenção no início dos anos 1990, em razão dos desafios postos pela Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia). Essa Conferência desafiou os Estados a assegurarem uma educação básica, de qualidade, para crianças, jovens e adultos. Ela levou a educação ao centro das atenções, mostrando a sua importância e prioridade no mundo contemporâneo. No Brasil, essa Conferência tornou-se destacada referência na formulação de políticas e elaboração de planos de educação.

As discussões que antecederam 1995 certamente foram decisivas na elaboração de políticas públicas de combate e enfrentamento desse problema. O desafio da superação do “fracasso escolar” levou a uma crescente expansão de estudos sobre seus fatores condicionantes, de busca por soluções para esse problema, das propostas de políticas para o seu combate e enfrentamento. Vários assuntos ligados a esse tema começaram a ser debatidos, ganhando destaque outros temas correlatos.

Um desses temas é o da exclusão escolar como produto da utilização do mecanismo da repetência na organização seriada do ensino, sendo essa uma das formas pela qual se evidencia o “fracasso escolar”.

Para Ferraro (1999, p.24), a exclusão escolar pode se apresentar de duas formas: exclusão da escola e exclusão na escola.

A exclusão escolar na forma de exclusão da escola compreende tanto o não-acesso à escola, quanto o que habitualmente se denomina evasão da escola. Já a categoria exclusão na escola dá conta da exclusão operada dentro do processo escolar, por meio dos mecanismos de reprovação e repetência. (Grifos do autor)

O atraso escolar, constatado na defasagem idade/série devido a sucessivas repetências, acaba, por sua vez, se apresentando como um forte motivo que leva à evasão. É preciso ressaltar também que o abandono escolar, entendido como a desistência de um aluno num ano, ou seja, o aluno deixa a escola num ano, mas retorna no ano seguinte, (enquanto a evasão é entendida como a saída do aluno da escolarização, ou seja, o aluno sai da escola e não volta mais para o sistema) também contribui para esse quadro de “fracasso escolar”, já que os alunos que abandonam a escola vão acumulando um atraso na escolarização, o que, por sua vez, pode acabar levando-os à evasão.

Para Arroyo (2000), precisa-se ir além do problema do “fracasso escolar” e enfrentar a cultura de exclusão e de seletividade da escola. O autor alerta que o problema precisa ser tratado em sintonia com os avanços dos direitos humanos, argumentando que:

Confundir sucesso/qualidade com aprovação, e fracasso com reprovação é uma miragem, um engano. Garantimos, inclusive, aos aprovados e bem-sucedidos, que o tempo de escola contribua para seu direito ao desenvolvimento como seres humanos? Em outros termos, preocupar-nos com o fracasso pensando que o sucesso garante o direito à educação, à cultura e ao desenvolvimento humano devidos é uma forma de nunca equacionar devidamente o fracasso. É um mau início. Esse erro, esse pesadelo, tem nos impedido de entender que a concepção e prática de escolarização, de ensino, não têm acompanhado os avanços do direito à educação, à cultura, à formação humana de nossa infância e juventude. Este deveria ser nosso pesadelo maior (ARROYO, 2000, p. 34)

Também Sposati (2000) afirma que não se deve pensar o fracasso sem pensar a sua antinomia, ou seja, considerar a questão fracasso/sucesso, conforme mostra o trecho que segue.

Os dados recentes do Unicef antevêm que 41% das crianças brasileiras estão fadadas ao fracasso escolar e a reproduzir, no futuro, a situação atual de fracasso escolar de seus pais. Está sendo considerado aqui como fracasso o fato de não ter completado as oito séries. No entanto, estarão os 59% que concluem as oito séries incluídos no *não-fracasso* ou no sucesso escolar? (p. 23, grifo da autora).

A autora argumenta que padrões mínimos de qualidade devem ser assegurados para todos. Para isso, considera necessário

[...] rever nossos currículos escolares para incorporar a discussão desses padrões. Precisamos construir uma pedagogia da inclusão. Não basta a palavra ordem: “Toda criança na escola”. É preciso ousar, dar um salto de qualidade e comprometer a escola, a sala de aula e as atividades educativas com os processos mais amplos de inclusão social. (p.31).

Dubet (2003) também afirma que a escola exclui e que o fracasso escolar leva à exclusão social, argumentando que:

Com efeito, a exclusão escolar é o resultado “normal” da extensão de uma escola democrática de massa que afirma ao mesmo tempo a igualdade dos indivíduos e a desigualdade de seus desempenhos. Nesse sentido, a escola integra mais e exclui mais que antes, apesar de seus princípios e de suas ideologias, e funciona cada vez mais como o mercado, que é, em sua própria lógica, o princípio básico da integração e da exclusão. (p.44).

Araújo e Luzio (2005) afirmaram que: “As avaliações educacionais têm constatado que são altas as taxas de repetência e baixo os níveis de aprendizado na educação básica”. E completam dizendo que “É preciso combater o “fracasso escolar” representado pela repetência.” Os fatores

condicionantes desse fracasso são diversos e podem estar ligados aos alunos (seja pelo seu universo familiar, nível socioeconômico, etc.) e às escolas (pela formação e atuação dos professores, que podem ser deficitárias, e/ou pelas interações sociais e intelectuais entre alunos, professores e funcionários, etc.).

Soares e Alves (2003, 147), em estudo com base em dados obtidos pelo SAEB, mostraram existir “[...] um grande hiato entre alunos brancos e negros e, em menor grau, entre alunos brancos e pardos em relação ao desempenho escolar”. Observaram, também, que a falta de equanimidade no ensino “[...] favorece principalmente o desempenho escolar dos estratos socialmente mais privilegiados, ou seja, alunos brancos, contribuindo [...] para acirrar e não reduzir a diferença basal entre os grupos raciais”.

Alves, Ortigão e Franco (2007, p. 178), também utilizando dados levantados pelo SAEB, estudaram os efeitos dos diferentes tipos de capital no risco de repetência escolar, logrando confirmar os achados comuns na literatura da área “[...] que já sinalizava que diversas variáveis sociodemográficas aumentam o risco de reprovação (trabalho, ser do sexo masculino e ser preto)”. Mas, o maior capital econômico aparece como fator de proteção para reprovação. Os autores mostram, no entanto, “[...] que capital econômico não protege a todos igualmente. Em especial, alto capital econômico aumenta o risco de reprovação de alunos que se autodeclararam pretos”. Constatam que:

Famílias negras que possuem melhor situação econômica tendem a ter melhores opções de moradia, o que pode abrir-lhes o acesso a escolas com melhores condições de ensino. No entanto, isto pode colocar seus filhos no grupo de maior risco de reprovação nessas escolas. Os achados desta pesquisa são compatíveis com essa dinâmica, sinalizando que o tema da desigualdade racial no Brasil não se reduz a um acontecimento estritamente econômico.

As discussões a respeito dos fatores condicionantes do insucesso escolar ganharam relevância na busca das causas do mesmo.

Soares (2007) investigou os fatores associados ao processo de ensino e aprendizagem e concluiu que, “[...] considerando o nível atual do desempenho dos alunos, há ações que podem ser realizadas no nível da escola com grande potencial de melhoria das proficiências dos alunos.

## **FINALIZANDO**

Reprovação, abandono e evasão são largamente reconhecidos como

persistentes impedimentos para a democratização e qualificação até mesmo da escolarização obrigatória, aquela que logrou ser instituída *direito público subjetivo* no País.

Seja pela busca da universalização da educação básica ou da realização do direito à educação, seja pela redução de custos para o Estado, o fracasso escolar é, de fato, um grave problema educacional brasileiro que se tem buscado enfrentar.

As tentativas de superação do quadro alarmante de “fracasso escolar” levaram ao desencadeamento de várias políticas de combate ao “fracasso escolar”. Em decorrência, na produção educacional que analisa políticas públicas podemos verificar o que afirmou Freitas (2006, p.2): “Um enfoque bastante contemplado é o da análise de políticas de não-retenção e de correção do fluxo escolar, principalmente as que propõem progressão continuada e aceleração de estudos”. O “fracasso escolar” passa então, a ser discutido no âmbito de suas políticas de “superação” (melhor dizendo, de prevenção + redução + supressão), dando lugar a temas como aceleração de estudos, ciclos e outros.

Os avanços no debate, na política e nos resultados educacionais são expressivos, mas estão aquém do necessário para a superação do problema.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, F.; ORTIGÃO, I.; FRANCO, C. Origem social e risco de repetência: interação raça-capital econômico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, FCC, v.37, n.130, p.161-180, jan./abr. 2007.
- ARAÚJO, C. H.; LUZIO, N. *Para superar o fracasso escolar*. 2005. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/imprensa/entrevista/para\\_superar\\_fracasso\\_escolar/htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/entrevista/para_superar_fracasso_escolar/htm). Acesso em 11/07/2006.
- \_\_\_\_\_. *Fracassado aos sete anos*. 2005. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/artigo\\_02\\_05.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/artigo_02_05.htm). Acesso em 25/09/2006.
- ARELARO, L. *A organização do ensino em ciclos – Porque somos a favor*. 2003. Disponível em: [http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/lisete\\_arelaro.htm](http://www.inep.gov.br/imprensa/artigos/lisete_arelaro.htm). Acesso em 25/09/2006.
- ARROYO, M. G. Fracasso/Sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto*, v.17, n.71, p. 33-40, jan. 2000.
- AURÉLIO. *Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Versão

eletrônica 5.0. Positivo Informática, 2004.

BAETA, A. M. B. *Fracasso escolar: Mito e Realidade*. 1992. Disponível em: [http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias\\_06\\_p017-023\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_06_p017-023_c.pdf). Acesso em 26/09/2006.

BARRETO, E. S. de S.; SOUSA, S. Z. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, n. 1, p.11-30, jan./abr. 2004.

BRASIL. *Sistema de Estatísticas Educacionais (EDUDATABRASIL)*, INEP/MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2006a.

\_\_\_\_\_. *Sinopse Estatística*. Brasília: INEP/MEC. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2006b.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2001. Disponível em:<[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em 15 nov. 2006c.

\_\_\_\_\_. *FUNDEF*. Manual de orientação. Brasília, MEC, 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/manualfundef.pdf>>. Acesso em: 06 fev., 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez.1996.

DUBET, F. A Escola e a Exclusão. Trad. Neide Luzia de Rezende. *Cadernos de Pesquisa*, n.119, p.29-45 jul. 2003.

DUARTE, C. S. *Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais*. São Paulo, 2004.

FERRARO, A. R. Diagnóstico da escolarização no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Campinas, n.12, p. 22-47, set./out./nov./dez. 1999.

FLETCHER, P. R.; CASTRO, C. de M. Mitos, estratégias e prioridades para o ensino de 1º Grau. *Estudos em avaliação educacional*, São Paulo, FCC, n. 8, p. 39-56, jul./dez. 1993.

FREITAS, D. N. T. de. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Educação), Universidade do Estado de São Paulo – USP.

\_\_\_\_\_. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, 1997. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

- \_\_\_\_\_. O desaproveitamento escolar como objeto de gestão. *Intermeio*, Campo Grande, UFMS, v. 12, p. 59-69, 2006.
- OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de et. al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.11-36.
- OLIVEIRA, R. P. de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. P. de. (Orgs.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas, ANPED, n. 28, p. 5- 23, jan./fev./abr. 2005.
- RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, USP, 12(5), p. 7-68, 1991.
- ROCHA, A. D. C. da. Contribuição das revisões de pesquisa internacionais ao tema evasão e repetência no 1º grau. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, 1983. p. 57-65, 1983.
- SHIROMA, E. Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica Brasileira: A evidência do SAEB-2001. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, n. 38, ago. 2004. Disponível em: <<http://epaa.asu.edu/epaa/v12n38/>>. Acesso em: 19 jan. 2006.
- \_\_\_\_\_. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, FCC, v. 37, n.130, p.135-160, jan./abr. 2007.
- SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, v. 29, n.1, p.147-165, jan./jun. 2003.
- SPOSATI, A. Exclusão Social e Fracasso Escolar. *Em Aberto*, jan./2000, p.21-32.
- TORRES, M. R. Repetência Escolar: Falha do Aluno ou Falha do Sistema? In: MARCHESI, Álvaro; GIL, Carlos Hernandez et al. *Fracasso escolar – uma perspectiva muticultural*. São Paulo: Artmed, 2004 p.34-42.

## Parte III

# **PRÁTICAS INTERPRETATIVAS NA ESFERA DA GESTÃO**



## **GESTÃO DEMOCRÁTICA NA LITERATURA EDUCACIONAL: CONCEPÇÕES, CONDIÇÕES, BARREIRAS E ENTRAVES<sup>1\*</sup>**

**Andréia Vicência Vitor Alves  
Dirce Nei Teixeira de Freitas**

Desde os anos 1980 a gestão democrática da educação e da escola tornou-se um tema enfatizado no debate político e acadêmico e suscitou iniciativa administrativa de diversos estados e municípios brasileiros (CUNHA, 2001).

O interesse pela democratização da gestão educacional emergiu na saída do regime ditatorial militar (1964-1985), quando se fortaleceu a expectativa e a necessidade de relações sociais mais democráticas. Nessa época, foram buscadas maior participação e democratização das várias esferas da sociedade e do próprio Estado, que possuía e, infelizmente, ainda possui, um caráter autoritário e centralizador (ADRIÃO e CAMARGO, 2001).

Nesse contexto, a “gestão democrática da educação pública na forma da lei” foi estabelecida como um princípio da Carta Constitucional de 1988. Em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n°. 9.394/96, doravante LDB/96), além de reafirmá-lo, fixou as incumbências dos entes federativos para a sua concretização, deixando aos sistemas de ensino a tarefa de definir/disciplinar essa forma de gestão (PARO, 2001).

Com a Emenda Constitucional n°. 19, de 1998, foram fixados princípios para a administração pública, cujo caráter democrático e importância para a configuração de uma gestão democrática foi ressaltado por Cury (2002). Tais princípios são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Assim, na esfera da legislação, a gestão democrática consolidou-se como a concepção de gestão que deve vigorar na educação brasileira.

Na esfera da prática, verificou-se nos sistemas de ensino a proliferação de medidas e mecanismos de gestão democrática no decorrer do período pós-1988. Mas, paralelamente, verificou-se a introdução de princípios e práticas de uma concepção gerencial de gestão na política/gestão da União

---

1 \* Texto baseado em trabalho de conclusão de curso de graduação.

do período posterior a 1994 (AZEVEDO, 2002).

Na produção da área educacional e na política/gestão educacional sistêmica e institucional verificou-se, ao longo dos últimos anos, crescente adjetivação do termo gestão. Sem as devidas distinções e à sombra do princípio constitucional de gestão democrática, deu-se lugar para modelos de gestão adjetivados ora de democráticos, ora de participativos, compartilhados, dialógicos, gerenciados, estratégicos, de qualidade total, entre outros (FREITAS, 2006).

Freitas (2003) chama a atenção para o fato de que a expressão gestão democrática tem sido utilizada para denominar processos diversos ou a simples existência de práticas e estratégias de inspiração democrática. Não se tem bem claro seu significado, ficando opaco o seu conceito.

A autora afirma que, a despeito da retórica, tanto na escola quanto nos cursos de formação de professores a concepção/modelo de gestão democrática tem recebido pouca atenção. Conseqüentemente, verifica-se um escasso interesse e quase nenhuma expectativa dos profissionais da educação em construí-la cotidianamente, ficando, assim, muito difícil a sua concretização.

Esse cenário suscita, entre outras, a seguinte indagação: *quando se fala em gestão democrática, do que se está a falar?*

Este texto resulta de estudo que buscou responder a essa indagação mediante observação de produções selecionadas na literatura educacional brasileira. A seleção foi efetuada com base nos seguintes critérios: (a) temático - tratassem da gestão democrática na educação básica; (b) temporal – artigos, capítulos de livros e livros publicados no período 1996 – 2003; (c) difusão – textos conhecidos no meio educacional; (d) utilização – textos utilizados em cursos de formação de professores para a educação básica na Universidade Federal da Grande Dourados.

Trata-se aqui de apresentar o constatado no tocante às razões e finalidades apontadas para a prática da gestão democrática na educação, bem como às condições necessárias, às barreiras e aos entraves para a sua efetivação, segundo seus autores.

O *corpus* de análise compreende doze textos que tratam especificamente do tema gestão democrática da educação básica, publicados no período de 1997 a 2003. Sendo eles trabalhos dos seguintes autores: Theresa Adrião e Rubens Barbosa Camargo (2001), Carlos Jamil Cury (1997, 2000, 2002), João Baptista Bastos (1999), Dirce Nei Teixeira Freitas (2003), Lúcia Maria Wanderley Neves (2002), Dalila Andrade Oliveira (2000), Vitor Henrique Paro (1997, 1999, 2001), Marília Pontes Spósito (1999).

Entre outras coisas, esse estudo poderá concorrer para a instrumentação

de um processo de avaliação curricular da formação inicial de professores, propiciada pela UFGD nos últimos anos, quanto ao tema tratado.

## **EM QUE CONSISTE A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Para Cury (1997, 2000, 2002), gestão democrática consiste em ato de administrar um bem público com a participação da sociedade em geral, de forma direta e mediada por conselhos em todos os âmbitos da educação, propiciando a tomada de decisão baseada em participação e deliberação pública. Supõe gerir pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo, através da arte de interrogar, buscando respostas que possam auxiliar no governo da educação. Essa gestão, afirma o autor (2002, p. 173), “[...] é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”.

Conforme se vê, a concepção de gestão de Cury enfatiza o caráter público e aberto da educação por meio da participação em sua gestão, em todos os níveis de tomada de decisão e de execução. Essa participação é considerada um meio pelo qual a população pode contribuir para e atuar no governo da educação, de modo que esta atenda aos seus interesses e possibilite o crescimento do indivíduo como cidadão.

Também Paro (1997, 1999, 2001) tem na participação o elemento central da concepção de gestão democrática. Para ele, esta consiste no ato de se administrar com a efetiva participação nas decisões — no caso da escola, participação de pais, educadores, alunos e funcionários — buscando mecanismos necessários à distribuição da autoridade e formas democráticas de alcance dos objetivos educacionais. A participação da comunidade nas decisões escolares e na elaboração de propósitos educativos deve dar-se de acordo com os anseios da comunidade local, de forma que esta conviva com a escola e saiba o que realmente nela acontece, podendo, desse modo, reivindicar ao Estado melhorias em sua atuação. O autor enfatiza a necessidade de participação como meio para o controle do Estado pelos dominados (trabalhadores) e, também, para a democratização da escola.

Para Bastos (1999), a concepção de gestão democrática da educação consiste num modelo de administração com participação efetiva dos dirigentes, dirigidos e da comunidade em todos os âmbitos da educação, em debates nas reuniões administrativas, pedagógicas e na aula, de forma que, através de discussões, se chegue a um consenso nas decisões educacionais. Conforme se pode notar, a concepção de gestão democrática do autor também acentua a participação na gestão educacional, em particular a

importância do diálogo nessa participação.

Também em Spósito (1999, p. 56, grifo nosso) a concepção de gestão democrática ressalta a participação, significando “[...] um espaço de discussão e decisão pública não tutelada pelo Estado”, no qual a população gesta sua educação juntamente com os administradores da escola, de acordo com seus interesses, com real possibilidade de interferência. Sua concepção enfatiza a gestão educacional como uma gestão essencialmente popular, que respeita as diversas visões de mundo, que constrói o consenso das decisões coletivamente, através do diálogo. Nela a participação e a representação necessariamente se completam e interpenetram. Também, enfatiza a importância de levar o aluno a querer aprender, o valor de uma ambiência favorável e da participação dos pais no que diz respeito a estimular o educando a querer aprender.

Oliveira (2000), também vê a gestão democrática como o ato de administrar um bem público com a participação efetiva da comunidade, fazendo do sistema escolar um espaço público de participação. Para a autora, essa forma de gestão atende aos interesses do cidadão, é mais flexível, torna possível a avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem, a articulação entre educação básica e educação superior, assim como a oferta da educação para todos como dever do Estado. Assim, enfatiza a participação como meio de fazer da educação um direito social.

Adrião e Camargo (2001), afirmam que a gestão democrática da educação consiste no ato de gerir com a participação efetiva da população usuária (docentes, pais, alunos, funcionários e comunidade) e de conselhos na definição das políticas educacionais, tanto na própria escola como nos órgãos dos sistemas de ensino. Os autores enfatizam a gestão democrática como participação nas políticas educacionais de forma democrática.

Em Neves (2002), a gestão democrática da educação é concebida como o ato de gerir a educação de acordo com os interesses dos cidadãos, de forma que sejam respeitados seus direitos, sua maneira de ser, pensar e agir, proporcionando-lhes uma educação de qualidade, a oportunidade e condição de produzir conhecimento. A sua concepção de gestão democrática enfatiza o respeito aos cidadãos.

Numa síntese de vários autores, Freitas (2003) afirma ser a gestão democrática da educação um processo de cunho político-pedagógico e administrativo no qual relações de poder, que se estabelecem na prática educacional, tomam uma configuração democrática e perseguem, necessariamente, a emancipação dos envolvidos no próprio processo, tendo a transformação da realidade como seu fim maior. Ressalta, porém, que emancipação e transformação derivam da própria concepção de democracia em que se baseia a gestão democrática. Conforme se pode notar, a concepção

da autora enfatiza a natureza do processo (promotor de emancipação) e seu fim maior (transformação da realidade).

## **RAZÕES E FINALIDADES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Para Cury (1997, 2000, 2002), uma das razões da gestão democrática na escola consiste no fato de ser a educação de qualidade um direito do cidadão e, como tal, ela supõe questionamento e participação por parte deste. Outra razão consiste na possibilidade de contraposição à cultura e gestão autoritárias instaladas tradicionalmente no País. Ressalta também o fato de que ela expressa o anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e o crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Assim, sua razão de ser está na própria valorização da democracia.

As suas finalidades são, segundo o autor, basicamente: a democratização da sociedade e escola pública e a cidadania política e social. Isto concorre para a transformação da escola num lugar de cidadania, onde o exercício da prática democrática pelos cidadãos seja realizado com o reconhecimento e declaração dos direitos destes como próprios de cidadãos. Mas, também, para a desconstrução de desigualdades e discriminações, bem como para a construção de um espaço de criação de igualdade de oportunidades e de tratamento igualitário de cidadãos entre si.

Paro (1997, 1999, 2001) reporta-se às mesmas razões mencionadas por Cury (1997, 2000, 2002). Enfatiza o autoritarismo do Estado manifesto na centralização (que recusa autonomia às escolas) e na falta de recursos para prover o ensino público de quantidade e qualidade compatíveis com a necessidade da população. Menciona também o alinhamento dos dirigentes escolares com o autoritarismo do Estado, uma vez que buscam atender precipuamente aos seus ditames e não a realizar propósitos educativos e a proporcionar à comunidade, como contribuinte no financiamento do ensino, a participação na gestão escolar. Segundo Paro, as finalidades da gestão democrática são: transformação do sistema de autoridade no interior da escola, sua organização democrática e criação de condições que concorram para a transformação social.

Bastos (1999) afirma que a democracia na/da escola constitui-se no único caminho para a construção de uma escola pública de qualidade, sendo essa a razão principal pela qual a gestão democrática deve ter lugar na escola. Para o autor, são finalidades da gestão democrática: resgate e construção do caráter público da administração pública; melhores condições de trabalho e salários; participação popular; implantação de uma nova cultura; e controle da sociedade sobre o Estado.

Spósito (1999) ressalta como razão para a prática da gestão democrática na escola o aniquilamento da educação, devido à sua forma autoritária, centralizada, mutiladora dos professores em sala de aula, sem qualidade, distante da comunidade e sem atender aos interesses desta. As finalidades da gestão democrática, para a autora, são: oferecimento de um novo patamar para a elevação da qualidade do ensino; efetiva extensão do ensino aos setores oprimidos da sociedade; possibilidade de fazer da educação um serviço público, com participação ampla dos protagonistas e dos Conselhos na educação.

Oliveira (2000) afirma que a prática da gestão democrática tem, entre outras, razões a crise educacional, a reforma da educação e a reforma do Estado. A gestão democrática da educação tem por finalidades: destinação de recursos à educação, para equacionar seus problemas e cumprir seus objetivos; oferta da educação a todos como um dever do Estado; qualidade, permanência e conclusão da escolaridade como um direito social; participação da comunidade efetivamente em todos os âmbitos da educação para o atendimento dos interesses sociais.

Para Adrião e Camargo (2001), as razões para a prática da gestão democrática na escola são as relações de poder hierarquizadas e centralizadas na figura do diretor ou de seus superiores, a pouca tradição da presença dos usuários das escolas nos órgãos do sistema e a submissão dos órgãos colegiados a uma direção profissionalizada. Ressaltam como finalidade dessa gestão a formação dos cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária, composta por representantes que participam diretamente das políticas sociais e garantam a fiscalização e controle da ação estatal. Assim, combater-se-á as práticas clientelistas de escolhas de dirigentes escolares que, em muitos casos, resulta da indicação, por exemplo, de governantes ou vereadores.

Neves (2002) enfatiza como razão para a prática de gestão democrática na escola o caráter antipopular das políticas educacionais neoliberais, que se voltam para o mercado de trabalho, valorizam a cultura empresarial, a realização de uma política governamental privatista e de conservação e o irracionalismo da classe trabalhadora. Segundo a autora, as suas finalidades são: definição do papel da escola na produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico, na formação de hábitos cognitivos, na construção de uma vontade nacional de mudança e na valorização das maneiras de ser, pensar e agir do homem brasileiro, enquanto singularidade e construção coletiva da humanidade, para oferecer uma educação de qualidade a todos.

Freitas (2003) enfatiza como razão da gestão democrática na escola a estrutura escolar autoritária, hierárquica, inibidora de relações pedagógicas baseadas na emancipação, a necessidade de uma escola com

preceitos democráticos e uma ação educativa que transforme as práticas educacionais existentes. Para a autora, são finalidades da gestão democrática: transformação das relações sociais na educação e decorrentes contribuições para a transformação social; construção e difusão do conhecimento e da cultura, no sentido de incluir a população no exercício do poder e de concorrer para a aquisição das condições indispensáveis à qualidade de vida, tendo em vista uma sociedade mais justa e igualitária.

## **CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA QUE A GESTÃO DEMOCRÁTICA SEJA EFETIVA**

Nesta seção serão apontadas as condições que, segundo os textos em análise, se colocam como necessárias para a efetivação da gestão democrática (Quadro 1, anexo). Apresenta-se uma visão de conjunto dos textos com base em categorias de análise mencionadas a seguir.

### *a) Condições necessárias no âmbito da sociedade*

Os autores mencionam como condições necessárias no âmbito da sociedade a participação direta e mediada da sociedade, a fiscalização e o controle democráticos do Estado, uma maior e mais ampla organização civil com uma leitura racional e dialógica dos problemas educacionais e uma discussão de diretrizes gerais para o ensino.

### *b) Condições necessárias no âmbito do sistema de ensino*

No âmbito do sistema de ensino, as condições necessárias para a efetivação da gestão democrática são: alterações administrativas profundas nas estruturas dos organismos educacionais federais, estaduais e municipais; a efetivação de um Conselho Nacional da Educação que assegure a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional, de acordo com os interesses dos mesmos; órgãos normativos; orçamento participativo; órgãos colegiados.

É preciso, também, a institucionalização de um princípio que garanta à sociedade civil defender seus interesses diante do Estado, colocando-se em nível de igualdade para argüir os atos autoritários deste e para o estabelecimento de diretrizes e bases da educação, com normas bem definidas e validade nacional e o equilíbrio do Estado entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las.

Outra condição apontada é a existência de Conselhos de Educação atuantes, os quais atendam aos seguintes requisitos: apresentem dinâmica de participação, de abertura e de diálogo; estejam a serviço da educação, cooperando com o zelo da aprendizagem e defendendo o interesse comum e coletivo; assegurem a participação ativa da comunidade no processo e

no produto de políticas públicas e na educação nacional, controlando e fiscalizando o Estado. Além disso, eles devem se constituir como elo entre o Estado, a escola e a sociedade, possibilitando o caminho que vai da comunidade à escola e vice-versa.

*c) Condições necessárias no âmbito da escola*

As condições necessárias no âmbito da escola para a efetivação da gestão democrática são: flexibilidade; liberdade de expressão, pensamento, de criação e de organização coletiva na escola; autoridade compartilhada; liderança colegiada e democrática; autonomia de gestão administrativa e pedagógica na elaboração de projetos pedagógicos de acordo com os interesses da comunidade e como um princípio de cooperação; relações pedagógicas baseadas no compromisso com a emancipação; recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e condições materiais para a aquisição e manutenção dos equipamentos escolares.

A escola deve possibilitar a distribuição da autoridade em seus diversos setores, repartindo tarefas, proporcionando relações democráticas no seu interior e, assim, a descentralização do poder.

Na instituição escolar, o trabalho precisa ser realizado com uma metodologia que ressalve o exercício da autoridade do gestor e a dimensão compartilhada da mesma, articulando a participação de todos, o desempenho administrativo e pedagógico e o compromisso sócio-político. Deve conter, também, o aprimoramento contínuo do regime de colaboração e o distanciamento da pessoalidade individual de cada qual por parte do poder público em seu ordenamento jurídico.

A escola deve apresentar relação adequada entre o número de alunos e o de professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento, ou seja, um número de alunos por sala proporcional às exigências didático-pedagógicas e recursos em qualidade e quantidade adequadas ao número de alunos que precisa atender e garantir. Deve garantir, também, a permanência dos alunos na escola.

O ensino tem que ser democrático, prazeroso, com a apropriação do querer aprender e do saber por parte do aluno, de forma que este aprenda pela escola e apesar dela. Escola esta que deve ser voltada para a melhoria do bem-estar da sociedade e para formação do cidadão.

Deve ser proporcionada, ainda, uma ambiência favorável para o desenvolvimento do aprender e do estudar, possibilitando a convivência verdadeiramente humana e participativa na vida da escola, pela população, mostrando quão importante é a sua participação.

Dessa forma, é necessário, também, que a escola proporcione a adesão dos pais aos propósitos educativos visados, convença os pais e educandos sobre a importância da escolaridade e oriente os pais a respeito

de como estimular permanentemente seus filhos a aprender e estudar durante a infância e a adolescência, como saber lidar com eles para que eles tenham um melhor empenho na escola e como conseguir desenvolver nos educandos atitudes positivas e duradouras com relação ao aprender e estudar.

A escola deve ser um lugar de ensino/aprendizagem onde haja a circulação de pensamento divergente, o acesso pelo cidadão a qualquer função ou cargo, forma de serviço público, bem como a exposição ao público dos conteúdos de reuniões ou decisões que lhes digam respeito.

Deve acontecer na escola a apropriação de um saber historicamente acumulado, o desenvolvimento de uma consciência crítica, por parte das camadas trabalhadoras e a apropriação da escola pelas camadas populares.

A gestão deve colocar fim ao corporativismo, à subordinação econômica, à exclusão política e social, “a cidadania sobre controle”, às práticas clientelistas e assistencialistas na escola, à reprodução da ideologia dominante e dos valores dominados, ao sistema autoritário e hierárquico, ao autoritarismo e burocratização do Estado que coloca todo poder nas mãos do diretor.

A educação escolar deve ser universal, com a eleição direta de dirigentes escolares, de modo que o diretor eleito seja da vontade dos dirigidos, mediante processo de eleição, com voto universal, e o dirigente eleito deve gerir com compromisso, com uma proposta pedagógica que atenda aos interesses da comunidade, tendo em vista o bem coletivo e de cada um, incluindo a justiça como um parâmetro de ação.

A escola deve se constituir, para a efetivação dessa gestão, como um *locus* de prática, de exercício e de conquista de direitos, de formação de sujeitos históricos autônomos, críticos e criativos, com valores éticos, voltados para a construção de uma sociedade que tenha a prática da justiça e da liberdade, no respeito humano, na convivência fraterna entre homens e mulheres, o centro de suas preocupações.

*d) Condições necessárias no âmbito da relação entre escola e comunidade*

Na esfera da relação entre escola e comunidade, são condições necessárias para a gestão democrática: transparência de processos e atos; espírito participativo e aberto; avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem; respeito às diferentes visões; a construção de uma cidadania ativa; democracia popular; mudança no currículo atual da escola; a implantação do planejamento participativo; a implantação de uma nova cultura escolar, de forma democrática e participativa, que possibilite diálogo entre representantes e representados, debates democráticos cotidianos e em assembléias.

É necessária a construção coletiva de um projeto político democrático de escola pública, com a organização e o compromisso dos professores em sua formulação, de modo que este esteja a serviço dos interesses da comunidade escolar e que não possa mais ser gerido sem a participação da mesma.

A gestão deve realizar a junção das escolas e entidades para pressionar o Estado a oferecer-lhes melhores condições, conscientizar a comunidade em relação às condições da escola de hoje e possuir associação de pais para defender os seus direitos e oferecer aos alunos a oportunidade de criação do grêmio estudantil.

*e) Condições necessárias relativas ao profissional da educação*

Relativas ao profissional da educação, as condições necessárias para a efetivação da gestão democrática são: qualificação; melhoria das condições de trabalho; conhecimento normativo sobre as funções administrativas; efetivação mediante concurso público; valorização; salários dignos; organização em sindicatos para a defesa de interesses e direitos como trabalhadores; forte movimento em busca de uma educação que atenda à comunidade; greves como instrumento de defesa e de luta por melhores condições de trabalho; alteração das práticas pedagógicas; organização e compromisso com a formulação de projeto pedagógico que esteja a serviço dos interesses da comunidade e que não possa mais ser gerido sem a sua participação; interação entre representantes e representados.

Como se vê, a maior ênfase recai sobre a participação, que aparece referida à comunidade externa à escola. Reforçando essa ênfase, aparecem os “interesses” dos usuários diretos e indiretos da escola e a democratização do poder, da gestão e do ensino.

Estão, também, entre as condições mais mencionadas as relativas a recursos e qualidade-quantidade do ensino.

## **ENTRAVES E BARREIRAS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Nesta seção, são apontados os entraves e barreiras para a efetivação da gestão democrática segundo os textos selecionados. Apresenta-se uma visão de conjunto dos trabalhos, considerando-se entraves e barreiras também na esfera da sociedade, no âmbito do sistema de ensino, da escola, da relação entre escola e comunidade e relativas ao profissional da educação.

*a) Entraves e barreiras na esfera da sociedade*

Os textos analisados mencionam nessa categoria os seguintes itens: o impedimento do acesso à cidadania e o sufocamento de movimentos de participação ou de contestação popular, com a condução dos movimentos

de mudanças econômicas e políticas pela elite; a falta de apetite político da comunidade para participar efetivamente de órgãos colegiados; uma cultura expectadora e de espera das decisões do Estado (estadania), acontecendo, assim, as reformas pelo alto, a tradição de conciliação das elites e a política do favor.

*b) Entraves e barreiras no âmbito do sistema de ensino*

No âmbito do sistema de ensino são mencionados os seguintes entraves: o autoritarismo e a burocratização do Estado, que, no âmbito da escola, colocam todo poder nas mãos do seu diretor; a limitação da gestão democrática ao ensino público; a falta de definição da gestão democrática, principalmente de uma maior referência à mesma no texto constitucional<sup>2</sup> e de definição de diretrizes gerais para a constituição e gestão dos diferentes sistemas de ensino que, deixando a sua operacionalização para regulamentações futuras, acaba protelando a sua aplicabilidade<sup>3</sup>; a institucionalização do Conselho Nacional de Educação como órgão administrativo do Governo Federal, prevalecendo a democratização representativa sobre a participativa; a complicada relação entre o MEC e o CNE; a legitimação de medidas de instâncias administrativa federal com parceria do CONSED e da UNDIME; a dificuldade do Estado em responder às demandas sociais; a ingovernabilidade; o poder público arbitrário; o federalismo hierárquico e dualista; a distinção entre a educação pública e a educação privada; o nepotismo e o mandonismo; a administração pública gerencial, tecnocrática, privatista, de conservação, altamente centralizada, hierárquica, rígida e promotora de relações contratuais; distinções entre educação básica e superior<sup>4</sup>.

São também mencionados os seguintes entraves: as imposições das secretarias de educação com relação a métodos, processos e técnicas administrativos como condição para o repasse das verbas para a manutenção da escola; a desativação, pelos governos neoliberais, dos fóruns de educação

---

2 Isso decorreu da contraposição, no legislativo, dos representantes dos interesses dos setores privados do campo educacional à formulação da gestão democrática do ensino no processo constituinte, uma vez que defendiam mera colaboração dos diferentes segmentos da comunidade na implantação de medidas nos processos decisórios e uma proporcional participação da comunidade na gestão escolar e nos sistemas de ensino.

3 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 deixa à iniciativa de Estados e municípios a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha de dirigentes escolares, e aos sistemas de ensino a definição de princípios norteadores das normas da gestão democrática do ensino público, que, dessa forma, se dá sem validade nacional. Defende uma formação diferenciada para o ocupante do cargo de dirigente, vinculando a formação dos dirigentes escolares na graduação ao curso de pedagogia.

4 Entre outras, as seguintes: distinção entre os movimentos sociais que defendem a educação básica e os que defendem a educação superior; a organização do Conselho Nacional de Educação em câmara de educação básica e câmara de educação superior; a tentativa de centralização do ensino superior por parte do governo, transformando a política educacional em instrumento de manipulação e abertura e adequação das universidades às demandas do mercado.

e vetos aos movimentos democráticos, limitando os espaços de debate das escolas a reuniões administrativas e pedagógicas; o caráter antipopular das políticas e reformas educacionais neoliberais; a descentralização como desconcentração da execução de políticas educacionais e desobrigação da ação direta do Estado para com as questões educacionais; a submissão a diretrizes e modelos externos e a privatização; a redução da gestão democrática a mero discurso e, dessa forma, a opacidade conceitual da gestão democrática na política pública e nas práticas dos sistemas de ensino.

*c) Entraves e barreiras no âmbito da escola*

Na escola, os entraves e barreiras para a efetivação da gestão democrática são: a falta de quantidade e qualidade do ensino, a falta de recursos; o hierarquismo; o patrimonialismo; o clientelismo; o autoritarismo; o paternalismo; o nepotismo; o elitismo; o burocratismo; o corporativismo; as práticas assistencialistas na escola; a cultura instalada tradicionalmente; a educação executada de forma secreta, com temor, obediência e dever; o emprego da teoria da competência; a transposição de teorias e medidas empresariais e burocráticas para a escola; princípios tayloristas e fordistas e o Controle de Qualidade Total; a democracia vista como mera existência de mecanismos de gestão democrática; o particularismo das estruturas administrativas.

Diversos outros fatores operam como entraves para a gestão democrática, conforme os argumentos que seguem.

As escolas mantidas pelo Estado revelam ausência de eficácia e precárias condições de funcionamento devido à insuficiente ação do Estado no provimento do ensino público, à falta de material pedagógico, a classes abarrotadas de alunos, a métodos inadequados de educação, à ausência de condições de ensinamento e aprendizagem e de assistência pedagógica, à falta de formação e baixa competência profissional do professor, obrigando os professores a mais de uma jornada de trabalho.

A avaliação nas instituições de ensino é comprometida com a capacidade do educando para tirar notas ou responder a provas e teste e não se dá como uma avaliação do processo de aprendizagem e nem dos serviços que a escola presta.

Não há a preocupação em tornar o ensino escolar prazeroso e, com isso, há falta de interesse dos educandos em aprender e altos índices de reprovação e de evasão, além de um desequilíbrio no fluxo escolar com uma defasagem, tanto escolar como idade/série, devido à repetência e o fracasso escolar.

A escola atua como empresa prestadora de serviços, oferecendo expansão educacional às classes trabalhadoras em termos quantitativos,

com uma educação voltada para a formação técnica e ético-política, com terminalidade precoce de escolaridade, aprofundando a desigualdade dos serviços educacionais oferecidos.

Acontece, ainda, uma falta de caráter deliberativo para orientar a ação dos conselhos escolares, uma ausência de regras para uma mudança estrutural na distribuição do poder e da autoridade no interior da escola e uma redução ao tecnicismo da especificidade, da complexidade e da importância do caráter político-pedagógico das funções exercidas pelos dirigentes escolares.

A autonomia presente nas escolas se dá como desconcentração de tarefas, abandono e privatização, com a finalidade de tentar eximir o Estado do seu dever de custear a educação.

A escola apresenta Conselhos escolares cujas características resultam de uma teia organizacional centralizada, do clientelismo na eleição de dirigentes escolares, do poder centralizado na figura de um diretor ou de seus superiores (chefe de departamento de educação, secretário de educação, prefeito).

*d) Entraves e barreiras no âmbito da relação entre escola e comunidade*

No âmbito da relação escola-comunidade os principais entraves e barreiras à gestão democrática mencionados pelos autores são: as formas de organização em grande parte inexistentes ou veladamente proibidas nas unidades escolares; a exclusão de movimentos populares e sindicais nos quais atuam pais, moradores e demais forças sindicais que trazem diretamente as questões concretas da sociedade para o âmbito da escola; a participação restrita à prestação de pequenos serviços, à contribuição financeira ou ao encargo de assumir penas disciplinares compartilhadas com professores e direção; a ausência de uma participação ampla dos conselhos de educação; a distância entre os representantes e os representados; a falta de diálogo e participação coletiva; a tentativa de eliminação de luta política no interior da escola; a falta de integração coletiva; o assistencialismo aos mais pobres como prioridade.

*e) Entraves e barreiras relativas ao profissional da educação*

Relativos ao profissional da educação, os entraves e barreiras para a efetivação da gestão democrática são: as condições acirradas e desumanas de trabalho dos profissionais da educação, devido ao arrocho salarial e ao sucateamento dos equipamentos da escola; a falta de atenção à gestão democrática nos cursos de formação inicial e o tratamento meramente pragmático na formação continuada; a competição entre os professores.

## FINALIZANDO

Em suma, o que se pode perceber, diante das informações citadas neste trabalho, é que a concepção de gestão democrática presente nos textos utilizados, em sua maioria, enfatiza a participação direta e indireta dos diferentes atores na educação como sendo fundamental, de forma que os mesmos participem ativamente de todos os segmentos da educação no intuito de que a mesma seja de qualidade e oferecida de acordo com seus interesses.

Apresenta, também, a grande importância deste modelo de gestão, pois o mesmo visa o ser humano; tem a educação como um processo formativo; corresponde à luta política e à construção e difusão do conhecimento e da cultura, em busca da transformação social; tem em vista uma sociedade mais justa e igualitária; responde a anseios da população e tem como objetivo formar sujeitos sociais críticos, conhecedores e defensores de seus direitos.

Além disso, pode-se constatar, ainda, que as razões e finalidades para a efetivação da gestão democrática mais relevante são: oferecer uma educação universal, pública e de qualidade com a participação efetiva direta e indireta dos indivíduos. Isso deve-se dar de forma a que eles possam se tornar cidadãos críticos, conscientes de seus deveres e direitos. Para tanto, deve-se respeitar a forma de ser, agir e pensar dos indivíduos, no intuito de fazer com que aconteçam a inclusão social e a transformação social.

A análise mostrou que as condições para a efetivação da gestão democrática tidas como mais relevantes são: educação pública, universal, de qualidade, com transparência, autonomia pedagógica e administrativa, participação ativa direta e indiretamente (através de Conselhos atuantes) da comunidade local e usuária em todas as discussões e decisões presentes na escola, através da democratização e descentralização do poder, do diálogo, da distribuição de tarefas, dentre outros, em parceria com um diretor que tenha compromisso com os interesses da comunidade, cobrando e exigindo do Estado a valorização dos profissionais que nela trabalham e recursos para a manutenção da mesma, tudo em prol de uma educação de qualidade que esteja de acordo com os anseios de seus usuários.

Mas, como se pode perceber, de acordo com a realidade exposta pelos textos analisados neste trabalho, há muitas barreiras e entraves para a efetivação da gestão democrática e desse propósito, sendo as principais: o autoritarismo, o burocratismo, o clientelismo, o nepotismo, o tradicionalismo, o hierarquismo, o mandonismo, as péssimas condições de trabalho, a falta de recursos, a tentativa de eximir do Estado a sua responsabilidade de financiar a educação, as políticas educacionais externas

impostas aos sistemas de ensino, a educação voltada para o mercado de trabalho e o Controle de Qualidade Total.

No geral, os textos apresentam abordagens prescritivas a partir de interpretação do discurso político-normativo e administrativo estatal e governamental. Com esse caráter tendem a compor a rede das múltiplas regulações da educação básica escolar, podendo oferecer indicadores para um processo de avaliação das práticas gestoras dos sistemas de ensino e das escolas públicas.

O estudo permite concluir que a compreensão crítica das abordagens aqui analisadas requer maior atenção às concepções de democracia e de participação nas quais se apóiam os autores e, também, àquelas a que se contrapõem. Cabe interrogar os fundamentos do prescrito, num exercício democrático e de busca de autonomia.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. e CAMARGO, R. B. De. A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: MINTO, C. A; OLI/VEIRA, R. P. De; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001, p. 69-78.

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, Campinas, CEDES, v. 23, n. 80 – Especial, p. 49-71, set. 2002.

BASTOS, J.B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, J.B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A:SEPE, 1999, p. 7-30.

BRASIL. *Constituição* (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 23 dez. 1996.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 199-206.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

CURY, C.R.J. Gestão democrática da educação: experiências e desafios. *Revista brasileira de política e gestão da educação*, ANPAE, São Bernardo do Campo v.18, n. 2, p.163 –174, jul. / dez. 2002.

FREITAS, D. N. T. de. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, Ester. *Trabalho, educação e política pública: estudos em educação*. Campo Grande: UFMS, 2003. p. 189-219.

\_\_\_\_\_. *Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar*. Dourados, 2006. (inédito).

NEVES, L. M. W. As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI. In: FAVERO, O.; SEMERARO, G. (Orgs.). *Democracia e construção do político no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002, p.163-174.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. Da. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 91-112.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Editora Ática, 1997, p.9-14.

PARO, V. H. A administração escolar e qualidade de ensino: o que os pais ou responsáveis tem a ver com isso? In: BASTOS, J.B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999, p. 57-72.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. De; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Xamã, 2001, p.79-88.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J.B. (Org.). *Gestão democrática*. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 1999, p. 45-56.

## ANEXO 01

**Quadro 1 - Condições necessárias para que a gestão democrática seja efetiva, segundo os textos selecionados**

Condições	Autores															
	Cury			Paro			Bastos			Spósito			Oliveira	Adrião e Camargo	Neves	Freitas
	1997	2000	2002	1997	1999	2001	1999	1999	2000	1999	1999	2000	2001	2002	2003	
<b>1. Político-administrativas e normativas</b>																
Federalismo		X														X
Regime de colaboração		X	X			X										X
Moralidade		X	X													X
Transparência	X	X	X			X	X	X		X		X				X
Descentralização				X		X			X							X
Horizontalização																X
Desburocratização			X													X
Educação como dever do Estado		X		X	X					X		X				X
Educação como um serviço público		X												X		X
Educação pública e gratuita	X	X	X		X		X	X	X					X		
Educação a serviço da cidadania	X	X	X		X		X	X								X
Transformação na administração educacional pública	X			X		X	X	X								
Estabelecimento de diretrizes e bases da educação com normas bem definidas e com validade nacional		X	X			X				X						
Preceitos democráticos			X							X						
Conselho nacional de educação que atenda aos interesses da sociedade	X	X														X
Democratização do poder, da gestão e do ensino	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Articulação entre a educação básica e o ensino superior												X				
Orçamento participativo		X														

Condições	Autores															
	Cury			Paro			Bastos			Spósito			Oliveira	Adrião e Camargo	Neves	Freitas
	1997	2000	2002	1997	1999	2001	1999	1999	2000	1999	1999	2000	2001	2002	2003	
<b>2. Institucionais</b>																
Autonomia pedagógica e administrativa da escola	X	X	X	X		X	X	X	X		X			X	X	
Igualdade nas decisões		X	X									X		X		
Liberdade de expressão, pensamento, de criação e de organização coletiva na escola.		X					X				X			X	X	
Práticas compartilhadas nas decisões das esferas administrativas e pedagógicas			X				X				X					
Diálogo		X	X		X	X	X	X			X				X	
Debates democráticos cotidianos e assembleias			X	X			X				X					
Respeito às diversas visões		X	X								X			X		
Real possibilidade de interferência											X					
Inclusão social nos processos participativos					X							X			X	
Construção do consenso nas decisões coletivas											X				X	
Vontade coletiva de transformação														X	X	
Cultura escolar voltada para os interesses da comunidade		X									X				X	
Mecanismos institucionais que atendam aos interesses da comunidade				X	X	X					X					
Associação de pais				X												
Grémio estudantil												X			X	
Ambiência favorável					X											
Articulação da escola com as famílias e as comunidades					X	X										
Relações verdadeiramente pedagógicas						X										
Nova prática pedagógica														X		X

Condições	Autores											
	Cury			Paro			Bastos	Spósito	Oliveira	Adrião e Camargo	Neves	Freitas
	1997	2000	2002	1997	1999	2001	1999	1999	2000	2001	2002	2003
Eleição direta dos dirigentes, de acordo com a vontade coletiva.		X	X			X	X			X		X
Experiência docente para assumir o cargo de diretor			X			X						
Mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino								X		X		
Gestão como um processo amplo				X								X
Gestão colegiada			X								X	
Conselhos atuantes com alto grau de participação, que atendam aos interesses da comunidade.		X	X	X	X	X	X			X		X
Gestão escolar comprometida com os usuários diretos e indiretos da escola.	X	X	X	X	X		X		X			X
Gestão escolar flexível			X						X			
Planejamento participativo							X					
Construção coletiva de um novo projeto de escola							X					
Construção e execução de um projeto pedagógico democrático de educação pelos profissionais da educação e a comunidade			X			X	X	X				X
Avaliação das políticas educacionais e dos processos de aprendizagem						X			X			
Interação entre representantes e representados						X		X				X
<b>3. Pessoais</b>												
Desenvolvimento de consciência crítica				X			X	X				
Hábitos cognitivos											X	
<b>4. Materiais</b>												
Recursos em quantidade e qualidade para a educação	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X

Condições	Autores											
	Cury			Paro			Bastos	Spósito	Oliveira	Adrião e Camargo	Neves	Freitas
	1997	2000	2002	1997	1999	2001	1999	1999	2000	2001	2002	2003
<b>5. Profissionais</b>												
Valorização do magistério	X	X					X					
Melhores salários aos professores							X					
Concurso público para admissão de professores e funcionários					X		X					
Assessoria, orientação e treinamento (formação) dos professores	X		X		X							
Organização e compromisso dos profissionais da educação na reformulação da prática pedagógica								X				
Organização dos profissionais da educação							X	X			X	
Greves como instrumento de defesa e de luta por melhores condições de trabalho.											X	
Conhecimento normativo por parte dos profissionais da educação das funções administrativas		X				X						
<b>6. Comunitárias</b>												
Conscientização da comunidade sobre importância de sua participação na educação.			X		X		X	X				X
Participação efetiva direta e indireta da comunidade em todos os âmbitos da educação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convivência participativa e humana na vida escolar pela comunidade	X		X		X					X		
Apropriação da escola pela comunidade				X	X					X		
Representatividade social										X		X
Controle e fiscalização social sobre o Estado		X	X	X	X		X	X				X

Condições	Autores																
	Cury			Paro			Bastos			Spósito			Oliveira		Adrião e Camargo	Neves	Freitas
	1997	2000	2002	1997	1999	2001	1999	1999	1999	1999	2000	2001	2002	2003			
<b>7. Referentes a ensino e aprendizagem</b>																	
Ensino (quantidade e qualidade)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Escola como lugar de ensino/aprendizagem		X	X		X	X											X
Mudança no currículo atual da escola.									X								
A oferta do ensino com igualdade de condição e oportunidades para todos		X	X						X								
Ensino prazeroso					X												
Aprendizagem na escola e apesar dela					X				X								
Socialização	X																X
Número de alunos por sala proporcional às exigências didático-pedagógicas						X											
Permanência e conclusão de escolaridade						X			X						X		
Apropriação do querer aprender e estudar pelos alunos					X												
Ter presente a continuidade entre a educação familiar e a escolar					X												



# GESTÃO DA ESCOLA BÁSICA: AS COMPLEXAS RELAÇÕES ENTRE OS GESTORES E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)

— Lei n. 8.069, de 13/07/1990

**Lindamir Cardoso Vieira Oliveira**

“Ah! Esses direitos... Esses deveres... (...) Por exemplo: às vezes, o aluno não vem para a escola, aí você quer saber porquê ele não está vindo para a escola, né. E fica assim, você vai para a família dele, eles não sabem o que fazer com aquele jovem. Fica uma coisa meio largada. Você fica meio sem ter ação. Aí você vai para o Conselho Tutelar e o que acontece é o seguinte: em ..... falta um pouquinho mais de ação do Conselho Tutelar, fica uma coisa, um joga para o outro e ninguém resolve nada e no fim, os jovens estão aí na rua. Então, tem jovens que sabem que estão aí, nas ruas...Por exemplo, tem um menino que não estuda aqui na escola e todos os dias, ele vem aqui, no período em que estuda na outra escola. Descobrimos que esse menino vem, salta o muro para dentro da nossa escola e não está estudando. Então, ele não está lá nem aqui. Já entrei em contato com a mãe desse menino, mesmo não sendo aluno dessa escola. A mãe não sabe o que fazer com ele. E aí, quem que vai resolver esse problema? Então, que dizer? Deixa ele ali? E o Estatuto?  
Só que ele não está resolvendo...”

*Depoimento de um Diretor de Escola*

Nosso objetivo neste capítulo é relatar uma pesquisa<sup>1</sup> voltada para a prática de gestão da escola em questões que envolvem os direitos das crianças e adolescentes e o ECA (BRASIL, 1990). A pesquisa teve início por uma solicitação de três mestrandas em educação que atuam como gestoras na rede estadual do município de São Bernardo do Campo/SP. Em diversas reuniões no grupo de estudos na universidade, as professoras relatavam que era comum, nas escolas, alguns adolescentes traficarem drogas diversas, agredirem colegas, picharem as paredes e móveis e, quando ameaçados de expulsão, buscavam o ECA, o fato da obrigatoriedade da Educação Básica ser lei, defendendo-se e permanecendo no interior da escola. Deixavam claro

1 Agradeço às professoras Rosa Fransatto, Tânia Maria A. Buchwitz, mestres em Educação, gestoras e Cristiane Gandolfi do curso de Pedagogia da UMES/SP, que participaram da coleta de dados e das discussões iniciais no *GT Gestão Democrática e processo de inovação das escolas*, sob minha coordenação. Uma primeira leitura dos dados da pesquisa foi apresentada no *Congresso Internacional de Leitura e Formação de Professores* realizado entre 19 e 21 de 01/2006 em Salvador. (OLIVEIRA, GANDOLFI, FRANSSATTO, BUCHWITZ, 2006).

o desinteresse pelo que a escola poderia oferecer em termos de crescimento pessoal e social. Relatavam que estes adolescentes iam para o Conselho Tutelar, este chamava as famílias e, no fim, voltavam para a mesma escola, sem que nada tivesse mudado.

É um estudo de natureza exploratória com o objetivo de mapear as dificuldades e possibilidades dos gestores (coordenadores e diretores) de instituições públicas de Ensino Fundamental e Médio, diante de problemas emergentes no cotidiano da gestão relativos aos direitos das crianças e dos adolescentes, em particular daqueles que vivem em bairros marcados por “desorganização social”, em situação considerada de risco social (GUIMARÃES, 2005; SPÓSITO 2004; GRACIANI, 2001). O foco do estudo não é a discussão normativa “em si”, mas buscar uma primeira aproximação com a problemática da prática da gestão escolar nos aspectos que envolvem a violência escolar e o respeito aos direitos das crianças e adolescentes sintetizados no ECA.

Buscamos, nesta primeira aproximação com a temática, perguntar como os gestores escolares vêem o ECA no aspecto da garantia do direito à educação e como estes interpretam, recebem e encaminham casos onde a criança e/ou o jovem são vítimas ou agressores de direitos assegurados pelo ECA.

Procurando entender mais sobre o texto/contexto do surgimento do ECA, achamos importante resgatar as formas como historicamente tem sido tratada a questão dos direitos das crianças e adolescentes. Saviani (1981) aponta a importância de não nos fixarmos apenas na letra, no texto, nas linhas da lei no estudo da legislação educacional, mas buscarmos sua gênese, seu “espírito”, seu contexto e as entrelinhas. Como nosso foco não é o ECA “em si”, mas suas relações com a prática de gestão da escola, entendemos ser suficiente para nossos objetivos trazer um pouco da história das políticas públicas, ou da sua ausência, com relação às crianças e jovens em situação de risco social no Brasil, situando o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei n. 8069, de 13/07/1990 – neste contexto. Posteriormente, fazemos considerações sobre o texto do ECA, o ECA e a educação escolar e, por fim, relatamos o estudo empírico realizado. A releitura dos dados colhidos no município de São Bernardo do Campo, sem dúvida, foi bastante enriquecida com a pesquisa que hoje realizamos com o mesmo objetivo no município de Dourados, onde residimos atualmente.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA AS CRIANÇAS E JOVENS EM SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS**

A Constituição de 1988 (que antecede o ECA) foi promulgada e discutida num momento bastante diferenciado da sociedade brasileira. Momento de retorno à vida democrática, de rompimento com a Constituição de 1967 e com os Atos Institucionais que a precederam. Ela surgiu em meio e após intensas discussões e debates em torno da democracia e vem assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar e o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade que se quer pluralista e sem preconceitos. Tem um caráter progressista, reconhecido pelos analistas de diversas áreas, na medida em que, como lembra Ferreti (1994), não procura apenas “consagrar o costume (lei conservadora)”, mas quer mais, quer “descortinar novos procedimentos sociais”.

No que diz respeito às crianças e adolescentes em situação de risco social nela está proposta a Doutrina da Proteção Integral, que se opõe à Doutrina da Situação Irregular, prevista pelo então vigente Código de Menores. A Doutrina da Proteção Integral reconhece que *todas* as crianças e adolescentes são detentores de *todos* os direitos que tenham os adultos e que sejam aplicáveis à sua idade, além dos direitos que decorrem da condição de pessoas em desenvolvimento. Este preceito constitucional aponta para uma mudança paradigmática, um novo jeito de se olhar e lidar com as crianças e adolescentes, em particular aqueles que vivem em situação considerada de risco social. Quer-se criar uma outra realidade. Para entender o significado desta mudança retomamos a seguir um pouco da história das políticas nacionais voltadas para crianças e adolescentes considerados infratores na história do Brasil.

No período colonial observamos que os primeiros programas de atenção a estas crianças e adolescentes vão surgir da sociedade civil. Observa Graciani (2001) que estas ações tinham em sua fase inicial um caráter de resistência e ao longo da nossa história estes atores sociais vão passar a medir forças com as ações dos governos, sendo gradativamente adotadas como políticas governamentais.

Nos séc. XVI e XVII a tarefa educacional foi liderada pelos Jesuítas. Havia o atendimento às crianças e adolescentes que eram filhos dos administradores e dos portugueses aqui radicados realizados nos colégios (Ratio Studiorum). Havia o atendimento aos índios realizado nas Missões ou Residências. Foram criados os chamados “Recolhimentos” ou “*Casa dos Muchachos*” para atender os “filhos de ninguém”, crianças órfãs que

perambulavam pelos povoados, resultantes dos muitos cruzamentos entre índios e portugueses, portugueses e negros. Nestes locais, cuja duração foi efêmera, os Jesuítas ensinavam a ler, escrever, trabalhavam o Evangelho e os bons costumes. Estes órfãos aprendiam e ajudavam os padres nas múltiplas tarefas que estes exerciam junto à população da colônia e muitos deles tornaram-se padres.

Embora COSTA aponte que tanto no período colonial como no primeiro e segundo Impérios não tivemos instituições estatais (1990, p. 81) que atendessem a chamada *infância desvalida*, COUTO (1998) vai encontrar no Arquivo Nacional documentos indicando que em 1850 D. Pedro II criou por decreto a Casa de Correção da Corte, cuja arquitetura e organização seguia os moldes das prisões norte americanas e européias. A finalidade era vigiar e punir severamente os jovens infratores e os abandonados. Até a República, na divisão do trabalho social a tarefa de assistência a estes jovens coube em primeiro lugar às Igrejas, principalmente a Católica, através de confrarias, congregações, irmandades e das Santas Casas de Misericórdia, que eram instituições mantidas por religiosas. As crianças que eram enjeitadas eram colocadas na *roda dos expostos*, ligadas às Santas Casas de Misericórdias. Constituíam-se esta roda de um equipamento cilíndrico, rotativo, com saída para dentro da casa e para fora da casa onde se depositava o recém-nascido anonimamente e a instituição se responsabilizava a partir de então pela criança.

No que diz respeito à legislação, após a independência, entrou em vigor o Código Penal de 1830 e nele estava definido que os infratores menores de 21 anos só seriam imputáveis se fosse provado que agiram “com discernimento”. No decorrer das décadas republicanas do séc. XX, o Código Penal vai sendo alterado, mas permanece na área jurídica uma discussão sobre o que é ter discernimento. Como afirmar ou negar que o jovem tem discernimento do que fez? Esta discussão não está superada, tanto que em 1969 ficou definido que a inimputabilidade até os 16 anos e dos 16 aos 18 dependeria do *discernimento (?)* que o jovem tivesse com relação ao ato criminoso.

No Brasil República a educação do “menor abandonado” (como era nomeado) vai deixando de ser problema de caridade e começa a ser enfrentado como problema social. É o momento da história brasileira no qual tem início o fortalecimento do Estado de Bem Estar Social. Este assume inicialmente um papel repressivo com relação a estas crianças e jovens.

Tanto a abolição da escravidão quanto a vinda de mão de obra européia para o Brasil foram importantes nas críticas que vão ocupando os jornais sobre a situação das crianças de rua. Lembra Couto (1998) que mesmo com as denúncias na Primeira República de maus tratos às crianças

e jovens que cometiam pequenos crimes pelas ruas, predominava a visão de que problema social é caso de polícia.

Graciani (2001) relata que na Primeira República a Igreja Católica aumentou muito suas atividades junto a estas crianças, criando instituições que atuavam em duas direções: ensinamento moral e preparação para o trabalho.

Estudando as crianças operárias na recém industrializada São Paulo, MOURA (1999) relata muitos casos de crianças e adolescentes vitimados em acidentes de trabalho. Situações que ocorreram no final do século XIX e início do século XX em decorrência de exercerem elas funções impróprias para a idade e da precariedade das instalações industriais quanto à salubridade, além de outras violências nem sempre perceptíveis. Observa que em 1890 15% das crianças que trabalhavam na indústria paulista eram crianças e adolescentes chegando em 1919 este total a 40% (1999, p. 262-266). Mostra a autora que durante a República Velha, “o trabalho infante juvenil foi o espelho fiel do baixo padrão de vida da família operária, pautado por salários insignificantes, e índices de custo de vida elevado [...]”. As jornadas de trabalho eram longas, estafantes, chegando a 12, 14 h semanais, sem descanso semanal. Este quadro gerava nas crianças doenças como a tuberculose, revoltas, brincadeiras próprias da idade e impróprias para o trabalho, que eram reprimidas com violência pelos patrões, quando não pelos próprios pais. Muitos jovens não suportavam e preferiam a liberdade das ruas. Tenta-se conter este quadro através da legislação, mas a fiscalização é inoperante, principalmente porque o trabalho do menor representava elemento de contenção dos custos da produção.

A filantropia colaborava com esta situação preparando nas casas de atendimento a mão de obra infante-juvenil. As ruas da cidade são os primeiros passos do trabalho infante-juvenil, seja na forma de biscates, pequenos expedientes como entregas de jornais, leite e outros, como de engraxates de sapatos. Na cidade de São Paulo ao jovem pobre colocava-se o “caminho correto” (como entendido à época) da exploração das fábricas em vez dos pequenos biscates pelas ruas ou esmolar, roubar, agredir os passantes pelas ruas paulistanas. O trabalho é visto como redentor da infância abandonada na vadiagem, na criminalidade. A construção de uma idéia positiva do trabalho vai perdendo consistência para muitos jovens no confronto com a doença, com a moradia dos operários nos cortiços e as constantes mortes em acidentes de trabalho.

**É dentro deste paradigma correccional-repressivo** que vão surgindo as primeiras instituições estatais e a legislação que regulamenta o atendimento a esta população. Ele vai vigorar até 1964. Em 1902 surge o Instituto Disciplinar objetivando corrigir os infratores pelo trabalho na

horticultura, na pecuária e posteriormente, na indústria. Em 1927 surge o Código de Menores de Melo Matos (Decreto 17947/27-A), que tem como objetivo consolidar as leis de assistência e proteção aos menores de 18 anos, considerados abandonados ou delinquentes. É o primeiro passo para uma legislação específica sobre o “menor delinquente”. Visa atender: aos *expostos* (menores de 7 anos); aos *abandonados* (menores de 18 anos); aos “vadios” (meninos de rua); aos “mendigos”; aos “libertinos” (que freqüentam prostíbulos), conforme são classificados legalmente. O jovem é visto e categorizado conforme a sua “periculosidade” para a sociedade.

Em 1941 o Decreto-lei n. 3799 cria o SAM – Serviço de Assistência ao Menor- que é ligado ao Ministério da Justiça e é uma instituição semelhante à penitenciária. No mesmo ano fica definido que a internação deve ser em seção especial e de, no mínimo, 3 anos. A preocupação é o combate da criminalidade. Por trás da idéia do SAM está a percepção de que a criança pobre e abandonada física e moralmente precisa de atendimento específico. Entendemos que foi sendo desencadeado um movimento de culpabilização do sujeito, quais sejam, jovens e crianças pobres, pela sua situação. O que se pretende é manter a ordem social reprimindo ações que a perturbem.

Em 1942 é criada a Legião Brasileira de Assistência, que é um marco na assistência à criança e também ao adolescente infrator. O Juiz do Menor é a autoridade máxima e é quem decide pelos destinos dos *menores problemáticos*, se a internação, se a adoção.

Apontam Vergara *apud* Gandini Júnior (2005) e Graciani (2001) **que o paradigma assistencialista repressor**, o segundo paradigma de abordagem da questão, tem início com a instalação do regime militar em 1964, extinguindo-se em 1988. Os jovens e crianças problemáticos para a sociedade passaram a ser chamados de *menores carentes*, ou seja, são os que precisam de uma compensação, o que passa a ser feito através de *políticas sociais compensatórias*. Ao conceito de periculosidade juntou-se o conceito de *privação* na classificação judicial do infrator. Privação que será suprida pela ação estatal. Em 1964, através da lei 4513 foi criada a Política Nacional do Bem Estar do Menor. A idéia era assistir o jovem para que não fosse presa fácil das drogas e do comunismo. A FUNABEM foi criada pelo Decreto-lei 4513, de 1/12/1964, com autonomia administrativa e financeira, com jurisdição em todo território nacional e visava atender ao jovem delinquente. Veio substituir o SAM.

Graciani (2001) aponta que a identidade do Bem Estar do Menor se caracterizava por um discurso avançado, mas, na prática, manteve muitos procedimentos anteriores. Em 1979 através da Lei 6.697, temos o Código de Menores. Com relação aos jovens infratores ele vai adotar a doutrina da proteção do menor em “situação irregular”. O Código foi muito criticado

por várias razões das quais algumas são: não pode ser considerada uma legislação de proteção à criança e ao adolescente, já que está voltado para as crianças em situação irregular; a tutela e a assistência veiculada pelo Código limitam-se ao aspecto jurídico não havendo preocupação com a proteção social; a medida mais utilizada no decorrer desta lei foi a de internação; suas normas visavam a penalização da criança e do jovem pelas condições de subsistência em que estes se encontravam, dando margem a práticas como a dos pais “depositarem” seus filhos nas instituições por não conseguirem mantê-los e, também, da identificação de jovem *pobre* como sendo de alta *periculosidade*.

Nos anos 1970 e 1980, a partir das idéias de Paulo Freire surgiram propostas alternativas no município de S. Paulo para trabalhar com estas crianças. Fundamentando-se na visão freireana parte-se da idéia que a criança deve ser **sujeito** do processo pedagógico e deve ser trabalhada no ambiente onde está inserida. Nesta linha, através de organizações não governamentais, vão surgir propostas comunitárias de trabalho com estas crianças e adolescentes. A Igreja Católica, instituição que dá maior atendimento a esta população, passa por um momento de autocritica sobre sua atuação na área e financia projetos de pesquisas visando mudar o paradigma assistencialista que a orientava (FERREIRA, s/d). A Pastoral do Menor de São Paulo é precursora desta nova posição, que quer atuar num sentido preventivo e curativo. Quer-se saber quem é este menino de rua, o que pensa, para onde vai, o que quer e como auxilia-lo. Ele é visto como sujeito da sua história. Esta pedagogia de rua vai desembocar em 1985 na criação do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua. A Pastoral do Menor e este último movimento, através de suas denúncias, ações e encontros favorecem a criação de novas associações em prol dos direitos da criança.

São estas ações e entidades que favorecem a formulação do artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e na elaboração e aprovação do ECA em 1990. Segundo o referido artigo:

§ 1º - O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos

edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º - O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente à escola;

IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;

V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;

VI - estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado;

VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança e ao adolescente dependente de entorpecentes e drogas afins.

§ 4º - A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.

§ 5º - A adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros.

§ 6º - Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

§ 7º - No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204. (BRASIL, 2007).

Promulgadas a Constituição e o ECA **instaurou-se um terceiro paradigma: a criança como sujeito social de direitos**. Crianças e adolescentes passam a ser vistos como sujeitos plenos de Direitos. Foram também importantes neste sentido documentos internacionais assinados pelo Brasil junto com outros países como as Convenções Internacionais de Educação para Todos de Jomtien, Tailândia (1990) e Salamanca (Espanha, 1994) que apontam para o compromisso de proporcionar acesso, permanência e qualidade na educação, atendendo as necessidades educacionais especiais de todas as crianças desde a educação infantil. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96 art.58) e os Referenciais Curriculares Nacionais de Educação Infantil (1998) pontuam como finalidade o atendimento educacional de crianças desde o nascimento, inclusive as com necessidades educacionais especiais. “Muitas crianças experimentam dificuldades de aprendizagem e têm, necessidades educativas especiais em algum momento de sua escolarização. As escolas têm que encontrar maneira de educar com êxito todas as crianças, inclusive as com deficiências graves” indica a DECLARAÇÃO DE SALAMANCA (1997, p.18). O judiciário e os órgãos de assistência à infância neste novo quadro que foi instaurado

internacionalmente e não só no Brasil, tiveram que rever suas diretrizes programáticas. Assim sendo, agora não se pode mais “apreender, rotular e confinar” o infrator diante do novo contexto de garantias constitucionais básicas para criança e o adolescente. Além dos Conselhos Tutelares, previstos no ECA, instalados com muitas dificuldades físicas, sociais, financeiras e políticas, somam-se os Fóruns de defesa dos direitos da criança e do adolescente consolidando uma rede nacional e internacional que quer marcar a consciência social. A idéia é que esta rede dê uma estrutura de mudança na forma com que se tem lidado com a criança e o jovem. Há todo um ordenamento jurídico, políticas diversas instituídas nos anos 1990 que não nos deteremos, mas que complementam e fortalecem as definições do ECA. Destes destacamos: criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em 12/10/1991; a Lei Orgânica de Assistência Social de 7/12/1993; a Lei 9.394/1996- LDBEN, onde está expresso que cabe à sociedade, ao Estado e à família proporcionar condições para que este adolescente seja escolarizado; em 1992 foi criado no Estado de São Paulo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança; a definição de diretrizes nacionais para a organização das instituições de educação infantil em 1997.

São políticas e ações normativas visando promover, proteger e repor os direitos das crianças e dos adolescentes. A existência destas políticas e ações por si só não garantem a efetivação do direito à educação destas crianças. Cabe lembrar que os estudos têm apontado a ambigüidade das políticas implementadas nos anos 90, pois quando instituídas não foram efetivamente criadas condições materiais, financeiras de concretização do instituído (PERONI, 2000). Pode-se aqui aventar a possibilidade das críticas ao ECA serem entendidas como parte da ideologia neoliberal, que tem como um dos seus pilares o esvaziamento, a retração do Estado como provedor e financiador de políticas públicas, orientando-se numa clara direção de situar-se muito mais como avaliador que na promoção e garantia dos direitos sociais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2005).

Aguiar (1980), analisando o Direito enquanto poder e opressão, lembra dos limites na efetivação dos direitos formalmente assegurados. Para o autor a fonte do Direito não é o Estado ou o governo, mas os poderes engendrados nos embates das forças sociais. Nesta perspectiva, o Estado promoveria, reporia e protegeria estes direitos nos limites dos interesses dos grupos econômica e politicamente dominantes que ele representa. O Estado é sempre um Estado histórico, de classe (GRAMSCI, 1998). Faria Filho (1998) aponta que a legislação expressa o ordenamento legal do processo pedagógico e também põe em movimento um repertório discursivo tendo em vista a conformação do campo pedagógico. Mas, a dinâmica social

é dialética e se há um movimento de conservação e reprodução social simultaneamente existem movimentos renovadores contrários. Nesta perspectiva, faz diferença conhecer as variadas interpretações que os destinatários da norma jurídica dela fazem. A equipe escolar e em especial os gestores da escola, são atores importantes na concretização do instituído no que se refere aos direitos das crianças e adolescentes.

## **O ECA, A EDUCAÇÃO E A ESCOLA**

Pelo próprio histórico apresentado, em particular nas manifestações sociais dos anos 1980, observamos que o ECA não é uma lei formulada apenas por advogados e juristas, por contar com a presença na sua elaboração de diferentes segmentos de profissionais. Espelha o ideário democrático presente naquele momento de saída do período da ditadura militar trazendo, também, novos olhares para a infância e adolescência.

Em termos de princípios, o documento legal reconhece que as crianças e adolescentes vivem um momento próprio, peculiar do desenvolvimento humano. Enquanto tais, são sujeitos de direitos fundamentais e individuais devendo os mesmos ser assegurados com prioridade. O ECA entende por criança aquele(a) que tem até 12 anos incompletos e por adolescente o que tem de 12 até 18 anos.

Compõe-se de dois livros. No primeiro estão assegurados os direitos fundamentais e individuais pela família, comunidade, sociedade em geral e poder público, quais sejam: saúde, alimentação, educação, esporte, lazer, profissionalização e proteção no trabalho, cultura, dignidade, respeito, liberdade, convivências familiar e comunitária. É condenada toda forma de negligência, de exploração, de violência, de discriminação, de crueldade e de opressão.

No livro dois são abordadas as políticas de atendimento, as medidas de proteção, a prática de ato infracional pela criança ou adolescente, as medidas pertinentes aos pais ou responsáveis, a criação dos Conselhos Tutelares nos municípios, o acesso à justiça, os crimes e infrações administrativas. É prevista a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente. Os conselhos devem ser eleitos, ter a participação popular e sua composição é definida como paritária através de organizações representativas. Estabelece que as decisões tomadas pelo Conselho Tutelar somente serão revistas pela autoridade judiciária, a pedido de quem tenha interesse na questão. Para este conselho são encaminhados os casos de violação dos direitos de jovens e crianças. Enquanto que na legislação anterior o pátrio poder poderia ser retirado até por pobreza

material, com o ECA isto não é mais possível, devendo o Estado assegurar meios para preservar a identidade sócio-familiar.

Com relação à educação o ECA destaca o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o desenvolvimento da cidadania e a preparação para o trabalho. Como aponta o documento e lembra sinteticamente COSTA (1998) estão assegurados os seguintes aspectos: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; direito de ser respeitado pelos seus educadores; direito de contestar critérios avaliativos podendo recorrer às instâncias superiores; direito de organização e participação em entidades estudantis; acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Segundo o ECA os dirigentes das escolas têm o dever de encaminhar ao Conselho Tutelar os casos de maus tratos envolvendo seus alunos, faltas injustificadas freqüentemente, evasão escolar e elevados níveis de repetência. O trabalho escolar deverá levar em conta e respeitar o universo sociocultural das crianças e adolescentes numa preocupação com a permanência da criança e do adolescente na escola.

Cabe ressaltar que a existência de um capítulo (do art. 53 até o art. 59) no texto legal do ECA voltado para a educação é um fato inédito em relação às legislações anteriores. Mesmo reconhecendo seus avanços muitos autores são bastante críticos em relação ao ECA.

Pasetti (1999), ao analisar as políticas públicas voltadas para as crianças *carentes* aponta que estas foram marcadas historicamente por três linhas de filantropia. A primeira é aquela das instituições privadas de atendimento (principalmente ligada às igrejas). A segunda é a estatal na qual o Estado organiza uma estrutura de atendimento marcada pela estigmatização da relação pobreza-delinquência e por um modelo de atendimento punitivo, corretivo e de confinamento. A terceira ocorre a partir dos anos 1990 quando, com a globalização e todas as influências neoliberais, o Estado entra num processo de recolhimento em termos de investimentos sociais e a filantropia vai sendo feita por ONGs, parcerias público-privadas ou sustentadas apenas por empresas privadas que têm como contrapartida a redução no pagamento de impostos. Bastante crítico com relação ao ECA, o autor entende que este substituiu as penas por medidas socioeducativas, mas manteve inalterado o princípio do encarceramento. Diz que “entre a intenção do ECA e a realidade política preponderou a internação, o que expressa o fracasso da intenção educativa” (2000, p. 372).

Ferreti (1994) faz uma análise crítica da questão educacional no ECA. Sem querer desqualificar as intenções humanitárias da lei, o autor aponta que o documento repete o discurso liberal que a todos iguala no plano jurídico e no plano das idéias. Ressalta com isto os limites estruturais de implementar o proposto. Para ele é a força de organização dos trabalhadores que pode

nos fazer caminhar em direção ao ideal proposto no ECA. Para o autor, ao mesmo tempo que o ECA reconhece as diferenças, as desigualdades, a discriminação na prática social, parte do pressuposto de uma igualdade ideal. Na sua elaboração não se buscou a origem social e histórica das condições que criam as desigualdades e discriminações. Se a desigualdade é histórica, qualquer medida, ou legislação que queira oferecer proteção aos desiguais deve ser vista, para o autor, como **encaminhamento provisório**. Referindo-se a afirmação feita no ECA do direito à diferença, do respeito aos valores, às culturas das crianças e levando-se em conta a realidade cotidiana destas, o autor indaga se isto não significaria a fixação da criança e do jovem numa cultura de conformação à submissão. Ou, com suas palavras: a afirmação das diferenças contribuiria para sua superação? Em nosso entendimento o autor toca numa questão complexa que é a relação da escola com a cultura das classes populares. Como ele mesmo aponta pode-se facilmente resvalar para a teoria da carência cultural, onde se explicaria o fracasso escolar, o desinteresse pelos conteúdos escolares na falta de..., por exemplo: recursos econômicos, contingências ambientais, estímulos, boa alimentação... Teoria esta que resultou em críticas a escola, sem que se reconhecesse o âmago do problema, qual seja: que as diferenças sociais têm a ver com questões políticas e econômicas, com uma sociedade classista, fundada na competição e no individualismo, no consumo e num modo de produção que se auto reproduz também através da escola. Desigualdades sociais não podem ser confundidas com diferenças culturais. Se isto parece claro também é necessário reconhecer as limitações que temos para pensar um currículo que, sem fragmentações, seja organizado a partir dos interesses populares, garantindo, assim, não apenas o acesso, mas a permanência e conclusão da educação básica.

Voltando ao autor, segundo ele, a escola pode dar contribuições limitadas para minimizar as condições geradoras da desigualdade social. Na sua visão, cabe ao educador refletir sobre suas práticas cotidianas, buscando lidar criticamente com as contradições sociais que emergem na escola e não negá-las em nome da harmonia. Segundo ele, do ponto de vista do projeto da escola, sua contribuição estaria em: “fornecer às crianças e adolescentes conhecimentos e suporte para enfrentar os desafios que lhe são postos pela necessidade de viver e sobreviver numa sociedade capitalista desigual e, também, em realizar um trabalho educativo que permita a estas crianças e adolescente desenvolver uma compreensão crítica da sua condição de vida e das suas determinações econômico-sociais” (1994, p. 9). Concordamos com a premissa de que os obstáculos são estruturais e se queremos de forma provisória lidar com a questão, além dos dois pontos sugeridos pelo autor e que orientam para uma nova relação com os conteúdos sócio-culturais

veiculados pela escola e para a construção de um olhar mais complexo e crítico da vida social, acrescentaríamos, no mesmo patamar de importância, um terceiro, qual seja: uma maior aproximação da escola da vida das famílias de seus alunos. O intuito é favorecer uma necessária negociação de sentidos sobre os mais diferentes assuntos envolvidos na tarefa educativa da criança pelas duas organizações sociais – família e escola – que são importantes na sua vida. Entendemos que as relações escola-comunidade devem ser repensadas orientando-se para uma partilha de saberes e para a construção do projeto escolar que se tem necessidade naquele bairro ou cidade. A formação contínua da equipe escolar, a proposta de uma escola que busque fortalecer a gestão democrática e que seja reflexiva sobre seus caminhos (ALARCÃO, 2001) podem situar-se como fatores de crescimento para a equipe escolar (alunos, professores, gestores, pais, funcionários, ONGs do bairro, órgãos colegiados da vida escolar) e orientarem positivamente a aplicação de qualquer *medida provisória* como o ECA.

## O ECA NA GESTÃO DA ESCOLA BÁSICA

Como apontamos o cotidiano da prática de gestão escolar, em particular das escolas públicas, expõe a complexidade do processo de concretização da promoção e proteção dos direitos das crianças e adolescentes e pode expressar tanto movimentos de conservação como de renovação social. Envolve além da intencionalidade das ações educativas explícitas ou tácitas, como diz Paro (1996, p. 18 e 20)

[...] a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados...  
[...] os recursos envolvem, por um lado os elementos materiais e conceituais que o homem coloca entre si e a natureza para dominá-la em seu proveito; por outro, os esforços despendidos pelos homens e que precisam ser coordenados com vistas a um propósito comum. [...] A administração pode ser vista assim tanto na teoria como na prática, como dois amplos campos que se interpenetram: a racionalização do trabalho e a coordenação do esforço humano coletivo.

A efetivação destes princípios se dá por meio das estruturas e processos organizacionais, ou das funções do planejamento, organização, direção e controle. Estas funções estão ligadas tanto aos aspectos pedagógicos (atividades-fim), quanto aos técnico-administrativos (atividades-meio), e, como observam Libâneo, Oliveira e Toschi (2004, p. 28), “impregnados ambos do caráter educativo, formativo próprio das instituições educacionais”. Os mesmos autores diferenciam duas concepções de organização e de

gestão escolar: a técnico-científica, na qual prevalece uma visão burocrática e tecnicista da escola; a sociocrítica em que a organização escolar é vista como uma construção social levada a efeito pelos professores, alunos, pais e comunidade (p. 32ss). Uma das nuances possíveis na segunda concepção, que é a que defendemos, é a orientação democrático-participativa que se baseia numa relação orgânica entre a direção e os membros da equipe, numa forma coletiva de tomada de decisões. A temática deste estudo envolve de certa maneira todas as diferentes dimensões da prática de gestão, a das atividades-fins e das atividades-meio.

Com o intuito de discutir a maneira como os diretores da Escola Básica do município de São Bernardo do Campo vêm o ECA no cotidiano da gestão, suas dificuldades no trato com crianças que já tiveram vivências com atos infracionais diversos, com ou sem passagens com instituições (por roubos, drogas diversas, agressões físicas, e outros delitos) procuramos ouvi-los e observar as escolas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa na qual procuramos fazer uma triangulação entre entrevistas, observações e análises documentais - projetos da escolas- (BOGDAN e BIKLE, 1999). Muitos diretores da rede estadual do município envolvidos foram procurados, mas nem todos se dispuseram a abordar a questão. Foram feitas entrevistas com 15 dos 90 diretores de escolas existentes no momento do estudo, ano de 2005 e em diferentes bairros. Foram feitas observações em duas escolas da rede estadual no espaço de um mês. Escolhemos escolas públicas de ensino fundamental e médio situadas em bairros das classes populares e que já conhecíamos (sete delas através do trabalho de supervisão do estágio realizado com os alunos da Pedagogia). Os dados foram colhidos entre 08 e 09 de 2005, conforme orientam Szimanski e Ramalho (2002) para a entrevista reflexiva e também Bogdan e Bikle (1999) para as observações de campo. As entrevistas foram abertas e semi estruturadas.

Nossas perguntas foram: como os gestores escolares interpretam, recebem e encaminham casos nos quais a criança e/ou o jovem são vítimas e/ou agressores dos direito assegurados pelo ECA? Como vêm o ECA no aspecto da garantia do direito à educação?

A seguir, um quadro-síntese parcial das entrevistas e observações.

**Quadro síntese das idéias-força levantadas nas entrevistas e observações “in loco” \***

QUESTÕES	RESPOSTAS (Síntese)	OBSERVAÇÕES (síntese)
<p>I- Como interpretam, recebem e encaminham casos onde a criança e/ou o jovem são vítimas e/ou agressores dos direitos assegurados pelo ECA?</p>	<p>Indagados se têm caso nesta situação apenas dois dos 15 gestores não receberam.                      Infrações mais comuns: portar armas; seqüestros; assaltos; roubo de carros; homicídios; roubo de documentos; roubo de carga; envolvimento com o tráfico de drogas, agressões aos colegas, depredação da escola.</p>	<p>Observou-se nas entrevistas e nas escolas que há uma grande diversidade de problemas daqueles que tem histórico de infrações exigindo abordagens diferentes dos gestores e professores. Na escola tenta-se trabalhar como iguais crianças que tem urgência de um atendimento individualizado.</p>
	<p>Indagados de como a escola lida com estes problemas de uma forma geral os diretores recebem e conversam individualmente com as crianças e jovens que chegam até elas como problemáticos. Em 4 escolas foram desenvolvidos projetos específicos para o acompanhamento dos casos.                      No caso de Liberdade Assistida procurou-se manter o aluno anônimo dentro da escola. <i>“Ali ele é como todos: aluno”</i>, apontou uma diretora.                      Todos afirmam que a escola não tem estrutura de profissionais para ajudar no acompanhamento destas crianças e jovens.</p>	<p>Complexidade não trabalhada pelo sistema escolar e/ou unidades escolares nos processos de encaminhamento, acompanhamento e inserção na escola, na família e na sociedade de crianças agressoras e/ou vítimas de violência. O tratamento é mais no sentido humanitário que de direitos</p>
<p>Como vêem o ECA no que se refere à gestão?</p>	<p>O ECA é o documento que garante os direitos das crianças e adolescentes. Todos questionaram a atuação do Conselho Tutelar do município e afirmaram que o ECA precisa ser revisto neste aspecto. Três diretores disseram não conhecer integralmente o ECA.                      Todos afirmaram que <i>o ECA fala em muitos direitos e poucos deveres das crianças e adolescentes.</i>                      Adolescentes envolvidos com tráfico de drogas e outros delitos agem levemente no âmbito da escola e “calam” a equipe escolar com base em artigos do ECA. Gestores e professores sentem-se <i>“amarrados para qualquer ação”</i>                      O Conselho Tutelar é visto como despreparado e pouco profissional no trato com a complexidade dos problemas e <i>ai a criança vai para lá(Conselho) e para cá (escola) e nada se resolve.</i></p>	<p>As observações feitas apontaram para a necessidade de revisão do ECA no que diz respeito às medidas sócio-educativas para alguns casos e aos deveres dos envolvidos no processo educativo da criança e do jovem (família, comunidade). Necessidade de revisão na composição e forma de ação dos Conselhos Tutelares e maior envolvimento dos responsáveis pela criança ou jovem e mais participação do poder público na questão..</p>
<p>Acha que a escola consegue diminuir a vulnerabilidade destas crianças em relação a cometer infrações e garantir o direito a educação?</p>	<p>Embora reconheçam que a escola consiga atuar positivamente em um ou outro caso, todos afirmaram que é muito pouco o que a escola consegue fazer através da gestão por razões as mais diversas. <i>“Elas aprendem muito pouco mesmo quando conseguem terminar a escola</i>                      Na fala de um dos diretores: <i>a criança que está na rua continua na rua...</i>                      Os 10 projetos apontados pelas escolas para o semestre envolvem palestras e ações sobre drogas, DST, gravidez, a atenção da família na vida dos filhos, melhoria da sala de aula, despertando o interesse dos jovens, maior comprometimento dos professores com sua função. Como disse um</p>	<p>A escola situa-se como um palco de desigualdades sociais, econômicas e de grande diversidade cultural; tem limites estruturais (físicos, humanos, de conhecimento) para minimizar o quadro e na maioria dos casos confirma a exclusão social já existente.</p>

\* As frases em itálico são dos gestores.

A escola fica sabendo que a criança ou jovem tem ou teve histórico de infrações legais de três formas: quando este vem encaminhado pelo Conselho Tutelar; quando o encaminhamento é feito pela justiça na forma de Liberdade Assistida (LA); quando a informação chega através de um dos segmentos da equipe escolar (alunos, funcionários, professores, pais, comunidade). Não existe no âmbito do sistema estadual de ensino uma estrutura de apoio teórico-metodológico e profissional, para lidar com cada uma das formas seja na recepção, no acompanhamento ou na inserção dos jovens na rotina escolar e no meio sociofamiliar. Não há uma leitura social da questão pelos gestores. Segundo os entrevistados, quando o jovem passou por isolamento em alguma instituição chega na escola a direção e/ou coordenação conversa com ele, resgata o sentido da escola, a importância do que ele faz para a vida dele e da escola. Conforme os depoimentos, o universo emocional e pessoal de cada um dos jovens e crianças envolvidos em atos infracionais (com ou sem passagem por instituições outras) aponta para necessidades distintas e como a escola não consegue dar conta sozinha “diante dos outros alunos procura tratar todos iguais” acaba por isolar e confirmar a exclusão social.

A concepção do ECA dos entrevistados não tem raízes sociais, históricas, políticas explícitas. Sugere uma visão da legislação como uma prescrição a ser seguida e que deve moldar a realidade se for melhor ajustada. Na sua visão, embora se concorde com o ECA em alguns aspectos, ele está sendo distorcido na escola pelos adolescentes infratores que usam da lei para “continuar passando drogas e bagunçando na escola”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como apontamos inicialmente, tratou-se este de um estudo exploratório e nesta condição o que arrolamos, a seguir, são ponderações de certa forma fragmentadas, mas que emergiram na triangulação dos dados. São muitas as questões em aberto.

A prática de gestão concretiza-se na mediação de muitos saberes, num contexto de interdependência entre a unidade escolar, o bairro onde esta se situa, as famílias das crianças (sua estrutura, contexto, cultura), o sistema que configura esta escola nos aspectos da sua organização e funcionamento (com estrutura, contexto e cultura diversos) e, num nível macro, nas políticas educacionais e sócio-econômicas vigentes. No contexto das escolas observadas misturam-se de forma aguda necessidades de infraestrutura, sociais e econômicas diversas. Nele é difícil entrever quais as possibilidades da gestão escolar, sugerindo, ao contrário, que ela se perde

numa infinidade de ações, de encaminhamentos provisórios, imediatistas de questões periféricas em relação à atividade-fim da instituição escolar. Apple (2005) nos lembraria que em tempos neoliberais são estes os limites do saber a ser distribuído para esta população. Ou seja, a democratização do acesso à escola não implica de fato na democratização dos saberes. Na conflituosa, complexa e árdua tarefa gestora de instituições situadas em bairros intitulados de “desorganização social” (SPOSITO, 2004) as ações e os desafios de alguns diretores e professores, por sentirem-se constrangidos e inseguros pela violência que ronda a escola e que entra nela, tem sido de buscar diariamente a *harmonia possível*. Em alguns casos há um “pacto de cavalheiros” com as gangues. A equipe escolar nestes casos se torna refém de traficantes chegando estes muitas vezes a suspender as aulas avisando previamente das “disputas de gangues” que ocorrerão no horário das aulas. Dos diretores entrevistados dois se recusaram a falar sobre o assunto e apenas um o mencionou claramente. Disse este diretor que desta maneira conseguiu a harmonia dentro da escola.

Os problemas de gestão dos direitos das crianças e adolescentes na gestão cotidiana são complexos. Nós nos perguntávamos continuamente: como minimizar o quadro angustiante vivenciado nestas escolas? Como gerir uma situação cujas raízes ao mesmo tempo escapam das possibilidades da equipe escolar, mas comprometem o cumprimento da sua tarefa educativa impossibilitando a promoção do direito à educação e não apenas para as crianças envolvidas em infrações? Guimarães (2005) lembra a necessidade dos educadores conhecerem e reconhecerem a dinâmica interna da violência escolar “avaliando o jogo de duplicidades, percebendo como as diferenças e antagonismos apontam para o aparecimento de uma rede de comunicação não-explicita”. Rede que, para a autora, se apropria do espaço escolar através de estratégias, de astúcias que expressam o desejo irreprimível de viver e conviver, ainda que de forma conflitual.

A legislação sozinha não molda a dinâmica social. Emerge dela. É sempre um dever-ser, com vínculos históricos. Se de um lado pode ser interessante rediscutir alguns aspectos do ECA, conforme sugerido pelos diretores (por exemplo ao especificar alguns casos em que o jovem não teria a medida socioeducativa como eixo de sua punição, na revisão da composição, estrutura e formas de ação do Conselho Tutelar), de outro, não é o ECA e a ampliação do rigor punitivo que responderão aos problemas observados.

Em termos de formação continuada o estudo orienta para a necessidade de resgatar no âmbito da escola, para gestores e professores o sentido político e histórico da construção do ECA, discutindo os paradigmas que o antecederam e seus efeitos individuais e sociais. De um lado, uma

leitura crítica da legislação em geral e da educacional (SAVIANI, 1981) teria conseqüências nas relações entre a unidade escolar e o sistema onde se insere e poderia favorecer a construção da sua necessária “autonomia relativa” (BARROSO, 1999) por criar condições para a superação de uma visão positivista e prescritiva da lei. De outro, situaria as ações de gestores e professores muito mais no âmbito dos “direitos sociais” que do “agir humanitário”, que pareceu ser predominante.

Chamou a atenção o depoimento de um dos diretores quando lembra que uma mãe lhe disse “que nem a família quer saber deles. Não tem jeito. Tentei de tudo”. Há uma composição, estrutura e dinâmica familiares que estão envolvidas neste processo e da qual não se pode “abrir mão” da sua atuação na inserção social destes jovens e crianças, precisando ser trabalhadas e apoiadas mais incisivamente nesta direção. Há uma estrutura da personalidade do jovem ou criança que ainda está em construção. Como fortalecer de forma positiva para a criança os elos escola/família? Como contrapor de forma mais incisiva modelos diferentes daqueles das gangues para crianças que ainda não estão na criminalidade? As escolas tentam responder a esta dimensão da problemática criando projetos sobre temáticas diversas. Observamos que ficou uma dúvida nos entrevistadores nas formas de gestão destas ações em relação aos objetivos propostos. Questão a ser aprofundada: quais os resultados destes projetos de fato?

Ainda em termos de ações concretas no que se refere à gestão, observamos que a situação das escolas com relação ao ECA e as crianças infratoras é **marcada pela diversidade** o que dificulta encaminhamentos mais globais e únicos para o sistema escolar. Pareceu-nos interessante a criação de uma estrutura de apoio no sistema escolar estadual, constituída de equipes multidisciplinares volantes que poderiam **assessorar** a escola articulando-se com outras secretarias de governo. Spósito, quando analisa a violência escolar aponta a necessidade de uma “rede social afirmativa de apoio”.

O estudo deixou evidente que devem ser buscadas formas de minimizar a **solidão** em que se encontra a escola e seus gestores para lidar com estas questões.

O que não se pode esquecer, como mostra Rizzini (2000), ao tratar das formas de eliminação do trabalho infantil no Brasil, é que nenhuma ação de melhoria pode deixar de lado na sua **concepção, implementação e avaliação** a participação dos maiores interessados: a escola, as crianças, os adolescentes e suas famílias.

”Nossa escola tem um projeto que chama “vivenciando”. Nossa escola é muito heterogênea mesmo. E existem muitos conflitos entre eles, de gangue

contra gangue mesmo sabe? Isto ocorre desde o ano passado. Como vamos resolver isso? Há um reflexo na sala de aula. O professor sente na pele todos os dias isso. O que a gente mais atende é briga entre eles. Não tem motivo para aquela briga, não tem motivo real. Então temos aquele projeto de Qualidade de Vida. E cada bimestre estamos trabalhando alguma coisa que tente fazer com que eles tenham uma auto-estima maior, que tenham mais identidade com a escola.

Então, os professores têm trabalhado muito com isso. Através de projeto fazer com que eles não tenham tanto conflito, mas mesmo assim, sinto que já deu uma melhorada. Mas entre eles existe uma rixa muito grande. Lá fora eles continuam brigando. Então é muito difícil trabalhar isso aqui dentro da nossa escola. É difícil... É difícil...". *Depoimento de um Diretor.*

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, R. A. R. *Direito, poder e opressão*. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

ALARCÃO, I. (Org.). *Escola reflexiva e nova racionalidade*. Porto Alegre: ArtMed, 2001.

BASÍLIO, L. C.; NORONHA, P. A.; EARP, M.L.S. *Infância tutelada e educação*. Rio de Janeiro: Ravil. 1998.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora, 1999.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13/08/1990. *Dispõe sobre o ECA e dá outras providências*. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Senado Federal. *Constituição Federal*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2007.

COSTA, C. F. Educação e cidadania: o ECA. In: BASÍLIO, L. C.; NORONHA, P. A.; EARP, M.L.S. *Infância tutelada e educação*. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

COUTO, I. A.; MELO, V. G. (1998) Reconstruindo a história do atendimento à infância no Brasil. BASÍLIO, L. C.; NORONHA, P. A.; EARP, M.L.S. *Infância tutelada e educação*. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

DEL PRIORE, M. (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto. 1999.

FARIA FILHO, L. M. (Org.) *Educação modernidade e civilização*. Belo

Horizonte: Autêntica, 1998.

FERREIRA, M. S.; NORONHA, P. A. (1998) As legislações que tutelaram a infância e a adolescência no Brasil. In: BASÍLIO, L. C.; NORONHA, P. A.; EARP, M. L. S. *Infância tutelada e educação*. Rio de Janeiro: Ravil, 1998.

FERREIRA, R. M. F. *Meninos de rua - Valores e expectativas de menores marginalizados em São Paulo*. São Paulo: Comissão Justiça e Paz/ CEDEC, s/d.

FERRETI, C. J. O ECA e a educação. *Cadernos Populares*, São Paulo: SITRAEMFA, p. 2-11, n. 1, dez. 1994.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 90: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. IN: PALMA FILHO, J. (Org). *Pedagogia cidadã: cadernos de formação*. v.1. São Paulo: UNESP, 2005.

GRAMSCI, A. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

GANDINI Jr., A. *Apontamentos sobre as políticas públicas dirigidas a infância e à adolescência e a política de atendimento da FEBEM aos adolescentes infratores no estado de São Paulo*. V Simpósio de Dissertações e Teses. UNIMEP, 2005.

GRACIANI, M. S. *Pedagogia social de rua*. São Paulo: IPF/Cortez, 2001.

MOURA, E. B. B. Crianças operárias na recém-industrializada S. Paulo. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. IN: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

RIZZINI, I. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

SAVIANI, D. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5540/68 e 5692/71. In: GARCIA, W. E. *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo: MC GRAW HILL, 1981.

SPOSITO, M. P. Um breve balanço sobre a pesquisa sobre a violência escolar no Brasil, *Educação e Pesquisa*. SP, v.27, n.1, p. 87-103, jan/jun. 2001.

SZIMANSKI, H.; ALMEIDA, L; R. PRANDINI, R C. (2002) *A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva*. Brasília: Plano, 2002.



# **O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO DA ESCOLA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA <sup>1\*</sup>**

**Maria Alice de Miranda Aranda**

## **INTRODUÇÃO**

Este estudo faz breves considerações sobre a proposição do projeto educacional da escola como instrumento do processo em que ganhou expressão o tema da democratização da educação nacional nas últimas duas décadas do século XX, particularmente na afirmação da gestão democrática escolar. Mostra sua introdução como componente da política pública de educação brasileira, ressaltando o caráter adquirido na política educacional dos anos 1990. Tem o objetivo de apontar distintos projetos de gestão da educação que podem se valer de tal instrumento, oferecendo indicativos para as devidas opções.

Baseado em pesquisa bibliográfica e documental, o estudo está organizado em seções, iniciando por apresentar o Projeto Político-Pedagógico como mecanismo de gestão democrática, decorrente da luta dos educadores na busca de uma concepção de educação pautada nos ideais de transformação social, mostrando, em seguida, um segundo instrumento denominado apenas Projeto Pedagógico e como foi a sua introdução na política educacional. Segue-se apresentando a distinção existente entre ambos, fechando o estudo com os fundamentos teóricos do primeiro.

## **O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO COMO MECANISMO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA**

O tema da democratização da educação apareceu no cenário educacional brasileiro inicialmente como proposta de abertura da escola para as massas e de sua articulação com a comunidade, notadamente com o debate educacional dos anos de 1920 e 1930 (SPÓSITO, 2001). Desde

---

1 \* Este texto tem origem em trabalho anterior. Ver Aranda (2001).

então, esteve presente, de um lado, como reivindicação, luta e prática dos educadores e, de outro lado, como discurso e política de governos.

No primeiro caso, tinha em vista a democratização da educação, a democratização da escola e do conhecimento. Para tanto, propunha o controle social da atuação do Estado na educação, mediante a conquista da autonomia administrativa, financeira e, principalmente, pedagógica da escola pública. No segundo caso, apareceu, em diferentes momentos históricos, sempre com um caráter funcional, pragmático e imediatista, gerando uma cidadania tutelada<sup>2</sup>, sob controle.

Do seio dos movimentos sociais, do debate e das propostas de setores progressistas da sociedade organizada (anos 1970, 1980) emergiu uma concepção de gestão democrática da educação voltada para a transformação das relações de poder, para a instituição de uma cidadania efetiva, para o controle social dos serviços públicos, destacando a importância da construção coletiva de uma escola pública capaz de promover a cidadania emancipada<sup>3</sup>.

Decorrente deste processo, em 1988, as forças sociais democráticas inscreveram a gestão democrática como princípio do ensino público na Constituição da República Federativa do Brasil. Abriu-se, então, a possibilidade de, entre diversas medidas, instituir-se a elaboração de um *projeto educacional* no qual cada coletivo escolar definisse: que homem, que escola, que sociedade tem em vista. E, a partir disso, decidiu-se: a organização da escola, do trabalho docente e do ensino; a natureza das relações escolares; que conhecimento e que saberes ensinar; o caráter das práticas pedagógicas; as formas e meios de redimensionar a relação escola e sociedade.

Com a valorização da dimensão político-pedagógica da ação educativa, por parte dos educadores comprometidos com essa concepção de educação, passou-se a falar não em qualquer projeto educacional, mas no Projeto Político-Pedagógico.

Porém, o Projeto Político-Pedagógico adotado nessa época não alcançou o êxito almejado, pois não conseguiu, entre outros pontos, valorizar simultaneamente saber popular e apropriação crítica do conhecimento acumulado socialmente. Em muitos casos, a escola privilegiou a organização da categoria docente, fortalecendo aspectos corporativos que

---

2 Entende-se por cidadania tutelada as condições de participação estabelecidas por regras burocráticas, mediante a regulamentação e a obrigatoriedade de canais de participação. É a cidadania sob controle, tradicionalmente marcada pela subordinação econômica e pela exclusão política e cultural (SPÓSITO, 2001).

3 A cidadania emancipada é compreendida, nesse trabalho, como o exercício de uma participação que reflete a conquista de um espaço público de ação, reflexão, decisão e discussão que não seja tutelado pelo Estado, e, sim, garantido através de uma gestão democrática (SPÓSITO, 2001; ARANDA, 2004).

não representaram ganhos para a gestão democrática da educação.

Nesse sentido, a educação, que deveria ser o instrumento para as escolhas do homem livre, democrático, cidadão e autônomo acaba se tornando mais uma ferramenta de manipulação e de homogeneização do pensamento crítico da sociedade.

Contrapondo-se a essa tendência, as teorias críticas da educação são colocadas em relevo com destaques para a afirmação quanto à necessidade da escola assegurar a apropriação do conhecimento científico, historicamente acumulado pela humanidade, como questão nuclear do projeto educativo da escola pública e, assim, criar as condições para a cidadania efetiva (SAVIANI, 2006; LIBÂNEO, 2004, 2003).

A viabilidade do Projeto Político-Pedagógico da escola dependia, também, de uma estrutura político-administrativa que favorecesse o trabalho coletivo e rompesse com práticas burocráticas e autoritárias instaladas. Assim, outros mecanismos de gestão democrática ganharam maior espaço nas escolas públicas, em especial, a instituição de processos eletivos para escolha de diretores e a criação de órgãos colegiados. Com a institucionalização do projeto pedagógico pela Lei nº. 9394/1996 acreditava-se que a escola poderia ensejar ganhos nessa direção.

## **A INTRODUÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO NA POLÍTICA EDUCACIONAL**

No decorrer dos anos 1990, configurou-se um conjunto de diretrizes e de políticas públicas voltadas para a promoção de mudanças na área educacional, anunciando ruptura com o paradigma educacional até então vigente. Os insucessos da área educacional, em especial referentes à universalização de uma educação mínima e à baixa produtividade e qualidade do ensino foram atribuídos, fundamentalmente, ao padrão de gestão vigente.

À luz do acordo firmado em Jomtien, Tailândia (1990) o Brasil elaborou, nos anos 1993 e 1994, o Plano Decenal de Educação para Todos (PDEpT) para o decênio de 1993 a 2003. No geral, o PDEpT colocou a democratização, a descentralização e a construção de competências em gestão educacional como alvos de modernização<sup>4</sup>. Tal modernização referia-

---

4 Carbonnel (2002) chama a atenção para o termo modernização. Segundo ele, muitas mudanças que vem sendo colocadas são prioritariamente movidas por imperativos econômicos, como a busca de racionalização de gastos e eficiência operacional. É uma inovação orientada para resultados ou produtos, prestando-se apenas a modernizar, não diluindo o conservadorismo presente nas concepções

se ao estabelecimento de “novos padrões de gestão”.

De acordo com o discurso oficial, esses “novos padrões” deveriam redefinir as responsabilidades e competências, eliminando a burocracia desnecessária, descentralizando as decisões e os recursos, aumentando a autonomia da escola, promovendo a participação da coletividade escolar, racionalizando o uso de recursos físicos e humanos, valorizando os profissionais do ensino e incorporando novas tecnologias (BRASIL, 1993).

Estudos apontam que a reordenação da gestão com vistas a novos padrões, ensejou a formulação de políticas educacionais no sentido da privatização e da responsabilização das esferas não-centrais pelo processo e resultados. A estratégia de *mobilização* da sociedade implicou a abertura da gestão da educação para a participação privada, com vistas à introdução de critérios da administração empresarial na educação e ao co-financiamento da educação (FARAH, 1997; FREITAS, 1997a, 1997b).

Farah (1997), fazendo uma análise da Reforma da Educação, no Brasil, do início de 1980 a meados de 1990, mostrou que a democratização da gestão e dos processos decisórios foi o elemento forte na agenda dos anos 1980 e a partir daí, a agenda de reforma da educação foi redefinida, incorporando, ao lado da temática da democratização, novas propostas de reformulação do setor, que tinham como eixo a modernização da gestão.

Esta tendência manifestou-se inicialmente sob influência do neoliberalismo<sup>5</sup>, que veio enfatizar a necessidade de introduzir eficiência e eficácia na provisão de serviços educacionais pelo Estado, mas foi, no entanto, também incorporada pela vertente progressista, passando a preocupação com a eficácia e com a eficiência na utilização de recursos e, ao mesmo tempo buscando articular à busca da equidade e da democratização da política educacional.

Nesse período, observou-se que o debate em torno da reformulação da gestão passou a privilegiar a “ponta” do sistema, ou seja, o estabelecimento escolar. Esta ênfase se articulou à centralidade que assumiu a questão da qualidade do ensino nas propostas de reforma do setor. Entendeu-se que a recuperação da qualidade no setor educacional passava necessariamente pelo fortalecimento do estabelecimento escolar, pelo resgate da autonomia da escola.

Freitas (1997a) analisa que a modernização institucional foi uma

---

arraigadas.

5 Segundo Anderson (1995), o neoliberalismo é “[...] um movimento ideológico, em escala mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo a sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional” (p. 22). É um meio que tem como fim histórico: “a reanimação do capitalismo avançado mundial” (p.15).

das tarefas básicas da reordenação da gestão educacional nos anos 1990, implicando em novas formas de administração e gestão educacional, priorizando a descentralização e a autonomia institucional.

Acordos, consensos, redistribuição de tarefas, estratégias de regulação à distância, profissionalização, medidas de responsabilização pelos resultados, abertura institucional para a participação da sociedade, passam a ser as principais características desses “novos padrões de gestão” influenciando na provisão do serviço educacional público, reduzindo a atuação do Estado como provedor desse serviço e adotando práticas de gestão do setor privado. “Tem-se em vista uma gestão cujo caráter seja dado pela eficiência, eficácia e efetividade social, na qual a ‘democratização’ das relações e dos processos decisórios torna-se meio de ‘modernização’ educacional” (Ibid., p.11).

Em um cenário fortemente marcado pela escassez de recursos, observou-se ainda a busca de novas alternativas de provisão da educação que, procurando manter o caráter público da educação, não se restringiu à provisão estatal clássica, envolvendo diversas formas de articulação entre Estado e instâncias não-estatais (setor privado, organizações não-governamentais e entidades comunitárias).

Ilustração sugestiva é quanto ao co-financiamento assegurado pelo FUNDESCOLA<sup>6</sup> através da implantação e implementação de produtos como: o Plano de desenvolvimento da Escola (PDE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Projeto de Melhoria da Escola (PME), Programa de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), entre outros.

É nesse quadro que a gestão democrática da educação, princípio de ensino estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (Artigo 206, Inciso VI), deveria ser regulamentada de modo a que se prestasse aos propósitos do projeto de modernização da gestão educacional.

Considerando que a regulamentação do dispositivo constitucional referente à gestão democrática seria realizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, naquele momento em tramitação no Legislativo, tal princípio foi item da pauta de discussões no processo de elaboração do PDEpT. Aparentemente abria-se espaço para uma questão que vinha sendo discutida pelos educadores desde os anos 1970 e 1980: uma gestão democrática efetiva que passava por delinear um projeto educacional. Assim, é reintroduzido nos debates e discussões dos educadores e pesquisadores

---

6 Lançado oficialmente pelo MEC e Banco Mundial em 1998, o Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), declara compartilhar do consenso (com nações em desenvolvimento, agências financiadoras internacionais, políticos e empresários de diversos países) de que a educação básica é um meio para distribuir renda, fomentar a produtividade e viabilizar o crescimento econômico. Oferece produtos aos sistemas educacionais, acompanhados de apoio técnico e financeiro (OLIVEIRA, 2005).

o Projeto Político-Pedagógico da escola como instrumento de gestão nas formulações do Estado brasileiro.

Conferências Nacionais, Seminários, Simpósios discutiam o tema, porém não falavam mais em Projeto Político-Pedagógico, mas em *Projeto Pedagógico da Escola*.

Paradoxalmente, dois projetos históricos em questão, não apenas diferentes, mas antagonicos: o capital e os setores dominantes com o objetivo de formar um novo trabalhador que, melhor qualificado, agora pela escola, e educado, possa trabalhar, de forma polivalente, nos postos de trabalho, principalmente com as tecnologias mais avançadas; e de outro lado, os educadores, setores democráticos e progressistas comprometidos com a transformação da sociedade, defendendo uma escola que forme um novo homem, desenvolvido em todas as suas potencialidades para o exercício efetivo da cidadania, um homem que, ao mesmo tempo, conheça a realidade fundamentada no critério da cientificidade e seja crítico dessa realidade.

Ponto de extrema importância que Mészáros (2006, p.59) assim analisa: “não basta, de forma alguma, afirmar em termos genéricos que ‘o homem é o ator da história’, se a natureza da própria mudança histórica não for devidamente apreendida [...] em relação ao sujeito da ação histórica”.

Nesse sentido, a luta de muitos educadores ao longo da história e entendida como válida é justamente por buscar condições teóricas para mostrar no seu processo de ensino as contradições presentes na sociedade e conseqüentemente na educação, “de modo a fazer as mediações possíveis visando a superação de concepções educacionais pautadas em princípios voltados para a dominação e para a exploração do homem” (ARANDA, 2004, p 14).

Tal compreensão reafirma a necessidade de um projeto educacional com uma “direção política<sup>7</sup>, um norte, um rumo. Por isso, todo projeto pedagógico é também político [...] A gestão democrática da escola [...] é uma exigência de seu Projeto Político-Pedagógico” (GADOTTI, 1994, p. 21-22).

O projeto pedagógico assume dimensão política, devendo estar referido a um projeto mais amplo de sociedade. A dimensão política atribui ao projeto pedagógico uma natureza democrática e requer o exercício da ousadia, a busca da utopia, rompendo imobilismos, desestruturando o presente para reestruturar o futuro.

Um projeto político-pedagógico, construído e apropriado pelo

---

7 A categoria “político” é aqui entendida como diretriz e opção. Opção pelo tipo de homem que se almeja formar, pela escola que se pretende construir e pela sociedade que se deseja alcançar (ARANDA, 2004).

conjunto dos professores, funcionários, alunos, pais e organizações da comunidade, pressupõe uma visão histórica da sociedade, um projeto histórico, que assuma uma proposta de transformação da sociedade, a busca da autonomia (SILVA, 2006).

Entretanto, em 1996, com a LDB 9394, de 20 de dezembro de 1996, esse instrumento passou a constar da norma jurídica, sendo denominado apenas “Projeto Pedagógico”. Retirou-se, então, o termo que destacava a dimensão política da ação pedagógica. E não se tratava de mera questão terminológica, mas de indicativo de que esse instrumento e a própria gestão democrática ficavam subordinados aos objetivos de modernização da gestão pública.

A referida Lei menciona de forma explícita o *projeto pedagógico da escola* e, em alguns momentos reporta-se a uma *proposta pedagógica*, conforme Artigo 12, Inciso I, Artigo 13, Inciso I, Artigos 14 e 15.

O caráter compulsório do *projeto pedagógico* se evidenciou, ainda, no Plano Nacional de Educação, elaborado pelo MEC em 1998 e aprovado em janeiro de 2001. (BRASIL, 1998; 2001). Na meta 05 do ensino fundamental ficou previsto que, em 3 anos, os sistemas de ensino deveriam assegurar que todas as instituições escolares elaborassem os seus *projetos pedagógicos*.

Assim, de recurso de gestão — incluído como possibilidade quando da elaboração do PDEpT — passou a ser um imperativo legal com decorrentes tarefas para sistemas, escolas e professores. No entanto, abandona-se a ênfase à dimensão política.

Vê-se que, enquanto proposição do Estado, o *projeto pedagógico* teve inscrição recente na história da educação brasileira, substituindo a proposta do Projeto Político-Pedagógico formulada na luta social pela gestão democrática da educação. Isso porque a concepção estatal de gestão democrática — agora imperativo constitucional — reedita a cidadania tutelada e sob controle como propósito da democratização da educação, desta feita regida por uma lógica economicista.

Mas afinal, o que é Projeto Político-Pedagógico? E o que, com a Lei nº 9.394/96, foi denominado “*projeto pedagógico*” ?

## **O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO E O PROJETO PEDAGÓGICO**

O assunto *Projeto Político-Pedagógico* tem sido objeto de estudo e de pesquisa, referenciando práticas institucionais que têm como objetivo uma qualidade do ensino e da escola pública comprometida com os setores

populares. Uma escola voltada para a promoção da cidadania emancipada cujo horizonte é a transformação das relações sociais e a qualificação da vida em sociedade. Seus fundamentos integram o conjunto da produção teórica que embasou a defesa da democratização da educação.

Explica Cury (1997) que todo projeto supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projeto significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade, em função da promessa que cada projeto contém um estado melhor que o presente.

Silva (1997) o define como “[...] orientação ou direção que se vai imprimindo na prática. É uma cultura institucional em construção, algo a ser construído com vistas no futuro, o novo que se pretende construir” (p.62).

Veiga (1996) afirma que

O Projeto [Político] Pedagógico exige profunda reflexão sobre as finalidades da escola, assim como a explicação de seu papel social e a clara definição de caminhos, formas operacionais e ações a serem empreendidas por todos os envolvidos com o processo educativo [...]. É, portanto, fruto de reflexão e investigação, [...] um produto específico, que reflete a realidade da escola, situada em um contexto mais amplo que a influencia e que pode ser por ela influenciado. Em suma, é um instrumento clarificador da ação educativa da escola em sua totalidade (p.09).

Trata-se, pois, de um instrumento da gestão escolar que pressupõe e exige uma direção política, isto é, uma ação intencionada com um sentido definido explícito, tendo presente a finalidade da educação frente às necessidades históricas. Propõe que haja rupturas com as questões presentes, portanto traz promessas para o futuro.

O uso da denominação *projeto pedagógico* na perspectiva colocada por Gadotti, Silva, Cury, Veiga, entre outros, mesmo explicitado sem a denominação *político* traz implícito a concepção do Projeto Político-Pedagógico. Mas cabe deixar claro que político todo projeto é, a diferença está na opção pela concepção de homem, de educação e de sociedade que o sustenta que certamente não prescinde da denominação.

Entretanto, nas disposições normativas e nas diretrizes político-administrativas do Estado brasileiro nos anos 1990 essa discussão tem uma conotação que precisa ser compreendida no contexto das medidas de políticas públicas do período, em particular das atinentes à educação.

Freitas (1997b), por exemplo, analisa que no processo de modernização da gestão educacional dos anos 1990, o *projeto pedagógico* é concebido como um instrumento estratégico de consecução da reforma educacional,

no espaço local. Serve à viabilização do projeto educativo que o pensamento hegemônico afirma necessário à sociabilidade contemporânea, traduzido no currículo oficial. Um instrumento de regulação que evidencia a relativa autonomia da escola para tomar decisões sobre sua proposta educacional.

Com esse instrumento, o governo operou modificações no interior da instituição escolar, que favoreceu a efetivação da gestão democrática e a construção da autonomia, ambas preceituadas pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB/1996, porém segundo a lógica da modernização perceptível no projeto neoliberal de sociedade.

Nesse sentido, esse instrumento na visão do governo federal, foi potencialmente favorável à promoção do engajamento responsável, ativo, dinâmico, contínuo e auto-regulável dos “atores” escolares, bem como da mobilização da comunidade beneficiária do serviço público educacional. Orientado pela ótica funcionalista, justifica-se em objetivos de caráter pragmático e perde de vista os propósitos para os quais se defendia um Projeto Político-Pedagógico.

Melo (2000, p. 243-253) chama atenção para a tese transportada para o interior da escola — a da qualidade total<sup>8</sup> da educação — nada mais do que uma fórmula de gestão empresarial, que, na busca por resultados, persegue o pragmatismo pedagógico, a eficiência e a eficácia. A autora ainda alerta quanto à cultura que os defensores do projeto neoliberal de sociedade quer impor ou manter a qualquer custo, ou seja, a do trabalho compartilhado e não a da gestão democrática. É a gestão compartilhada que vem sendo posta pelas políticas de governo, visando um poder maior, objetivando envolver as pessoas, buscar aliados de “boa vontade”, que se interessem em “salvar a escola pública”. O projeto pedagógico (sem o político) é visto como instrumento de tal gestão, distanciando-se da concepção não-neoliberal que fundamenta o Projeto Político-Pedagógico.

Segundo Freitas (2003), compartilhar a gestão escolar é adotar princípios e critérios da gestão empresarial, é buscar resultados com base no pragmatismo pedagógico, na eficiência e na produtividade. Uma gestão que se pauta nessa política utiliza, para garantir o sucesso, o estímulo à participação pontual e filantrópica, à parceria entre o público e o privado, a premiações públicas por mérito, à avaliação como processo impulsionador da competitividade, da produtividade e da competência.

Freitas, complementando a crítica, analisa que nesse tipo de gestão a concepção que se tem de autonomia é de iniciativa na catalisação de

---

<sup>8</sup> Segundo Oliveira (1997), a “qualidade total apresenta-se como um modelo de gestão do trabalho e organização da produção em que as formas tradicionais características do modelo Taylor-fordista são superadas, embora seus princípios básicos sejam mantidos: o corte fulcral entre concepção e execução” (p. 75).

recursos e na busca de meios possíveis para melhorar o desempenho e a imagem da escola.

## **FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO**

O Projeto Político-Pedagógico está fundamentado teoricamente numa pedagogia progressista que traduz o compromisso de “fazer” uma educação que concretamente contribui para a transformação da sociedade. Tem em vista um processo pedagógico que possibilite aos sujeitos o domínio de conhecimento científico, e, também, a vivência democrática. São nessas duas premissas que se revela o caráter político e pedagógico da educação (SAVIANI, 2006).

Saviani analisa que, ainda que se reconheça a educação como elemento secundário e determinado, nem por isso pode-se deixar de vê-la como um instrumento importante e muitas vezes decisivo na transformação da sociedade. Porém, o autor lembra que a educação “não transforma de modo direto e imediato e sim de modo indireto e mediato, isto é, agindo sobre os sujeitos da prática” (Ibid., p.82). Sua importância política reside em sua função de socialização do conhecimento. É “realizando-se na especificidade que lhe é própria que a educação cumpre sua força política” (Ibid., p.98). Uma pedagogia que busca articular-se com as forças emergentes da sociedade, fazendo-se instrumento a serviço da instauração de uma sociedade igualitária.

Nessa direção, analisa Veiga (2003) que o projeto político-pedagógico tem sentido frente à preocupação fundamental de melhorar a qualidade da educação pública para que todos aprendam mais e melhor. Essa preocupação se expressa na tríplice finalidade da educação em função da pessoa, da cidadania e do trabalho. Desenvolver no educando o exercício da cidadania e do trabalho “significa a construção de um sujeito que domine conhecimentos, dotado de atitudes necessárias para fazer parte de um sistema político, para participar dos processos de produção da sobrevivência e para desenvolver-se pessoal e socialmente” (p. 268).

Essas reflexões direcionam para uma educação pautada numa perspectiva crítica e para isso a escola pública, gratuita e de boa qualidade, precisa trabalhar o conhecimento de forma a encarar a sociedade de classes. Para tanto, se faz necessário uma organização escolar construída a partir do coletivo, calcada na competência política e pedagógica de seus profissionais imbuídos num só objetivo, e, conscientes de que é na escola que estão os

elementos válidos que irão possibilitar, a partir da escola que aí está, a construção de uma “nova” escola.

Com essa orientação, o Projeto Político-Pedagógico possibilita à escola ser um espaço possível de lutas de classe, no qual se “constrói” uma percepção de que a prática pedagógica é permeada pela clareza de seu compromisso com a emancipação social, proporcionando a todos os homens uma tomada de consciência dos antagonismos sociais.

O projeto político-pedagógico dá o norte, o rumo, a direção; “Ele possibilita que as potencialidades sejam equacionadas, deslegitimando as formas instituídas” (VEIGA, 2000, p. 192).

A gestão democrática — decorrentemente o Projeto Político-Pedagógico, um de seus instrumentos — encontra importantes fundamentos em Marx e Gramsci. Esses teóricos destacam o homem como sujeito histórico, a cultura como socialização, a dialética como método de conhecimento, o trabalho como princípio educativo, a educação politécnica (saber e saber-fazer unidos) e a escola única.

Em Gramsci (1991) estão os elementos para a compreensão da “educação como hegemonia”, para se pensar a teoria dialética da educação. Para Gramsci, a escola é o instrumento para elaborar os intelectuais em diversos níveis. Assim, deve ter por objetivo uma educação integral, fundamentada na perspectiva histórico-crítica em educação. Tal pedagogia postula a necessidade de se compreender as condições existentes, a relação pedagógica (que tem na prática social o seu ponto de partida e o seu ponto de chegada).

Também no campo da produção do conhecimento sobre a Administração da Educação é possível encontrar as referências teóricas da gestão democrática da educação e, em decorrência, de seu instrumento, o Projeto Político-Pedagógico. O trabalho de Sander (1995) aparece como uma importante fonte.

Esse autor, analisando a construção e reconstrução do conhecimento sobre gestão da educação na América Latina, destaca teorias organizacionais e administrativas adotadas historicamente à luz do que denominou “tradição funcionalista do consenso” e “tradição interacionista do conflito”. A primeira, fundada no positivismo e evolucionismo e a segunda no marxismo, no anarquismo, na fenomenologia, na teoria crítica e na abordagem da ação humana.

A *tradição funcionalista do consenso* consolidou-se nas teorias clássicas e psicossociológicas de organização e administração que se ocupam da ordem, do equilíbrio, da harmonia e da integração. Pontos que se resumem apenas em uma palavra: consenso.

A *tradição interacionista do conflito* reúne as teorias críticas e

libertárias do conflito nas Ciências Sociais e na Pedagogia. Nas primeiras formulações de alternativas voltadas para a organização e gestão da educação, os teóricos críticos, a partir de questionamentos dos fundamentos positivistas e funcionalistas da administração tradicional, concebem a tradição interacionista do conflito como antítese da tradição funcionalista do consenso, argumentando que esta última não tem sido capaz de oferecer elementos que expliquem “fenômenos do poder, da ideologia, da mudança e das contradições que caracterizam o sistema educacional no contexto da sociedade contemporânea” (SANDER, p.94), considerando que em todos esses elementos citados está vinculado o “conceito político de sociedade e de qualidade de vida e de educação que implica uma preocupação com a emancipação humana e a transformação social” (Ibid.).

Destaca-se, nessa tradição, a construção teórica que Sander denominou “administração dialógica”. Esta, centrada na mediação dialética, enfatiza a totalidade e a contradição multidimensional. Esse tipo de administração, aplicada à educação, “[...] enfatiza os princípios de totalidade, contradição, práxis e transformação do sistema educacional [...]” (p. 100). No que diz respeito a seu conteúdo, privilegia a preocupação com os fenômenos do poder e da mudança, das desigualdades sociais e da emancipação humana. Assim

[...] a administração da educação desempenha uma mediação concreta e substantiva entre o sistema educacional e a sociedade com suas instituições econômicas, políticas e culturais; entre a totalidade do sistema educacional e cada uma de suas partes componentes; entre realidades concretas e suas abstrações teóricas; entre o contexto das teorias pedagógicas e os compromissos práticos de seus criadores; e entre os diferentes grupos que participam do sistema educacional (p. 101).

A gestão democrática encontra na administração dialógica suas referências teóricas. Sendo o Projeto Político-Pedagógico um instrumento da gestão democrática da educação, pode-se afirmar que ele encontra na categoria “administração dialógica”, os referenciais que o fundamentam, situando-o na *tradição interacionista do conflito*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instrumento de gestão denominado Projeto Político-Pedagógico origina-se no movimento de democratização da sociedade brasileira, tendo como foco a ação educativa, cuja intencionalidade é a democratização do saber que indica o porquê do “fazer” da escola. Tem como horizonte

um ideal de sociedade, busca firmar-se a partir dos seguintes atributos: o princípio unitário, o caráter público democrático e a mediação político-cultural. Objetiva a promoção de estratégias voltadas para a conscientização, para a participação, para a autogestão e para a autoavaliação, num contínuo processo coletivo de reflexão-ação-reflexão, ou seja, numa perspectiva dialética.

Perspectiva que oferece a possibilidade de compreender que a escola é um espaço contraditório, considerando que, em termos estruturais, está colocado para ela o papel de disseminadora da ideologia dominante, passada pela classe chamada hegemônica por deter, nessa sociedade, o poder político e econômico tendo a função de divulgar um conjunto de princípios defendidos, cujas concepções estão pautadas nos postulados liberais/neoliberais (PARO, 2002).

Entretanto, nessa mesma escola está a possibilidade de formar os sujeitos que, compreendendo a realidade social injusta decorrente dessa organização política e econômica da sociedade capitalista, podem contribuir na busca dos meios e instrumentos para a superação desta. Isso significa que as orientações das elites dirigentes não são determinísticas, nem que as ações divergentes não possam ser traduzidas em ações efetivamente próprias e dotadas tanto de autonomia relativa quanto de concepções diferentes (CURY, 2002, p.148).

Analisa Veiga (2003) que a instituição educativa não é apenas um lugar que reproduz relações sociais e valores dominantes, mas é também uma instituição de confronto, de resistência e proposição de inovações. “A inovação educativa deve produzir rupturas e, sob essa ótica, ela procura romper com a clássica cisão entre concepção e execução, uma divisão própria da organização do trabalho fragmentado” (p. 277).

O Projeto Político-Pedagógico da escola pode ser um grande aliado nessa busca. Nessa perspectiva, alunos e profissionais da educação são sujeitos históricos e, como tal, sujeitos da ação político-pedagógica.

O Projeto Político-Pedagógico é um instrumento de gestão democrática que deve ser pensado, planejado, elaborado e executado pelo coletivo de uma escola comprometida com os setores populares, voltada para a promoção da cidadania emancipada. Se concebido apenas como Projeto Pedagógico, conforme a concepção apregoada pela lógica estatal, atendendo à concepção do projeto neoliberal de sociedade, não alcança tal amplitude.

O exposto evidencia a possibilidade de materialização de um projeto educativo coletivo como expressão de uma gestão deveras democrática, com vistas a mostrar a “diferença” que a educação pode fazer na história humana. Não como uma prática social redentora, mas como uma instituição

importante no processo de transformação das relações sociais. Cabe ressaltar, portanto, o alerta que Paro (1998) coloca aos educadores:

[...] se a transformação [...] for entendida como uma quimera, se a participação efetiva das camadas trabalhadoras nos destinos da educação for uma utopia no sentido apenas de um sonho realizável, [...], então de nada adianta continuarmos falando de escola como algo que possa contribuir para a transformação social e, definitivamente, devemos deixar cair as máscaras e as ilusões com relação à escola que aí está e partir para outras soluções, ou então cruzar os braços e esperar passivamente que os grupos dominantes, por meio de suas ‘reformas’ e ‘acomodações’ de interesses, continuem nos fazendo engolir as soluções paliativas que os mantêm perenemente no poder (p.14).

É preciso também levar em conta um alerta feito por Scaff (2000) quanto ao caráter presente em muitas das reformas e acomodações que vêm sendo colocadas para a escola e para seus sujeitos. Ressalta a autora a possibilidade dos educadores reverterem essa situação no espaço escolar, mas isso depende da concepção de mundo, de homem, de educação, de sociedade que fundamenta suas ações.

A concepção de cada um “ninguém pode controlar”. Infelizmente, muitos não percebem tal possibilidade. Falta o olhar construído pela “lente da epistemologia”.

Em suma, os pontos aqui delineados buscam distinguir dois instrumentos de gestão da educação cujas concepções apontam para projetos distintos de sociedade e de educação em termos de bases teóricas, finalidades e práticas.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARANDA, M. A. de M. *Projeto Pedagógico e Plano de Desenvolvimento da Escola: buscando a distinção*. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Campus de Dourados, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Dourados, 2001.

\_\_\_\_\_. *A Constituinte Escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul (1999 a 2001): uma proposta de gestão democrática*.

2004. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2004.

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

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. *Conferência Mundial de Educação para Todos*. Jomtien/Tailândia. UNESCO, UNFPA e UNICEF. Brasília: MEC, 1990.

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

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Proposta ao Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: MEC, 1999.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2001.

CURY, C. R. J. Políticas da educação: um convite ao tema. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, G. (Orgs.). *Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 147-162.

\_\_\_\_\_. A Lei de Diretrizes e Bases e o Projeto Pedagógico. *Revista Dois Pontos: Teoria & Prática em Educação*. Belo Horizonte, MG, v. 4, n.35, nov./dez., 1997. p. 48.

CARBONNEL, J. *A aventura de inovar*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2002.

FARAH, M. F. S. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. *Planejamento e políticas públicas*, n. 11, jun/dez. Brasília, DF: IPEA, 1997. p. 189-236.

FREITAS, D. N. T. de. Sistemas e Escolas de Educação Básica: Entre Democratizar e Compartilhar a Gestão. In: SENNA, Éster (Org.). *Trabalho, Educação e Política Pública*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003. p. 189-219.

FREITAS, D. N. T. de. *A Gestão Educacional na Interseção das*

*Políticas Federal e Municipal*. 1997. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul, 1997a.

\_\_\_\_\_. *A “reordenação” da gestão educacional no Brasil dos anos 1990*. In: SEMINÁRIO “GESTÃO EDUCACIONAL: DEMOCRATIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO”, Campus de Dourados, UFMS. Dourados, dez. 1997b.

GADOTTI, M. *Escola Cidadã*. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo v.50). 78 p.

GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

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

\_\_\_\_\_. *As funções atuais da escola – repensando a Didática e a organização escolar*. In: VI EPECO. Campo Grande/MS. Anais..., UFMS/UCDB, 2003. 1 CD-ROM.

MELO, M. T. L. de. *Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paula: Cortez, 2000. p. 243-318.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2006.

OLIVEIRA, S. M. B. de. *Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE: A gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial*. 145 p. (Dissertação de Mestrado, UFMS). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, 2005.

PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 11.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *O princípio da gestão democrática no contexto da LDB*. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.14, n.2, (jul. / dez./1998). Porto Alegre, 1998. p.244-251.

SANDER, B. *Gestão da educação e qualidade de vida: implicações para a América Latina*. In: \_\_\_\_\_. *Gestão da Educação na América*

*Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. p. 77-122.

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. 38. ed. Campinas: Autores Associados, 2006. 120 p.

SCAFF, E. A. da S. *Os Organismos internacionais e as tendências para o trabalho do professor*. Campo Grande, MS: UFMS, 2000.

SILVA, M. A. da. Currículo e Projeto Pedagógico. *Revista Dois Pontos: Teoria & Prática em Educação*, v. 4, n.35, nov/dez.. Belo Horizonte, 1997. p. 59-62.

SILVA, J. M. *A autonomia da Escola Pública: a re-humanização da escola*. 9. ed. Campinas: Papirus Editora, 2006.

SPOSITO, M. P. Educação, gestão democrática e escola. In: João Baptista Bastos. (Org.). *Gestão democrática*. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 45-56.

VEIGA, I. P. A. (Org.). *Projeto Político-Pedagógico: uma construção possível*. 2.ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.

\_\_\_\_\_. Projeto político-pedagógico: continuidade ou transgressão para acertar? In: CASTANHO, M.E.L.M.; CASTANHO, S. (Org.). *O que há de novo na educação superior: do projeto pedagógico à prática transformadora*. Campinas: Papirus, 2000.

\_\_\_\_\_. Inovações e Projeto Político-Pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? *Caderno Cedes*, Campinas, v. 23, n. 61, dezembro 2003. p. 267-281 (Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>).



## A RELEVÂNCIA DA ABORDAGEM PSICANALÍTICA PARA A COMPREENSÃO DA DINÂMICA ESCOLAR

**Lia Dauber**

No decorrer dos últimos meses de nossos estudos sobre a escola e sua gestão, muitos questionamentos surgiram, principalmente quando se iniciou a desvelar a escola por ângulos diversos e reveladores de aspectos que se mostraram (e ainda se mostram) de difícil compreensão e aceitação.

As questões giravam, na maioria das vezes, em torno das relações humanas, mas para além das relações formais: as duplas comunicações, as diferenças entre o dito - o oficial, o permitido e o não dito - o subliminar, o denegado, como diz Kaës (1991). Estas comunicações de dupla face levaram-nos a interrogar sobre a forma como a escola estaria lidando com forças tão grandes que impõem controle e tem poder de mobilizar as pessoas, na sua conduta e nos seus sentimentos em relação à realidade.

Nossas interrogações nos levaram à necessidade de entender as perturbações das relações dentro de grupos instituídos, como o é a escola, a partir de ferramentas que proporcionassem uma compreensão para além das relações formais e a perspectiva psicanalítica pareceu-nos a mais enriquecedora.

Ao longo dos tempos, a escola tem sido alvo de estudos que seguem caminhos diversos, mas que apresentam, na verdade, facetas várias de um mesmo objeto, em diferentes momentos e em diferentes abordagens teóricas. Análises das últimas décadas procuram alcançar uma realidade concreta, partindo de uma delimitação, que repercute na prática cotidiana, mas que também ilumine a compreensão dentro da trama das relações sociais. Estes estudos iniciaram-se com Althusser (1985), apontando a escola como reprodutora das relações sociais e perpetuadora da divisão de classes. Outras análises sob a perspectiva marxista, seguiram-se, levantando questionamentos sob a real função e o tamanho da força da escola, colocando as claras um conjunto de papéis complexos e contraditórios, de significados presentes, mas implícitos no seu corpus formal. Estas forças podem tomar forma de ações concretas, embora por vezes, não conscientes, sutis, mas eficientes, ocasionando conflitos e resistência como forma de manter o status vigente. A investigação destas resistências e da forma como

se configuram podem fornecer pistas quanto à dinâmica da escola e suas conseqüências tanto para o fator humano, quanto para a tarefa.

Tradicionalmente, os estudos sobre pequenos grupos estão vinculados a teóricos, como K. Lewin *apud* Lane (1984) que procuram captar a dinâmica que ocorre quando as pessoas estabelecem interdependência em relação à tarefa ou aos próprios membros. Conceitos de coesão, liderança, interdependência e pressão do grupo desenvolveram-se tanto em nível da tarefa quanto em relação aos próprios membros em fenômenos como atração, afeição, etc, a partir de experimentos e observações.

Outros autores<sup>1</sup> adotaram perspectivas diversas, procurando ver os processos grupais na sua dinâmica e inserção social e institucional. O estudo da Educação tem perpassado, atualmente, por várias áreas de conhecimento, como a Sociologia e a Antropologia. Estas abordagens privilegiam o estudo dos grupos que interagem na instituição escolar, com vistas a compreender sua dinâmica considerando indispensável vários ângulos de análises que se complementem e que direcionem para conhecer a escola como um sistema sócio-cultural, simbólico, constituído por grupos reais e relacionais. Investem na busca de novas formas de compreensão, propondo mudanças que implicam também em novas formas de gestão.

A análise de grupos passa, então, de uma postura tradicional, onde sua função seria definir papéis, a identidade social do indivíduo e sua produtividade, com o objetivo de evitar os conflitos e em conseqüência, as mudanças (perpetuando a reprodução), para teorias que enfatizam o caráter mediatório do grupo entre indivíduos e sociedade, analisando os processos produtores e as determinações sociais mais amplas, e em conseqüência, necessitando levar em consideração todas as diferentes fases e características que implicam em um grupo dinâmico.

A dinâmica dos grupos é de extrema riqueza e conseqüentemente sua compreensão torna-se complexa. As dificuldades encontradas no confronto da escola, de seus grupos internos com os referenciais externos muitas vezes colocam-se como situações tão emaranhadas que se revelam em forma de situações paradoxais. Sabemos que na área da psicopatologia, as relações paradoxais, de duplo significado, remetem a confusão, perplexidade, estupor e possuem grande valência para mobilizar pessoas, na sua conduta e nos seus sentimentos em relação à realidade.

A paralisia e o sentimento de confusão inerentes às relações paradoxais foram largamente estudadas nas relações familiares esquizofrenizantes. No entanto, não são exclusivas de relações familiares doentias. Também estão presentes nas relações sociais e de trabalho,

---

<sup>1</sup> Adorno e Horkheimer *apud* Crochick (1999), Loureau, Lapassade, De Govia e Calderón *apud* (Lane, 1984).

podendo manifestar-se através de sintomas como stress, depressões, doenças psicossomáticas ou refletir-se no desempenho das tarefas, no absenteísmo, na violência, no stress, nas doenças físicas ou mentais, tanto por parte dos professores quanto dos alunos.

Os estudos sobre os duplos vínculos e paradoxos foram se estendendo para as relações institucionais ou em

[...] um âmbito ainda mais perto da psiquiatria social, se poderia investigar a existência e efeitos de mensagens incongruentes nas esferas mais amplas da organização social e cultural [...]. (WEAKLAND, 1960, p. 390).

“As ideologias são particularmente suscetíveis de se enredar nos dilemas paradoxais...” (WATZLAWICK, 1991, p.182), já que as relações sociais capitalistas são inerentemente contraditórias e a escola não fica imune a isto.

É neste contexto, no qual as relações humanas se situam dentro de grupos estruturados em uma instituição formal, permeada pelas contradições inerentes as representações com as quais convive, tomando consciência de significados e valores, que colocamos a escola, para análise.

A abordagem psicanalítica sempre sofreu críticas como negligenciando a influência do social sobre a formação do indivíduo. Assinala Franco Fornari (1989), que esta posição levou os neo-freudianos e os chamados culturalistas americanos a manter um esforço para privilegiar os fatores culturais na formação do indivíduo, mas em vez de fornecer uma abordagem psicanalítica do social, a escola culturalista transformou-se em porta-voz de uma exigência de valorização dos fatos culturais em relação aos conflitos intrapsíquicos, o que impede de construir uma abordagem do social que possibilite ver as relações entre os indivíduos e a sociedade em termos dinâmicos, em uma relação recíproca, o que pode acontecer dentro de uma visão especificamente psicanalítica.

Fornari (1989) coloca que as relações “[...] entre as instituições sociais e suas funções com os modelos experienciais do Ego, conhecidos sobretudo como mecanismos de defesa contra a angústia, não se encontra [claramente] no pensamento freudiano”. (p. 104). Diz, entretanto, em *Totem e Tabu*, que Freud coloca a instituição social como tendo uma função de defesa face ao surgimento de situações inconscientes, o que se confirma em *Psicologia das Massas e Análise do Eu*, quando liga o problema do Ego precisamente ao da Psicologia social.

Também argumenta Enriquez (1997) que

Ela [a psicanálise] é, portanto, uma ciência social tendo uma característica postular que ‘a outra cena’ (a do imaginário, a do inconsciente) é pelo menos

tão interessante e operante (senão até mais) quanto aquela do visível, que é objeto habitual da investigação sociológica. (p. 17)

Sartre (1972) propõe a psicanálise como disciplina mediadora, que possibilitaria descobrir o ponto de inserção do homem e sua história.

No entanto, advertem tanto Fornari quanto Enriquez que não se pode realizar uma aplicação tal e qual dos conceitos psicanalíticos aos fenômenos e movimentos sociais e a “psicanálise das instituições” não pode deter-se no aspecto de redução ao inconsciente, instaurado pela psicanálise na exploração das perturbações psíquicas, na prática clínica. A possibilidade que a psicanálise traz é a de permitir a reflexão sobre fatores inconscientes na vida social, propiciando outro sentido, outro registro na qual as instituições e condutas se expressam.

Neste sentido, a abordagem sobre as dinâmicas de grupos de Bion (1975) e Pichon-Rivière (1975), complementadas com a análise de Enriquez (1997) e Bleger (1971) sobre as instituições, contempla nossa pretensão em propor instrumentos referenciais de análise, na perspectiva psicanalítica, pois nos remete à possibilidade de uma compreensão não fragmentada, nem estanque das instituições, no caso, a escola.

Bleger (1971) sustenta ainda que a instituição social toma forma de organização subjetiva da personalidade do indivíduo, já que depositárias dos sistemas de defesa e controle frente a ansiedades primitivas inerentes ao ser humano, que são reativadas em muitas situações da vida adulta. Este autor busca em conceitos psicanalíticos clássicos para entender a vida em grupo, partindo das relações familiares aos grupos instituídos formalmente.

Com este enfoque, Bion (1975), sustenta o ponto de vista de que nenhum indivíduo, ainda que esteja isolado, pode ser considerado à margem da relação grupal.

Traz o conceito de mentalidade grupal que designa uma atividade coletiva, inconsciente, formada pela opinião, vontade, desejos unânimes do grupo em um momento dado, por vezes em conflito com o pensamento individual. Outro conceito importante é o de suposto básico que nos diz algo a respeito da mentalidade grupal. As suposições básicas estão configuradas por emoções intensas consideradas como parte da organização que o grupo adota e o modo pelo qual enfrenta a tarefa (dependência, luta-fuga, acasalamento). São inconscientes e expressam fantasias grupais do tipo mágico como meio de evitar a frustração inerente ao aprendizado, que implica esforço, dor e contato com a realidade. Quando superados estes estados emocionais estabelece-se o grupo de trabalho que mantém contato com a realidade, tolerância à frustração e controle das emoções, promovendo crescimento e amadurecimento do grupo.

Os supostos básicos do grupo, descritos por Bion (1975) tem o caráter de uma contribuição particular à compreensão das instituições que reproduzem os modelos fundamentais do social. Para Fornari (1989) a importância de Bion está no fato de colocar o problema dialético

[...] não tanto no social no estado fluido (...) e no estado social estruturado, quanto nos supostos básicos (sobretudo ligados a angústias específicas e portanto, à necessidade das instituições como mecanismos de defesa) e no grupo racional. (p. 112).

Pichon-Rivière (1975), por sua vez, parte de um caminho trilhado inicialmente na Psicanálise, passando por múltiplas influências teóricas. Utiliza-se de um método peculiar de trabalho e aprendizagem: o contraste e contradição, a heterogeneidade de contribuições e interpretações na iluminação do objeto de estudo.

Entende o homem como se constituindo numa práxis, numa relação dialética, de mútua determinação com o mundo, sempre entrelaçado de vínculos e relações sociais. Aborda a análise e compreensão dos grupos através do que denomina grupos operativos.

Pichon-Rivière (1975) define grupo operativo como aquele centrado na tarefa e que tem por finalidade aprender a pensar em termos de resolução das dificuldades criadas e manifestadas no campo grupal. A técnica operativa é um instrumento que possibilita a compreensão das ansiedades geradas pelo medo da perda do equilíbrio alcançado anteriormente e do ataque a uma situação nova (sempre desconhecida), que cria a resistência a mudanças, dificultando os processos de comunicação, aprendizagem e a resolução da tarefa. Também destaca a importância de se analisar o interjogo de papéis no interior do grupo, desde a pré-tarefa até o grupo operativo propriamente dito.

Também Enriquez (1997) nos traz uma compreensão rica e aprofundada de um sociólogo que utiliza as concepções psicanalíticas de forma clara e original, a partir da análise mais detalhada do funcionamento das organizações e através de níveis ou instâncias (instância mítica, social-histórica, institucional, organizacional, grupal, individual e pulsional), desvelando suas dinâmicas e suas conseqüências no comportamento real do indivíduo.

A abordagem através destas instâncias, destes diversos níveis de compreensão implica em manter como fios condutores de seus objetivos, a coerência do objeto estudado e do modo de análise para impedir as generalizações prematuras e embora parecendo paradoxal, de uma visão de conjunto através de objetos de análise que são os indivíduos concretos, ocupando papéis sociais, integrados ou não nas organizações, fazendo parte

de classes sociais e cumprindo ações visando finalidades individuais ou coletivas.

A perspectiva de análise de Enriquez (1997) nos autoriza a pensar nestas ferramentas como um elemento fundamental do diagnóstico e da escuta. Alguns balizamentos técnicos são possíveis a partir daí, mas não fornecem, na verdade nenhum instrumental de mudanças, soluções mágicas, receitas prontas. Só a intervenção (técnica sustentada pela compreensão teórica) e a colaboração ativa do objeto de estudo (no caso, a escola em todos seus níveis) caminhando juntas, prolongadamente, poderão propiciar a compreensão e a possibilidade de sobrevir um movimento de mudanças, a partir da forma como as pessoas e os grupos vivem seus problemas e tentam resolvê-los.

O objetivo no trabalho com grupos é a expansão da consciência, da observação e do pensamento, e de novas alternativas que possam modificar as situações problemas, propiciando o desenvolvimento.

No entanto, o desenvolvimento traz mudanças e as mudanças implicam em escolhas e tomadas de decisões, que ampliam a responsabilidade seja do indivíduo, seja da instituição. As mudanças provocam crises, acompanhadas de angústias, de regressão e depressão, condições acompanhantes do trabalho de tomada de consciência e de elaboração. A “resistência” às mudanças é consequência importante destes movimentos do grupo, já que o medo das responsabilidades advindas do conhecimento das realidades da situação leva à manutenção do *status quo*, pois o conhecido, por pior que seja, é confortável, porque é familiar.

Roldão (2001) aponta uma obsessiva fixação do discurso educativo quanto à mudança. O discurso do senso comum dos professores se faz sobre uma variedade de angústias, incertezas e perplexidades geradas em um cotidiano profissional que realmente vem mudando. As palavras que aparecem são “adesão à mudança” e “resistência à mudança”, como forma de lidar com o que se deseja ou que se teme.

Discutir a mudança em educação implica situar à análise no plano da relação funcional e histórica da escola com a sociedade, já que a escola responde à expectativa da sociedade na qual se integra. Como é uma instituição permanentemente confrontada, a relação escolar está permanentemente afetada pelo ônus da mudança. Mas, parece curioso, diz Roldão (ibid.) que mesmo em face dos discursos recorrentes da mudança, a estrutura básica organizacional da escola tem sido mantida.

E é esta impossibilidade real de mudanças que leva aos questionamentos e a busca de novos caminhos. É necessário que o objeto-sujeito social esteja não somente em situação de mudança (ele está sempre), mas que sinta (quer seja indivíduo, um grupo ou uma organização) falhas,

carências, lacunas que o mobilizem para a busca de novas posturas. Quando não existem sentimentos desta ordem, quando os sujeitos vivem na certeza, quando não se vivenciam conflitos é inútil querer que façam algum movimento, ainda mais se forem colocados de fora.

Com estas colocações surgem-nos questões sobre as condições de gestão da escola, frente à necessidade de mudanças e estratégias mais participativas. Não basta considerar apenas os aspectos administrativos e burocráticos, mas também levar o estudo da gestão como prática simbólica, ponto de partida de um trabalho coletivo e integrador.

A perspectiva psicanalítica conduz a soluções? Podemos ouvir já um unísono não, se as esperanças estavam postas em soluções como receitas prontas, indicações de caminhos que pudessem ser trilhados sem conflitos de qualquer ordem. Soluções estanques e empobrecedoras, na verdade.

O lugar da mudança não pode ser senão o dos indivíduos e das organizações, estando as organizações sempre por trás do cenário da história. A busca da compreensão dinâmica e da possibilidade de mudanças também não se faz simplesmente, nem se tem a ingênua pretensão de que os gestores tenham a possibilidade de abraçar todas as áreas que compoem o conjunto das Ciências Humanas, que podem contribuir para o conhecimento profundo e concreto do ser humano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A escola como uma instituição nunca é igual a outra e pode nunca ser igual a si mesma em diferentes momentos de sua existência, mas ela deve se constituir um lugar aonde as pessoas que vão realizar sua tarefa do ensinar e aprender possam fazê-lo, sentindo-o como o momento de integração e enriquecimento de sua própria personalidade.

O ensino e aprendizagem constituem etapas inseparáveis, dentro de um processo dialético. Na proposição tradicional, existe uma pessoa ou grupo que ensina e outro que aprende. Esta conduta estereotipada tem sido criticada e já não faz parte dos pressupostos teóricos atuais. No entanto, não é esta a realidade que se vê, pois esta dissociação – entre o ensinar e o aprender, mesmo devendo ser suprimida, traz também ansiedade por conta das mudanças. As condutas repetidas, mantidas por longo tempo parecem trazer segurança e tranquilidade. “Porém, o preço desta tranquilidade é o bloqueio do ensino e aprendizagem e a transformação destes instrumentos no oposto daquilo que devem ser: um meio de alienação do ser humano”. (BLEGER, 1971, p. 57).

À medida que nos aprofundamos mais, conhecendo, sentindo, nos identificando com as proposições teóricas sobre as instituições, seus grupos e suas vicissitudes; a medida que compreendemos a instituição como um organismo vivo, com tradições, culturas, estereotípias, vícios, recursos, conflitos e penetramos no interjogo das relações dinâmicas que se estabelecem entre ela e as pessoas que nela trabalham (com suas necessidades, características e fantasias), entendemos como fundamental a busca de instrumentais mais ricos e aprofundados, que possam privilegiar os vários níveis nos quais acontece a tarefa.

A abordagem psicanalítica para a compreensão das dinâmicas institucionais, oferece uma possibilidade de síntese entre o individual e o social. No entanto, considerando a advertência de Enriquez e Fornari, não se teve a ingenuidade de pretender realizar uma transposição tal e qual dos conceitos psicanalíticos aos fenômenos e movimentos empregados pela escola, já que estes implicam em processos complexos que envolvem os indivíduos e a sua integração nos grupos.

A busca das análises de Bion e Pichon-Rivière nos possibilita o reconhecimento de vários momentos que são característicos de grupos com uma tarefa a cumprir, e onde o fator humano tem importância primordial, como o é a escola. Enriquez nos remete ao todo das organizações, desde o nível mais externo e estrutural ao mais subjetivo e inconsciente.

Estes referenciais não só nos trazem a instrumentalização teórica, mas também apontam para a forma como se pode atender e trabalhar os vários níveis grupais dentro da instituição, através do que Pichon-Rivière chama de grupos operativos.

Nossa proposta não teve a pretensão de oferecer soluções, o que fantasiosamente poderia ter sido o desejo ao nos defrontarmos com as contradições e perversidades desveladas ao longo do estudo, soluções prontas, mas indutoras de alívio e estagnação. Ao contrário, provavelmente, a luz lançada sobre a possibilidade de compreensão da escola através da perspectiva psicanalítica, desperte ainda mais questionamentos e angústias.

A compreensão de sua dinâmica e o uso de técnicas como o grupo operativo implica em modificar substancialmente a organização e a administração da instituição escolar. Problematiza, em primeiro lugar, o próprio ensino, promove a explicitação das dificuldades e conflitos que a perturbam ou distorcem, ameaça romper estereótipos e provoca o aparecimento de ansiedades, pois implica em romper o status do corpo docente, abandonando a atitude onipotente e que paralisa o processo dialético.

Mais problemas do que possibilidades de saída? No início talvez se

tenha a sensação de caos, mas o trabalho com grupos, como nos mostra Bleger (1991), pode oferecer a possibilidade de aprender a agir, pensar e fantasiar com liberdade e também, a observar, a escutar, a relacionar as próprias opiniões com as alheias, a admitir que outros pensem de modo diferente. Possibilita abordar novos caminhos para atender as necessidades e auxiliar a estabelecer uma trajetória mais enriquecedora da escola.

## REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, L. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

BION, W.R.. *Experiências com grupos*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

BLEGER, J. O grupo como Instituição e o Grupo nas Instituições. In Kaës et. al. *A Instituição e as Instituições*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1991. p. 59-71.

\_\_\_\_\_. *Temas de Psicologia*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1971.

CROCHIK, J. L. Notas sobre Psicanálise e educação em T.W. Adorno. *Contemporaneidade e Educação*. Revista de Ciências da Educação. Rio de Janeiro: IEC, ano I, n.0. p. 90-103, set. 1996.

ENRIQUEZ, E. *A Organização em análise*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FORNARI, F. Por uma Psicanálise das Instituições. In. KAËS, R. et al. *A Instituição e as Instituições*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1991. p.103-134.

KAËS, R. *A Instituição e as Instituições: estudos Psicanalíticos*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1991.

LANE, S. M. T.(org.). *Psicologia Social*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

PICHON-RIVIÈRE, E. *El processo grupal*. Buenos Aires: Nueva Vision, 1975.

ROLDÃO, M. do C. A Mudança Anunciada da Escola ou um Paradigma de Escola em ruptura? In: ALARCÃO, I. *Escola Reflexiva e Nova Racionalidade*. P. Alegre: ARTMED, 2001. p. 114-134.

SARTRE, J.P. *Questão de Método*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.

WATZLAWICK, BEAVIN, JACKSON. *Pragmática da comunicação humana*. São Paulo: Cultrix, 1981.

WEAKLAND, J. H. La hipótesis del “doble vínculo” en la esquizofrenia y la interacción tripartite. In: JACKSON, D. *Etiologia de la esquizofrenia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1960, p. 377-391.

## **AUTORAS:**

### **Dirce Nei Teixeira de Freitas**

Graduada em Pedagogia, mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Atuou na docência e gestão em escolas públicas e privadas, em órgãos dos sistemas de ensino estadual e municipal em Mato Grosso do Sul. Atualmente é professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Estuda, pesquisa, ensina e publica sobre avaliação, política e gestão educacional.

### **Lindamir Cardoso Vieira Oliveira**

Graduada em Pedagogia, mestre em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba e doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba. Foi docente da Universidade Estadual de Campinas, Universidade Metodista de São Paulo e atualmente é professora adjunta da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração Educacional, atuando e publicando principalmente nos seguintes temas: políticas educacionais, gestão de sistemas educacionais, gestão de unidades educativas.

### **Maria Alice de Miranda Aranda**

Graduada em Pedagogia, mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, doutoranda em Educação pela UFMS na linha de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da Educação. Atualmente é professora na Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Tem experiência na área de Educação no que tange à formação de professores, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento educacional, constituinte escolar e gestão democrática da educação.

### **Marilda Moraes Garcia Bruno**

Graduada em Educação Especial pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, em Pedagogia- Habilitação Orientação Educacional 1 e 2 Graus pelas Faculdades Integradas Rui Barbosa de Andradina, em Pedagogia - Administração Escolar 1 e 2 Graus pela Faculdade de Ciências e Letras de Avaré, em Letras pela Universidade do Sagrado Coração, em Habilitação para o Ensino do Deficiente Visual pela Universidade de São Paulo. Mestre em educação pela Universidade Católica Dom Bosco (1999)

e doutora em Ensino da Educação Brasileira pela Universidade Estadual Paulista - Júlio de Mesquita Filho (2005). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD e consultora do Ministério da Educação. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Inclusão escolar.

### **Nilce Aparecida da Silva Freitas Fedatto**

Graduada em Pedagogia, mestre em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba e doutora em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atualmente é professora associada da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em História da Educação e História da Educação Brasileira. Na pesquisa tem trabalhos sobre educação fronteiriça, educação em zona de fronteira, educação globalização, educação cultura e fronteira.

### **Adriana Alves de Lima Rocha**

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Campus de Dourados, mestre em educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

### **Andréia Vicência Vitor Alves**

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), mestranda em educação na mesma Universidade.

### **Jaina Garcia Duarte**

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), cursa especialização em Educação-formação de professores na mesma Universidade.

### **Lia Dauber**

Graduada em Psicologia, Especialista em Administração/Gestão Educacional pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS – Campus de Dourados e mestre em Psicologia pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB. Atuou como professora temporária junto ao Departamento de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus Dourados.

### **Maria Elenice Vasconcelos da Paz**

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).





*Diagramação, Impressão e Acabamento*

**Triunfal Gráfica e Editora**

Rua José Vieira da Cunha e Silva, 920/930/940 - Assis/SP  
CEP 19800-141 - Fone: (18) 3322-5775 - Fone/Fax: (18) 3324-3614  
CNPJ 03.002.566/0001-40