

Políticas educacionais: *Em Aberto* (1981-2021)

Bianca Salazar Guizzo
(Organizadora)

emaberto

República Federativa do Brasil

Ministério da Educação (MEC)

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)



emaberto

COMITÊ EDITORIAL

Bianca Salazar Guizzo (Ulbra) – Coordenadora

Estevão Rafael Fernandes (Unir)

Fernanda Müller (UnB)

Jeane Félix da Silva (UFPB)

Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep)

Yvonne Maggie (UFRJ)

CONSELHO EDITORIAL

Nacional:

Alceu Ravello Ferraro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Ana Maria Saul – PUC-SP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Bernardete Angelina Gatti – FCC – São Paulo, São Paulo, Brasil

Carlos Roberto Jamil Cury – PUC-MG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Celso de Rui Beisiegel – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Cipriano Luckesi – UFBA – Salvador, Bahia, Brasil

Clarissa Baeta Neves – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Delcele Mascarenhas Queiroz – Uneb – Salvador, Bahia, Brasil

Guacira Lopes Louro – UFRGS – Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil

Jader de Medeiros Britto – UFRJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Janete Lins de Azevedo – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil

Leda Scheibe – UFSC – Florianópolis, Santa Catarina, Brasil

Luiz Carlos de Freitas – Unicamp – Campinas, São Paulo, Brasil

Magda Becker Soares – UFMG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Marta Kohl de Oliveira – USP – São Paulo, São Paulo, Brasil

Miguel Arroyo – UFMG – Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

Nilda Alves – UERJ – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves Silva – UFSCar – São Carlos, São Paulo, Brasil

Rosa Helena Dias da Silva – Ufam – Manaus, Amazonas, Brasil

Rosângela Tenório Carvalho – UFPE – Recife, Pernambuco, Brasil

Internacional:

Almerindo Janela Afonso – Universidade do Minho – Minho, Braga, Portugal

Carlos Alberto Torres – University of California – Los Angeles (UCLA), EUA

Carlos Pérez Rasetti – Universidad Nacional de la Patagonia Austral –
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Domingos Fernandes – Universidade de Lisboa – Lisboa, Portugal

Guiselle M. Garbanzo Vargas – Universidad de Costa Rica – San José, Costa Rica

Izabel Galvão – Universidade de Paris 13 – Paris, França

Juan Carlos Tedesco – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(IIPE/Unesco) – Buenos Aires, Argentina

Margarita Poggi – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
(IIPE/Unesco) – Buenos Aires, Argentina

Políticas educacionais:
Em Aberto (1981-2021)

Bianca Salazar Guizzo
(Organizadora)

Em Aberto



Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (COEP)

Priscila Pereira Santos – priscila.santos@inep.gov.br
Ricardo César Blezer – ricardo.blezer@inep.gov.br

EDITORIA EXECUTIVA

Joana Darc Ribeiro – joana.ribeiro@inep.gov.br
Patrícia Andréa de Araújo Queiroz – patricia.queiroz@inep.gov.br
Rosa dos Anjos Oliveira – rosa.oliveira@inep.gov.br
Roshni Mariana Mateus – roshni.mateus@inep.gov.br

REVISÃO

Português

Aline Ferreira de Souza
Andréa Silveira de Alcântara
Jair Santana de Moraes
Josiane Cristina da Costa Silva
Ricardo César Blezer
Soledad Del Carmen Diaz
Stephanie Sales Rodrigues Nonato
Thaiza de Carvalho dos Santos

REVISÃO E TRADUÇÃO

Inglês

Walkíria de Moraes Teixeira da Silva

Espanhol

Jessyka Vásquez

PROJETO GRÁFICO

Marcos Hartwich

CAPA

Raphael C. Freitas

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Aline do Nascimento Pereira
Clarice Rodrigues da Costa
Lívia Rodrigues Batista
Nathany Brito Rodrigues
Raphael Vinícius da Costa

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL

José Miguel dos Santos

ESTAGIÁRIA

Jemima Collazos Alves Ferreira

EDITORIA | DISTRIBUIÇÃO

INEP/MEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos, Térreo – Brasília-DF – CEP: 70610-908
Fones: (61) 2022-3070, 2022-3077 – editoracao@inep.gov.br – <http://www.emaberto.inep.gov.br>

TIRAGEM: 1.000 exemplares

EM ABERTO

Uma revista monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinada à veiculação de questões atuais da educação brasileira. A exatidão das informações e os conceitos e as opiniões emitidos neste periódico são de exclusiva responsabilidade dos autores.

INDEXADA EM:

BBE/Inep

OEI

Qualis/Capes: Educação – B1
Ensino – B1

Latindex

Edubase/Unicamp

Diadorim IBICT

PKP

Eletronische

Publicada *online* em 3 de junho de 2022.

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 1, n. 1, (nov. 1981-). – Brasília : O Instituto, 1981- .

Irregular até 1985; Bimestral: 1986-1990; Suspensa: jul. 1996 a dez. 1999; Suspensa: jan. 2004 a dez. 2006; Suspensa: jan. a dez. 2008; Semestral: 2010 a 2015; Quadrimestral: a partir de 2016.

Índices de autores e assuntos: 1981-1987, 1981-2001.

Versão eletrônica (desde 2007): <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>

ISSN 0104-1037 (impresso) 2176-6673 (online)

1. Educação – Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

sumário

apresentação

Políticas educacionais em
quarenta anos da revista *Em Aberto* 19

enfoque

Qual é a questão?

Questões de gênero e sexualidade nas
políticas educacionais no Brasil de 1981 a 2021
Bianca Salazar Guizzo (Ulbra) 23

pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

A formação de professores na revista *Em Aberto*
de 1981 a 2020
Natália Aparecida Morato Fernandes (UFTM)
Marinalva Vieira Barbosa (UFTM)
Amanda Regina Gonçalves (UFU) 45

Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988 Nalú Farenzena (UFRGS)	63
Do supletivo à aprendizagem e educação de adultos em 40 anos Timothy D. Ireland (UFPA)	83
Universidade e educação superior em retrospectiva Flávia Wagner (Unisul) Maria Isabel da Cunha (UFPEL)	103
Educação e diferenças étnico-raciais na revista <i>Em Aberto</i> Iara Tatiana Bonin (Ulbra) Daniela Ripoll (Ulbra)	121
Tecnologias e educações: um caminho <i>em aberto</i> Nelson De Luca Pretto (UFBA) Maria Helena Silveira Bonilla (UFBA)	141
Quatro décadas de políticas de educação básica e sua relação com a pobreza e a desigualdade social Silvia Cristina Yannoulas (UnB) Adir Valdemar Garcia (UFSC)	164
Políticas de educação do campo em um cenário de desmonte das conquistas dos movimentos sociais Salomão Antônio Mufarrej Hage (UFPA) Hellen do Socorro de Araújo Silva (UFPA) Iranete Maria da Silva Lima (UFPE) Dileno Dustan Lucas de Souza (UFJF)	188
A institucionalização dos censos educacionais a partir da cooperação interfederativa: contexto histórico Carlos Eduardo Moreno Sampaio (Inep) Sandra Corrêa Mota (Inep)	206

espaço aberto

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.

Outras formas de pensar o mundo e novos desafios para a educação Marisa Cristina Vorraber Costa (UFRGS) entrevistada por Bianca Salazar Guizzo (Ulbra)	225
---	------------

Políticas públicas para a infância: da Assembleia Nacional
Constituinte ao Marco Legal da Primeira Infância

Vital Didonet

entrevistado por

Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep) **231**

resenhas

Revisitando a pedagogia da repetência

Ruben Klein (Fundação Cesgranrio) **243**

RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

De los datos a los hechos. ¿Qué nos dice la evaluación Terce sobre
las acciones de política educativa en la región?

Adrián Silveira Aberastury (Udelar, Uruguay)..... **253**

TREVIÑO, Ernesto; VILLALOBOS, Cristóbal; BAEZA, Andrea.
*Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base
al TERCE*. Santiago, Chile: Orealc, Unesco, 2016. 165 p. [Documento
del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) en el
marco de la Agenda de Educación 2030].

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre políticas educacionais

Guilherme Veiga Rios (Inep)

Orlene Alves Barros (Inep)

Tiago de Almeida Silva (Inep) **261**

números publicados **267**

summary

presentation

Educational policies in forty years of <i>Em Aberto</i> journal	19
--	----

focus

What's the point?

Gender and sexuality issues in educational policies in Brazil from 1981 to 2021 Bianca Salazar Guizzo (Ulbra)	23
--	----

points of view

What other experts think about it?

Teacher education in the <i>Em Aberto</i> scientific journal from 1981 to 2020 Natália Aparecida Morato Fernandes (UFTM) Marinalva Vieira Barbosa (UFTM) Amanda Regina Gonçalves (UFU)	45
---	----

Trajectory of the legal guidelines for the funding of basic education at the Constituent Assembly and the Brazilian Constitution of 1988 Nalú Farenzena (UFRGS)	63
From adult education programs to adult learning and education in 40 years Timothy D. Ireland (UFPB)	83
University and higher education in retrospect Flávia Wagner (Unisul) Maria Isabel da Cunha (UFPEl)	103
Education and ethnic-racial differences in the <i>Em Aberto</i> journal Iara Tatiana Bonin (Ulbra) Daniela Ripoll (Ulbra).....	121
Technologies and education: an open path Nelson De Luca Pretto (UFBA) Maria Helena Silveira Bonilla (UFBA)	141
Four decades of basic education policies and their relationship with poverty and social inequality Silvia Cristina Yannoulas (UnB) Adir Valdemar Garcia (UFSC)	164
Rural education policies amidst the undoing of achievements of social movements Salomão Antônio Mufarrej Hage (UFPA) Hellen do Socorro de Araújo Silva (UFPA) Iranete Maria da Silva Lima (UFPE) Dileno Dustan Lucas de Souza (UFJF)	188
Institutionalization of educational censuses based on inter-federative cooperation: historical context Carlos Eduardo Moreno Sampaio (Inep) Sandra Corrêa Mota (Inep).....	206

open space

Comments, interviews, proposals, experiments, translations etc.

Other ways of thinking the world and new challenges for education Marisa Cristina Vorraber Costa (UFRGS) interviewed by Bianca Salazar Guizzo (Ulbra)	225
--	------------

Public policies for children: from the Constituent Assembly to the Early Childhood legislation Vital Didonet interviewed by Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep)	231
--	------------

reviews

Revisiting the pedagogy of grade repetition Ruben Klein (Fundação Cesgranrio)	243
---	------------

RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

From data to facts. What the TERCE evaluation tells us about public policy actions in a region? Adrián Silveira Aberastury (Udelar, Uruguay).....	253
--	------------

TREVIÑO, Ernesto; VILLALOBOS, Cristóbal; BAEZA, Andrea. *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*. Santiago, Chile: Orealc, Unesco, 2016. 165 p. [Documento del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) en el marco de la Agenda de Educación 2030].

annotated bibliography

Annotated bibliography on educational policies Guilherme Veiga Rios (Inep) Orlene Alves Barros (Inep) Tiago de Almeida Silva (Inep).....	261
--	------------

published issues	267
-------------------------------	------------

sumario

presentación

Políticas educativas en cuarenta años
de la revista *Em Aberto* 19

enfoque

¿Cuál es la cuestión?

Cuestiones de género y sexualidad en las políticas
educativas en Brasil de 1981 a 2021
Bianca Salazar Guizzo (Ulbra) 23

puntos de vista

¿Qué piensan otros especialistas?

La formación de profesores en la revista *Em Aberto*
en el periodo de 1981 a 2020
Natália Aparecida Morato Fernandes (UFTM)
Marinalva Vieira Barbosa (UFTM)
Amanda Regina Gonçalves (UFU) 45

Trayectoria de los lineamientos legales para el financiamiento de la educación básica en la Asamblea Constituyente y en las reformas a la Constitución Federal de 1988 Nalú Farenzena (UFRGS)	63
Del <i>supletivo</i> al aprendizaje y la educación de adultos en 40 años Timothy D. Ireland (UFPB)	83
Universidad y educación superior en retrospectiva Flávia Wagner (Unisul) Maria Isabel da Cunha (UFPe)	103
Educación y diferencias étnico-raciales en la revista <i>Em Aberto</i> Iara Tatiana Bonin (Ulbra) Daniela Ripoll (Ulbra)	121
Tecnologías y educaciones: un camino en abierto Nelson De Luca Pretto (UFBA) Maria Helena Silveira Bonilla (UFBA)	141
Cuatro décadas de políticas de educación básica y su relación con la pobreza y la desigualdad social Silvia Cristina Yannoulas (UnB) Adir Valdemar Garcia (UFSC)	164
Políticas de educación rural en un escenario de desmonte de las conquistas de los movimientos sociales Salomão Antônio Mufarrej Hage (UFPA) Hellen do Socorro de Araújo Silva (UFPA) Iranete Maria da Silva Lima (UFPE) Dileno Dustan Lucas de Souza (UFJF)	188
Institucionalización de los censos educativos a partir de la cooperación interfederativa: contexto histórico Carlos Eduardo Moreno Sampaio (Inep) Sandra Corrêa Mota (Inep)	206

espacio abierto

Comentarios, entrevistas, propuestas, experimentos, traducciones etc.

Otras formas de pensar el mundo y nuevos retos para la educación Marisa Cristina Vorraber Costa (UFRGS) entrevistada por Bianca Salazar Guizzo (Ulbra)	225
---	------------

Las políticas públicas para la infancia: de la Asamblea Nacional Constituyente al Marco Legal para la Primera Infancia	
Vital Didonet	
entrevistado por	
Viviane Fernandes Faria Pinto (Inep)	231

reseñas

Revisitando la pedagogía de la repetición	
Ruben Klein (Fundação Cesgranrio)	243

RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

De los datos a los hechos. ¿Qué nos dice la evaluación Terce sobre las acciones de política educativa en la región?	
Adrián Silveira Aberastury (Udelar, Uruguay).....	253

TREVIÑO, Ernesto; VILLALOBOS, Cristóbal; BAEZA, Andrea. *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*. Santiago, Chile: Orealc, Unesco, 2016. 165 p. [Documento del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) en el marco de la Agenda de Educación 2030].

bibliografía comentada

Bibliografía comentada sobre políticas educativas	
Guilherme Veiga Rios (Inep)	
Orlene Alves Barros (Inep)	
Tiago de Almeida Silva (Inep)	261

números publicados	267
---------------------------------	------------

apresentação

Políticas educacionais em quarenta anos da revista *Em Aberto*

Manter a circulação de periódicos acadêmicos e científicos por quatro décadas é, por si só, um feito memorável, tendo em vista os desafios enfrentados para garantir a periodicidade, a divulgação e a distribuição desse veículo de comunicação. No caso da *Em Aberto*, a comemoração dos seus 40 anos de existência, completados em novembro de 2021, também se deve ao importante papel que a revista desempenha como espaço dedicado à diversidade de ideias, de pontos de vista e de abordagens de temas e questões educacionais, conforme proposto no primeiro número:

Como instrumento de comunicação, ele quer ser provocador desse espírito de valorização da palavra, capaz de tornar presente e palpável a criatividade e originalidade das visões pessoais que rompem o isolamento, o mutismo e a rotina. [...]

Todo o sentido de "EM ABERTO" assenta-se em sua maneira peculiar de existir: instrumento de circulação e difusão de idéias, debates e reflexão crítica. (Apresentação, 1981).¹

Ao longo desses anos, a *Em Aberto* passou por mudanças, entre as quais se destacam as alterações de formato (das folhas soltas e coloridas, organizadas em um envelope, à brochura e à versão *online*); de seleção de propostas e de colaboradores organizadores dos números temáticos (do convite nominal a especialistas à chamada pública a instituições de pesquisa); e de destinatários (inicialmente restrita a técnicos do Ministério da Educação, hoje a revista abarca a comunidade acadêmica, professores, educadores e estudantes). Já o escopo monotemático, a estrutura em seções (que espelham essa especificidade) e, sobretudo, o objetivo original de abrigar em suas páginas "questões emergentes e do mais amplo interesse" no debate educacional permanecem até os dias atuais.

O cumprimento desse objetivo verifica-se em estudos e pesquisas relacionados tanto a políticas públicas em/para a educação quanto ao ensino, a teorias e a métodos pedagógicos, reafirmando o compromisso com a divulgação da pesquisa educacional. E, entre essa produção, ressalta-se a presença da *Em Aberto* na agenda educacional,

¹ APRESENTAÇÃO. *Em Aberto*. Brasília: Inep, v. 1, n. 1, nov. 1981. Seção Painel.

por exemplo: no período da redemocratização do País e do debate em torno da “Educação e Constituinte”, contemplado no número 30, em 1986; na reflexão sobre o contexto de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que entraria em vigor em 1996, realizada no número 38, em 1988; e na discussão sobre “Educação na Nova Constituição” (tema dos números de 1989).

Esta edição comemorativa, ao eleger o tema *políticas educacionais*, selecionou os assuntos mais recorrentes nesses 40 anos da *Em Aberto*: formação de professores; financiamento da educação básica; educação de jovens e adultos; educação superior; diferenças étnico-raciais; tecnologia; pobreza e a desigualdade social; educação no campo; e censos educacionais. Os temas são abordados sob duas perspectivas: alguns mostram como determinado conteúdo foi discutido nas seções Enfoque e Pontos de Vista, enquanto outros fazem uma abordagem mais ampliada, buscando contemplar todo o cenário educacional.

Duas entrevistas são apresentadas na seção Espaço Aberto. Na primeira, a professora doutora Marisa Vorraber fala de sua atuação como ex-membro do Comitê Editorial da *Em Aberto*, há cerca de dez anos, e de como os periódicos científicos de Educação vem contribuindo com as discussões na área. Em seguida, Vital Didonet, filósofo e pedagogo especialista em educação infantil, reflete sobre o desenvolvimento de importantes experiências na área das políticas para a infância no País.

Na seção Resenhas, são analisados o artigo, hoje clássico, “A pedagogia da repetência”, de Sergio Costa Ribeiro, publicado em 1991, e o documento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), intitulado *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*. Finalizando o número, a Bibliografia Comentada traz sugestões de livros, artigos e outros documentos sobre políticas educacionais, indicando caminhos para quem se interessar pela expansão deste debate.

A edição 113 é publicada em um momento importante, visto que os olhos dos técnicos e gestores de políticas públicas educacionais, assim como da sociedade, estão voltados para a identificação de evidências que auxiliem na adoção de medidas eficazes ao enfrentamento dos desafios educacionais impostos pela pandemia da Covid-19.

As reflexões acerca dos últimos 40 anos de políticas educacionais sistematizadas neste número são insumo importante para a elaboração de propostas a esses desafios. A análise de políticas públicas, empírica e teoricamente fundamentada, permite identificar evidências em relação a estratégias que se mostraram eficazes e informam, também, acerca de oportunidades de melhoria.

Há 40 anos, a revista *Em Aberto* se dedica a promover debates acerca de temas relevantes para a agenda educacional brasileira. Esse objetivo se renova no escopo dos projetos estratégicos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que, sob a gestão do atual presidente, têm entre suas diretrizes ampliar a acessibilidade e o uso de evidências educacionais e aumentar a efetividade das avaliações educacionais.

Parabéns à gestão e às equipes técnicas do Inep por valorizar a pesquisa e os estudos educacionais.

Parabéns à equipe da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) por abrigar esses debates em periódicos como a *Em Aberto* e a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)*, para além das outras publicações de sua linha editorial, tais como os *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*.

Diretor de Estudos Educacionais

Qual é a questão?

enfoque

Questões de gênero e sexualidade nas políticas educacionais no Brasil de 1981 a 2021

Bianca Salazar Guizzo

23

Resumo

Na década de 1980, o tema sexualidade entra em debate com foco nas infecções sexualmente transmissíveis e na pandemia da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids). Na década de 1990, defendeu-se que a construção de currículos para a educação básica privilegiasse o trabalho pedagógico relacionado às diferenças, mas apenas os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) abordaram relações de gênero, inseridas no tema orientação sexual. Na primeira década do século 21, políticas de educação relativas a gênero e sexualidade contêm ações referentes à formação de profissionais da educação e à produção de material didático. Na segunda década do século 21, amplia-se o combate à "ideologia de gênero", expressão utilizada por defensores dos "papéis" vistos como "adequados" para homens e mulheres, com repercussão nas políticas educacionais. Em razão dessa retórica, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 não incluiu qualquer menção a gênero e sexualidade, que também ficaram ausentes dos planos municipais. Em 2017, na Base Nacional Comum Curricular, documento oficial normativo para todas as escolas, desde a educação infantil até o ensino fundamental, o termo "gênero" não é mencionado e os direitos humanos são tratados sem aprofundamento. Conclui-se que as questões de gênero e sexualidade não são prioridade nas políticas educacionais nem no cotidiano das escolas.

Palavras-chave: gênero; política educacional; sexualidade.

Abstract

Gender and sexuality issues in educational policies in Brazil from 1981 to 2021

In the 1980s, sexuality came into debate with a focus on sexually transmitted infections and the Acquired Immunodeficiency Syndrome (AIDS) pandemic. In the 1990s, it was argued that the construction of basic education curricula should privilege pedagogical work related to differences, however, only the National Curriculum Parameters (PCN) addressed gender relations, within the theme of sexual orientation. In the first decade of the 21st century, gender and sexuality-related educational policies include actions related to the training of education professionals and the development of didactic material. In the second decade of the 21st century, there is an expansion of the fight against "gender ideology", an expression used by defenders of "roles" seen as "appropriate" for men and women, with repercussions on educational policies. Due to this rhetoric, the National Education Plan (PNE 2014-2024) made no mention to gender and sexuality, which were also absent from the municipal plans. In 2017, in the National Curricular Common Base, an official normative document applied to all schools, from kindergarten to elementary school, the term "gender" is not mentioned and human rights are treated without depth. It is concluded that gender and sexuality issues are not a priority in educational policies or in the daily life of schools.

Keywords: educational policy; gender; sexuality.

Resumen

Cuestiones de género y sexualidad en las políticas educativas en Brasil de 1981 a 2021

En la década de 1980, el tema sexualidad entra en debate con un enfoque en las infecciones de transmisión sexual y en la pandemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). En la década de 1990, se argumentó que la construcción de currículos para la educación básica debía privilegiar el trabajo pedagógico relacionado con las diferencias, pero solo los Parámetros Curriculares Nacionales (PCN) abordaron las relaciones de género, insertadas en la temática de la orientación sexual. En la primera década del siglo XXI, las políticas educativas relacionadas con el género y la sexualidad contienen acciones relacionadas con la formación de profesionales de la educación y con la producción de material didáctico. En la segunda década del siglo XXI, se ha expandido la lucha contra la "ideología de género", expresión utilizada por los defensores de los "papeles" vistos como "apropiados" para hombres y mujeres, con repercusiones en las políticas educativas. Debido a esta retórica, el Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024) no incluyó ninguna mención a género y sexualidad, que también estuvieron ausentes en los planes municipales. En 2017, en la Base Nacional Común Curricular, documento normativo oficial para todas las escuelas, desde la educación infantil hasta la primaria, no se menciona el término género y se tratan los derechos humanos sin profundizar. Se concluye que los temas de género y sexualidad no son una prioridad en las políticas educativas ni en el cotidiano de las escuelas.

Palabras clave: género; política educativa; sexualidad.

Introdução

O recorte temporal adotado na pesquisa da qual decorre este artigo se alinha aos 40 anos de existência da revista *Em Aberto*, que, desde os seus primórdios, tem como objetivo “[...] suscitar a reflexão e o debate sobre questões atuais e relevantes da educação brasileira” (Fávero, 2012, p. 12). Portanto, em muitos de seus 112 números, são discutidas as políticas educacionais, englobando questões relacionadas às diferenças, às diversidades e à inclusão.

Essas questões estão presentes em dois números temáticos: no 92, que tratou de *Gênero e educação* e foi publicado em 2014, com organização de Luci Mara Bertoni e Ana Lúcia Galinkin, e, em 2016, no número 95, *Diferenças e educação: um enfoque cultural*, organizado por Iara Tatiana Bonin e Daniela Ripoll. Entretanto, o primeiro artigo referente a gênero, publicado no número 58 com o título “Menina/mulher: o currículo enquanto travessia social da/na escola”, foi escrito por Márcia Souto Maior M. Sá (1993), que apresenta uma análise sobre a socialização de meninas das camadas populares numa escola religiosa católica, entendida essa socialização como currículo oculto – mapa orientador da aprendizagem de valores sociais.

Na Tabela 1, estão indicados os números dedicados a outros temas que também incluíram textos sobre questões de gênero e sexualidade.

Tabela 1 – Textos sobre gênero e sexualidade publicados na revista *Em Aberto* – por seção

Ano	Nº	Tema	Seções				Total
			Enfoque	Pontos de Vista	Espaço Aberto	Resenhas	
2021	112	Enem e Gaokao: repercussões no ensino médio e na educação superior	–	1	–	–	1
2018	103	Imagem e ensino: possíveis diálogos	–	2	–	–	2
2017	99	Educação, pobreza e desigualdade social	–	1	–	–	1
2016	95	Diferenças e educação: um enfoque cultural	–	2	–	–	2
2014	92	Gênero e educação	1	8	3	2	14
2011	86	Educação em prisões	–	1	–	–	1
1995	65	Educação, trabalho e desenvolvimento	–	1	–	–	1
1993	58	Currículo: referências e tendências	–	–	1	–	1
Total			1	16	4	2	23

Fonte: Elaboração própria.

No Brasil, é no início do século 21 que, segundo Furlin (2021), passaram a ser criadas políticas referentes a gênero e sexualidade no intuito de dar conta de exigências internacionais. Simultaneamente à proposição dessas políticas, as questões de gênero e sexualidade passaram a ser alvo de disputa no cenário político, com repercussão nas práticas pedagógicas a serem propostas nas escolas.

É fato que, na contemporaneidade, os debates em torno do que se quer e do que se deseja para assegurar uma educação de qualidade às crianças e aos jovens se acirraram no mundo, incluindo o Brasil: que aprendizagens, que conhecimentos, que experiências são importantes para serem propostas? Certamente, aí se atrelam as discussões acerca das diversidades e das diferenças, dentre as quais se incluem as relações de gênero e as sexualidades.

Neste artigo, serão abordadas as políticas cujas temáticas se alinham às questões de gênero e sexualidade e que, em alguma medida, tiveram maior repercussão tanto no cenário educacional como no social.

1 Entendimentos de gênero e sexualidade

Louro (2008) foi quem, inicialmente, propôs que o conceito de gênero não poderia ser pensado simplesmente como sinônimo de papéis, porque, se assim fosse, estar-se-ia dando margem a pensar em regras arbitrárias que determinada cultura ou sociedade impõem aos seus sujeitos, definindo atitudes, modos de ser, de se vestir etc. Meyer (2003, p. 17), nessa mesma direção, afirma que, “como nascemos e vivemos em tempos, lugares e circunstâncias específicos, existem muitas e conflitantes formas de definir e viver as feminilidades e as masculinidades”. Gênero seria, então, um “processo”, um “fazer” constante e interminável que ganha sentido na repetição contínua de atos que são produzidos pelas leis e normas que buscam o regular (Butler, 2005).

O entendimento de sexualidade, segundo Louro (2008), vincula-se ao fato de ela ser considerada uma invenção histórica cuja base está nas possibilidades do corpo. Sendo assim, as sexualidades envolvem rituais, linguagens, fantasias, representações, símbolos e convenções, processos esses que são plurais, diversos e culturais. Na contemporaneidade, ao mesmo tempo que as identidades de gênero e de sexualidade se tornam mais visíveis e se multiplicam para além dos binômios “masculino *versus* feminino” e “heterossexual *versus* homossexual”, também se renovam ataques, oriundos de setores tradicionais da sociedade, a identidades consideradas “anormais” e/ou “desviantes”.

Importante mencionar aqui o conceito de heteronormatividade, utilizado pela primeira vez por Michael Warner (1993) para se referir ao padrão heterossexual rigidamente estabelecido e que predetermina comportamentos esperados para o masculino e para o feminino. Trata-se, portanto, de um conceito que ajuda a questionar os modos de regulação, postos em evidência em espaços como a escola e a família, sobre as formas de desejar, de experimentar e de viver as identidades de gênero e sexuais também durante a infância (Guizzo; Felipe, 2016).

2 Gênero e direitos na Constituição de 1988 e nas políticas educacionais elaboradas na década de 1990

No final do século 20, as proposições de políticas públicas passam a incorporar um discurso a respeito da sexualidade e, posteriormente, do gênero. Na década de 1980, o tema é colocado em debate com foco nas infecções sexualmente transmissíveis e na epidemia da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Aids). Na década de 1990, as reformas educacionais sofreram influência de agências multilaterais, como o Banco Mundial, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Nessa década, foram elaborados documentos que preconizavam a construção de currículos para a educação básica que privilegiassem o trabalho pedagógico relacionado às diferenças.

Após breve síntese dos principais documentos legais implementados no final do século 20, serão apresentados alguns resultados de pesquisas que os analisaram.

2.1 Constituição Federal de 1988

Considerada um marco quando o assunto é respeito aos sujeitos, independentemente de gênero, raça, sexualidade, credo, etnia etc., e tendo sido homologada 40 anos depois da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Constituição reflete alguns dos princípios e direitos elencados na referida Declaração no tocante às questões da igualdade e da liberdade, por exemplo:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil. Constituição, 1988).

2.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)

Em termos de políticas educacionais, os anos 1990 foram marcados por um contexto reivindicatório que culminou, em certa medida, na inclusão de temas envolvendo as diferenças, inclusive sendo visibilizados em políticas educacionais, especialmente após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que, inicialmente, determinava:

Art. 26 Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. (Brasil. Lei nº 9.394, 1996).¹

¹ O artigo 26 foi modificado pela Lei nº 12.796, de 2013: "Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos" (Brasil. Lei nº 9.394, 1996).

2.3 Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)

Ao longo da década de 1990, o Ministério da Educação (MEC) promoveu discussões e iniciativas que tinham como intuito a superação do preconceito e da discriminação nas escolas. Como resultado dessas ações, foram publicados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), com destaque para o volume oito, que traz a *Apresentação dos temas transversais e ética*, e para o volume dez, intitulado *Pluralidade cultural e orientação sexual*, que prioriza a promoção de atividades para desenvolver discussões sobre gênero e sexualidade, contemplando os tópicos “Corpo: matriz da sexualidade” e “Relações de gênero” (Brasil. MEC, 1997).

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) integrou a série dos Parâmetros Curriculares Nacionais e destinava-se a instituições e profissionais vinculados à educação infantil. O volume de *Introdução* esclarece que o RCNEI visava contribuir para a implementação “de práticas educativas de qualidade que [pudessem] promover e ampliar as condições necessárias para o exercício da cidadania das crianças brasileiras” (Brasil. MEC, 1998, v. 1, p. 13). O segundo volume, *Formação pessoal e social*, refere-se às expectativas vivenciadas pelas crianças no contexto educacional, apresentando como eixo de trabalho o desenvolvimento da identidade e da autonomia, e duas seções tratavam de “Expressão da sexualidade” e “Identidade de gênero”.

2.4 Plano Nacional de Educação 2001-2011

Os objetivos e as metas a serem alcançados tanto na educação básica como no ensino superior foram propostos no Plano Nacional de Educação de 2001 (Brasil. Lei nº 10.172, 2001), que abrangia a necessidade de “[...] discutir nos cursos de formação de professores temas como gênero e educação sexual, articulados a noções de justiça e respeito mútuo” (Guizzo, 2016, p. 241). Apesar de trazer avanços no modo como foi construído, na prática, muitos dos seus objetivos não foram efetivos e tampouco atingidos.

2.5 O que dizem as pesquisas sobre as políticas educacionais da década de 1990

Vianna e Unbehaum (2004) examinaram ordenamentos normativos que, de certa maneira, acionavam as questões de gênero associadas ao campo da educação, especialmente no que diz respeito ao modo como abordá-las. Dentre os documentos analisados estavam: a Constituição Federal, a LDBEN, o PNE 2001 e os PCN 1997.

As autoras destacam três formas como as questões de gênero aparecem na Constituição, na LDBEN e no PNE 2001:

- 1) Na linguagem utilizada – “[...] o uso do masculino genérico nas premissas que discutem direitos e organização do sistema educacional brasileiro dá margem para ocultar as desigualdades de gênero. O reconhecimento dessas desigualdades é o primeiro passo para a sua supressão” (Vianna; Unbehaum, 2004, p. 90).

- 2) Podem estar subentendidas na questão dos direitos – “[...] quando tratamos da presença ou ausência de gênero na Carta Magna, reportamo-nos a qualquer alusão às mulheres e seus direitos ou diferenças entre os sexos. [...] assim como na LDB finalizada quase uma década depois. É preciso ler nas entrelinhas dessas leis para ver, na defesa dos direitos em geral, pequenos avanços quanto às questões de gênero” (Vianna; Unbehaum, 2004, p. 91).
- 3) No PNE 2001 – “[...] a forma como a questão de gênero aparece em itens que tratam das discriminações significa um avanço em relação ao Plano Nacional anterior e também à LDB” (Vianna; Unbehaum, 2004, p. 94), por exemplo, quanto ao Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), os critérios de avaliação especificam a “adequada abordagem das questões de gênero e etnia e a eliminação de textos discriminatórios ou que reproduzam estereótipos acerca do papel da mulher, do negro e do índio” (Brasil. MEC, 2001, p. 51).

Nos PCN, há menção a diferenças de gênero ao serem explicitadas as orientações didáticas para o tópico “Interação e cooperação”, presentes na *Introdução aos Parâmetros Curriculares Nacionais*:

[...]. Organizar por ordem alfabética ou por idade não é a mesma coisa que organizar por gênero ou por capacidades específicas; por isso é importante que o professor discuta e decida os critérios de agrupamento dos alunos. Por exemplo: desempenho diferenciado ou próximo, equilíbrio entre meninos e meninas, afinidades para o trabalho e afetividade, possibilidade de cooperação, ritmo de trabalho etc. (Brasil. MEC, 1997, v. 1, p. 98).

Leão e Ribeiro (2012) analisaram os PCN, o PNE e a LDB, constatando que apenas os PCN abordaram relações de gênero, inseridas no tema orientação sexual,² com o objetivo de

[...] combater relações autoritárias, questionar a rigidez dos padrões de conduta estabelecidos para homens e mulheres e apontar para a sua transformação. A flexibilização dos padrões visa permitir a expressão de potencialidades existentes em cada ser humano que são dificultadas pelos estereótipos de gênero. Como exemplo comum pode-se lembrar a repressão das expressões de sensibilidade, intuição e meiguice nos meninos ou de objetividade e agressividade nas meninas. As diferenças não devem ficar aprisionadas em padrões preestabelecidos, mas podem e devem ser vividas a partir da singularidade de cada um, apontando para a equidade entre os sexos. (Brasil. MEC, 1997, v. 10, p. 144).

Embora os PCN trouxessem uma abordagem inovadora, segundo Leão e Ribeiro (2012), ela não se mostrou suficiente para, de fato, ser articulada ao âmbito educacional, uma vez que é preciso que tais temáticas não só constem em documentos e políticas educacionais, mas também sejam alvo dos próprios cursos de formação de professores(as).

Vianna (2008) argumenta que há contradições entre as propostas e os documentos que mencionam a inclusão das questões de gênero e sexualidade nos

² Os seis temas transversais tiveram como eixo central a educação para a cidadania: ética, meio ambiente, pluralismo cultural, consumo, saúde e orientação sexual.

currículos educacionais e a ausência de ações pedagógicas que – efetivamente – coloquem em prática aquilo que propõem legalmente. Ou seja, por parte de governos, de escolas e de docentes, ainda há dificuldade e/ou resistência para operacionalizar o que algumas políticas têm indicado e sugerido.

Na análise da produção acadêmica sobre a introdução do gênero e da sexualidade nas políticas públicas de educação no Brasil entre 1990 e 2009, Vianna (2012, p. 132-133) verificou que os pesquisadores relatam “a subordinação das temáticas de gênero e sexualidade ao trinômio corpo/saúde/doença na orientação sexual, entendida como atividade meramente informadora e reguladora”.

3 Gênero e diversidade nas políticas educacionais na década de 2000

Na primeira década do século 21, ocorreram mudanças significativas que deram visibilidade ao tema no campo legislativo e no judiciário. Nas políticas de educação relativas a gênero e sexualidade, encontram-se ações referentes a:

- a) formação de profissionais da educação;
- b) incentivo à produção de material didático e formulação de diretrizes relativas à sua distribuição;
- c) fomento à alteração nos currículos universitários e à produção científica;
- d) promoção de políticas inclusivas para estudantes LGBT+ . (Prado; Maracci; Monteiro, 2021, p. 9).

No âmbito do Poder Executivo, foram criadas secretarias especiais:

2003 – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR);

2003 – Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR);

2003 – Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/MEC); em 2015, passou a ser Secretaria Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SNPIR), incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos;

2004 – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC); em 2017, passou a ser Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi); extinta em 2019.

Na Secad, estavam reunidos temas como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação do campo, educação ambiental, educação escolar indígena, diversidade étnico-racial e educação em direitos humanos, antes distribuídos em diferentes secretarias do MEC.

3.1 *Programas de formação docente sobre gênero, sexualidades e combate à homofobia e ao sexismo*

Entre as ações para a formação inicial e continuada de profissionais da educação, a Secad coordenou os programas:

- 2005 – Educação para a Diversidade e Cidadania;
- 2005 – Educando para a Igualdade de Gênero;
- 2005 – Educando para Igualdade de Gênero, Raça e Orientação Sexual;
- 2005 – Construindo a Igualdade de Gênero;
- 2005/2006 – Formação de Profissionais da Educação para a Cidadania e a Diversidade Sexual;
- 2006 – Gênero e Diversidade na Escola;
- 2006/2007 – Diversidade Sexual e Igualdade de Gênero nas Escolas.

Em 2006, o curso de atualização Gênero e Diversidade na Escola (GDE)³ foi oferecido em versão piloto para professores(as) de 5ª a 8ª série (atualmente 6º a 9º ano) do ensino fundamental de diferentes campos disciplinares nos municípios de Porto Velho, Salvador, Maringá, Dourados, Niterói e Nova Iguaçu, abrangendo as temáticas: gênero, sexualidade, orientação sexual e relações étnico-raciais (Gênero..., 2008).

O GDE passou a integrar os cursos arrolados pela Secad, em 2008, em consequência da chamada pública que convocou as instituições de ensino superior a se inscreverem na Rede de Educação para a Diversidade, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). O Edital Secad/MEC nº 1, de 16 de abril de 2008, propunha oito cursos (Brasil. MEC. Secad, 2008) e esse número dobrou no Edital Secad/MEC nº 28, de 23 de novembro de 2009:

6 Das propostas para os cursos por áreas temáticas

6.1 Os proponentes poderão apresentar propostas para oferta dos seguintes cursos:

- 1 – Curso de Educação para a Diversidade, carga horária 180 h;
- 2 – Curso de Educação de Jovens e Adultos na Diversidade, carga horária 180 h;
- 3 – Curso de Educação do Campo A e B, carga horária 180 h (2 cursos de 180 h);
- 4 – Curso de Educação para as Relações Étnico-Raciais, carga horária 180 h;
- 5 – Curso de Educação Ambiental, carga horária 180 h;
- 6 – Curso de Educação Ambiental: Escolas Sustentáveis e Com-Vida, carga horária 90 h;
- 7 – Curso de Educação Integral e Integrada, carga horária 220 h;

³ O curso resultou da parceria entre: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM/PR), British Council, Ministério da Educação (MEC), Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/MEC) e Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (Clam) do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

- 8 – Curso de Gênero e Diversidade na Escola, carga horária 200 h;
- 9 – Curso de Educação em Direitos Humanos, carga horária 200 h;
- 10 – Curso de Produção de Material Didático para a Diversidade, carga horária 180 h;
- 11 – Curso de Educação e Saúde, carga horária 180 h;
- 12 – Curso de Formação de Gestores para Programas de Educação Escolar Indígena, carga horária 180 h;
- 13 – Curso de Formação de Professores na Temática Culturas e História dos Povos Indígenas, carga horária 240 h;
- 14 – Curso de Formação para Mediadores de Leitura, carga horária 90 h;
- 15 – Curso sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, carga horária 90 h;
- 16 – Curso Diversidade no Ambiente Escolar, carga horária 90 h. (Brasil. MEC. Secad, 2009, p. 4).

Em pesquisa realizada com docentes de Ciências egressos do GDE, os entrevistados apontaram contribuições do curso tanto para a prática pedagógica quanto para a vida privada:

A perspectiva de construção social da sexualidade humana foi novidade para muitos(as). O acesso às diversas representações que envolvem a sexualidade humana colaborou para a compreensão de que várias das questões tomadas como naturais, como os estereótipos ligados ao gênero e à orientação sexual, e os padrões dos arranjos familiares são construídos socialmente.

[...]

Igualmente foram citadas conquistas de ordem prática, como a maior facilidade em argumentar e compreender os(as) alunos(as), a percepção de atitudes preconceituosas, sexistas e machistas dentro da escola e a percepção do próprio preconceito.

A aquisição de conhecimentos teóricos, principalmente sobre a homossexualidade, foi apontada como um dos pontos positivos do curso. (Soares; Monteiro, 2019, p. 294).

3.2 Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCN)

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCN) recomendavam o desenvolvimento de discussões sobre diferenças sociais, culturais, raciais, sexuais e de gênero, pois a inserção de sujeitos oriundos de diversos grupos sociais, étnicos, raciais e sexuais vinha causando grande impacto nos espaços escolares e nos profissionais que aí atuavam (Guizzo, 2016). Sendo assim, as referidas diretrizes enfatizam a necessidade de:

[...] problematizar o desenho organizacional da instituição escolar, que não tem conseguido responder às singularidades dos sujeitos que a compõem. Torna-se inadiável trazer para o debate os princípios e as práticas de um processo de inclusão social, que garanta o acesso e considere a diversidade humana, social, cultural, econômica dos grupos historicamente excluídos. (Brasil. CNE. CEB, 2010, p. 10).

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, o termo “gênero” aparece apenas uma vez, quando se menciona o currículo:

Art. 7º Na observância destas Diretrizes, a proposta pedagógica das instituições [...] deve garantir que elas cumpram plenamente sua função sociopolítica e pedagógica:

[...]

V – construindo novas formas de sociabilidade e de subjetividade comprometidas com a ludicidade, a democracia, a sustentabilidade do planeta e com o rompimento de relações de dominação etária, socioeconômica, étnico-racial, de gênero, regional, linguística e religiosa. (Brasil. CNE. CEB, 2009 – Grifo nosso).

3.3 Avaliação das políticas implantadas na década de 2000

Entre os obstáculos enfrentados pelas políticas de educação voltadas para gênero e diversidade sexual estão as dificuldades para a sua incorporação por estados e municípios. Além disso, não foi exitosa a tentativa dessas políticas de induzir uma mudança cultural por meio da educação para anular preconceitos machistas, sexistas e homofóbicos, em virtude das fragilidades apontadas por Prado, Maracci e Monteiro (2021, p. 9):

- a) quanto à formação de professores e professoras, além de não se voltar a parte significativa da comunidade escolar, elas [as políticas] atingiram um número bastante restrito de profissionais;
- b) em relação aos materiais didáticos, ainda que alguns tenham sido produzidos e incorporados à política de distribuição, não há muitas informações sobre a efetividade de seu uso no cotidiano das escolas;
- c) quanto às políticas de inclusão de estudantes LGBTQ+, de modo geral, elas praticamente ficaram circunscritas ao reconhecimento formal do direito de uso do nome social para pessoas trans;
- d) por fim, em relação às metas de incentivo à produção científica e alteração dos currículos universitários, apesar do seu relativo impacto nas instituições de ensino superior, seria necessário ponderar em que medida tais produções alcançaram alguma relevância dentro da própria gestão governamental.

4 “Ideologia de gênero” e as políticas educacionais na década de 2010

A expressão “ideologia de gênero” surgiu como resultado de debates realizados por grupos conservadores da Igreja Católica que se posicionavam contrários

ao feminismo e à sua luta em favor do reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos, bem como aos avanços protagonizados pela IV Conferência Mundial da Mulher da ONU, realizada em Pequim, no ano de 1995, cujo documento final adotou a perspectiva de gênero como conceito transversal para todas as políticas governamentais, em vista da superação das desigualdades de gênero e das discriminações sociais. (Furlin, 2021, p. 477).

Apareceu pela primeira vez em um documento da Conferência Episcopal do Peru, em 1998, e, em 2007, nas discussões da V Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano e do Caribe, a “ideologia de gênero” foi responsabilizada “pelo enfraquecimento da ‘família’, por preconizar que cada um pode escolher a sua orientação sexual, sem observar as diferenças da natureza humana. Há uma distorção do conceito de gênero e uma defesa do conceito tradicional de família”. (Furlin, 2021, p. 478).

Em meados da década de 2010, acirraram-se as críticas ao que passou a se nomear, equivocadamente, de “ideologia de gênero”, e a expressão foi amplamente utilizada por defensores de posicionamentos muitas vezes tradicionais e reacionários em relação aos “papéis” de gênero vistos como “adequados” para homens e mulheres, com repercussão nas políticas educacionais.

4.1 Veto ao Kit Escola sem Homofobia

Um caderno, seis boletins (Boleshs), três audiovisuais com seus respectivos guias, um cartaz e cartas de apresentação para o gestor e o educador compunham o *Kit Escola sem Homofobia* (Nota oficial..., 2011). Esse material, destinado aos docentes, tinha a finalidade de subsidiar os três eixos do Projeto Escola sem Homofobia (PESH):

- 1) formação de gestores nos estados e municípios;
- 2) pesquisa sobre homofobia no ambiente escolar;
- 3) elaboração e distribuição de material didático para as escolas.

Ainda em fase de elaboração, esse material foi apresentado em audiência pública no Congresso Nacional, em 23 de novembro de 2010, e, nos meses seguintes, vários deputados se manifestaram contrários, instaurando grande polêmica midiática. Em 25 de maio de 2011, devido à pressão exercida pelas bancadas conservadoras do Congresso Nacional, a presidente Dilma Rousseff vetou a distribuição do *Kit Escola sem Homofobia*.

O PESH estava inserido no Programa Brasil sem Homofobia (PBSH) – instituído no âmbito da SEDH/PR –, lançado em 2004. Nesse intervalo, outros materiais didáticos foram produzidos, considerando os direitos da população LGBTQ+ na perspectiva democrática, e distribuídos sem provocar indignação. Pejorativamente rotulado de “*kit gay*”, ao material foi atribuída a tese de que incentivaria a homossexualidade e a pedofilia.

4.2 Plano Nacional de Educação 2014-2024 e os planos estaduais e municipais

A retórica da “ideologia de gênero” manteve-se atuante e, em função das reivindicações da bancada evangélica no Congresso Nacional, o PNE 2014-2024 não incluiu qualquer menção a gênero e sexualidade (Brasil. Lei nº 13.005, 2014). Dado que esse Plano contém metas, estratégias e diretrizes para dez anos e fundamenta a elaboração dos planos estaduais e municipais, estes devem articular as metas locais às nacionais. Quando a lei foi elaborada, previa-se que a inclusão das questões relativas a gênero e sexualidade acontecesse nos planos estaduais e municipais de educação.

É preciso lembrar que, no Brasil, a implantação das políticas educacionais não é imediata após a promulgação de lei federal. Ela somente acontece mediante articulação estabelecida entre as instâncias federal, estadual e municipal.

Especialmente no campo da educação básica, o governo federal tem uma responsabilidade subsidiária. Em diversos aspectos, suas disposições

normativas não têm propriamente um caráter compulsório, são ações cuja característica predominante pode ser descrita em termos de diretriz, indução e fomento. (Prado; Maracci; Monteiro, 2021, p. 9).

Na elaboração do respectivo Plano Municipal de Educação (PME), cuja homologação deveria acontecer em junho de 2015, cada município teria autonomia para especificar suas próprias metas, de acordo com as demandas locais da população e em sintonia com as metas federais,

porém, nas votações que ocorreram nas casas legislativas, as metas acabaram vetadas, pois foram consideradas “impróprias” para uma abordagem no âmbito escolar. Isso ocorreu, notadamente, no estado do Rio Grande do Sul. (Bonin; Ripoll; Guizzo, 2016, p. 32).

Um exemplo de como o discurso daqueles que dizem combater a “ideologia de gênero” interferiu na votação do PME é apresentado por Mendonça (2017), ao analisar o acontecido na cidade de Sorocaba, estado de São Paulo, em 2015. Tal como previsto na lei, o PME resultou da mobilização da sociedade civil e da comunidade escolar, com a inclusão de pautas referentes a gênero, diversidade sexual e LGBTQ+. No entanto, no dia da votação, o documento submetido aos vereadores não contemplava essas pautas. Essa modificação gerou protestos durante a sessão. De um lado, com cartazes contra a “ideologia de gênero”, estavam manifestantes católicos e evangélicos; do outro, em menor número, militantes LGBTQ+, grupo formado por jovens do ensino médio e universitários:

No final, os religiosos, entre palmas e festejo, repetidamente gritaram: “A família venceu!” – frase esta repetida nos discursos de alguns vereadores que, ao final da sessão, rezaram o Pai Nosso.

Novamente temos a laicidade do Estado em questão, uma relação íntima e forte das lideranças religiosas e o poder público legislativo e executivo. (Mendonça, 2017, p. 17).

A retórica da “ideologia de gênero” apoia-se na agenda moralista de grupos religiosos em âmbito mundial. No Brasil, líderes desses grupos concorreram a cargos legislativos e, tendo sido eleitos, atuaram politicamente para que não fossem abrangidos nos planos educacionais temas relacionados a direitos sexuais e reprodutivos, ao movimento feminista e à inclusão de sujeitos LGBTQ+.

Honorato (2018), em sua pesquisa de mestrado, analisou as reverberações da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, resultante da Conferência de Jomtien, realizada em 1990, no que tange à temática de gênero nas políticas curriculares voltadas para a educação de jovens e adultos (EJA) no estado da Paraíba. Foram analisados o Plano Estadual de Educação de 2015, as Diretrizes Operacionais para o Funcionamento das Escolas da Rede Estadual de Ensino para 2012-2017 e o Projeto Político-Pedagógico de uma escola que ofertava EJA, considerando que essas políticas carregavam

consigo (im)possibilidades quando pensadas dentro de contextos específicos, ou seja, o grau de reconhecimento de determinada política é diferente, o que pode gerar novas possibilidades dentro de um diálogo político macro, meso e/ou micropolítico. (Honorato, 2018, p. 9).

De acordo com o autor, tem havido restrições no que se refere ao trabalho com as questões da diversidade nas políticas educacionais, porém – mesmo que de

modo informal –, negociações e situações envolvendo tais questões não deixam de ocorrer no âmbito educativo.

4.3 Base Nacional Comum Curricular (BNCC)

Como documento oficial normativo, todas as escolas – desde a educação infantil até o ensino fundamental – devem seguir a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Brasil. MEC, 2017). Proposições atreladas ao trabalho pedagógico que apregoem o respeito às diversidades e às diferenças estão presentes, porém, de modo pouco sistematizado. A pesquisa realizada por Silva, Brancaleoni e Oliveira (2019) sobre a presença dos termos “gênero” e “sexualidade” no documento destacou três aspectos:

- 1) a palavra sexualidade consta na seção Ciências da Natureza, no tópico relativo ao 8º ano, com o seu significado biológico, junto com mecanismos reprodutivos e evolutivos, puberdade, gravidez e infecções sexualmente transmissíveis;
- 2) gênero não é mencionado;
- 3) direitos humanos são tratados sem aprofundamento:

O conceito de direitos humanos é mobilizado ao longo de todas as áreas do conhecimento, sendo sua promoção apresentada enquanto competência geral de cada área do saber e de cada componente curricular. Embora exaustivamente empregado pela BNCC, o conceito de direitos humanos carece de conceituação, de maneira que sua utilização genérica poderá resultar em compreensões simplistas sobre o respeito à diversidade.

[...]

Esta abordagem genérica também é utilizada pela BNCC ao mobilizar o conceito preconceito ao longo das competências específicas das áreas do conhecimento, sendo comumente empregada a expressão “sem preconceitos de qualquer natureza”. (Silva; Brancaleoni; Oliveira, 2019, p. 1549).

Os autores concluem que a maneira como a BNCC aborda a diversidade sexual e o gênero indica retrocesso, se comparada aos PCN.

4.4 Uso do nome social

O Parecer CNE/CP nº 14, de 12 de setembro de 2017, estabelece a normatização nacional sobre o uso do nome social na educação básica (Brasil. CNE. CP, 2017). A Resolução CNE/CP nº 1, de 19 de janeiro de 2018, define o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares (Brasil. CNE. CP, 2018).

Respeitar um sujeito na sua individualidade vai além de simplesmente chamá-lo pelo nome social. No âmbito das escolas, por exemplo, pode-se dizer que ainda há LGTBfobia. Não raro, os sujeitos que não se enquadram nas regras heteronormativas acabam convivendo com atitudes – discentes, docentes e de outros(as) profissionais que circulam nas escolas – que reforçam/reiteram comportamentos considerados adequados para meninos e meninas, homens e mulheres, de modos distintos.

Considerações finais

Mesmo que a inclusão das questões de gênero e sexualidade tenha sido, de certa forma, banida de alguns documentos, elas, além de ainda fazerem parte de documentos que devem pautar a construção de propostas curriculares e pedagógicas, estão presentes no cotidiano das escolas. Por esse motivo, é importante discutir tais questões no âmbito da formação docente, porque ainda existe uma resistência para aceitar pessoas LGBTQ+, enquanto o adequado seria garantir o acolhimento de crianças e jovens que sofrem os mais diversos tipos de violências nos espaços pelos quais circulam.

A necessidade da formação docente para lidar com as questões e situações que envolvem gênero e sexualidade se vincula ao fato de que proliferam, desde a mais tenra idade, diferentes modos de viver as identidades de gênero e sexuais: crianças e jovens trans, crianças e jovens que já não correspondem às expectativas de gênero depositadas sobre eles, crianças e jovens cujas configurações familiares são distintas (homoparentais, monoparentais e heteroparentais), crianças e jovens que presenciam/vivenciam – especialmente no âmbito doméstico – violências desencadeadas por razões ligadas ao machismo e à misoginia.

Nos currículos praticados nas instituições educacionais que atendem especialmente a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental, normalmente, age-se como se gênero e sexualidade não existissem. A sexualidade infantil muitas vezes é negada, em virtude de uma concepção de criança inocente, construída e propagada desde a Modernidade, que ainda está muito presente no ideário pedagógico contemporâneo. A inocência das crianças é vista como sinônimo de ausência de sexualidade. Assim, para que essa inocência em relação aos desejos perdure o maior tempo possível, frequentemente, professores(as) que atuam nos primeiros anos de escolarização creem que é necessário negar a curiosidade infantil, vigiar seus comportamentos e ignorar toda e qualquer atividade ou discussão que se vincule à sexualidade. Por esses motivos, é indispensável que educadores e educadoras em formação tenham acesso a discussões que abordem tanto gênero como sexualidade.

Um último ponto a retomar é que a questão da política identitária, sem dúvida, ganhou força nas últimas décadas a partir de lutas que vêm sendo travadas por grupos minoritários. Tais lutas reverberaram na formulação de algumas políticas, porém – nos últimos anos – temáticas como gênero e sexualidade, por exemplo, não deixaram de aparecer, mas é fato que seu espaço tem sido reduzido em políticas mais atuais.

Talvez estejamos presenciando – no campo da educação – um paradoxo, pois, ao mesmo tempo que leis e ordenamentos normativos têm sido propostos com o intuito de dar espaço para discussões sobre as diferenças, temos vivido um período em que segmentos mais conservadores têm ganhado espaço e se oposto ao trabalho pedagógico que aborde gênero e sexualidade.

Referências bibliográficas

BONIN, I. T.; RIPOLL, D.; GUIZZO, B. S. Para pensar a educação e as diferenças sob um enfoque cultural. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 95, p. 25-37, jan./abr. 2016.

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. (PNE 2001-2011)

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. (PNE 2014-2024)

38

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Parecer nº 7, de 4 de abril de 2010. Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. 2010. 78 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5367-pceb007-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Parecer nº 14, de 12 de setembro de 2017. Normatização nacional sobre o uso do nome social na educação básica. 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=72921-pcp014-17-pdf&category_slug=setembro-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 1 de 19 de janeiro de 2018. Define o uso do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jan. 2018. Seção 1, p. 17.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Brasília: MEC/SEF, 1997. 126 p. (Parâmetros Curriculares Nacionais 1ª a 4ª série, v. 1).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Parâmetros curriculares nacionais: pluralidade cultural, orientação sexual*. Brasília: MEC/SEF, 1997. 164 p. (Parâmetros Curriculares Nacionais 1^a a 4^a série, v. 10).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998. 3 v. (Títulos dos volumes: v. 1 – Introdução, 103 p.; v. 2 – Formação pessoal e social, 85 p.; v. 3 – Conhecimento de mundo, 269 p.).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Plano Nacional de Educação (PNE)*. Brasília: Inep, 2001. 123 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_nacional_de_educacao_pne_subsidios_para_a_elaboracao_dos_planos_estaduais_e_municipais_de_educacao.pdf. Acesso em: 3 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, DF: MEC, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Edital n° 1 SECAD/MEC, de 16 de abril de 2008*. Chamada pública para seleção de instituições de ensino superior para a implementação da Rede Educação para a Diversidade no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/edital1_160408.pdf Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Edital n° 28 SECAD/MEC, 23 de novembro de 2009*. Chamada pública para seleção de instituições de ensino superior para implementação de cursos da Rede de Educação para a Diversidade no âmbito do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1956-secad-redeeducacao-pdf&category_slug=novembro-2009-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 22 abr. 2021.

BUTLER, J. *Cuerpos que importán: sobre los limites materiales y discursivos del sexo*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

FÁVERO, O. Disseminação dos resultados das pesquisas em periódicos da área de educação: o papel e o lugar do Em Aberto. *Em Aberto*, Brasília, v. 25, n. 87, p. 17-36, jan./jun. 2012.

FURLIN, N. Do gênero à “ideologia de gênero” no campo das políticas educacionais: apontamentos teóricos, históricos e políticos. *Práxis Educacional*, [S. l.], v. 17, n. 44, 2021. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/7042>. Acesso em: 20 out. 2021.

GÊNERO e diversidade na escola: formação de professoras/es em gênero, orientação sexual e relações étnico-raciais – livro de conteúdo versão 2009. Rio de Janeiro: Cepesc; Brasília: SPM, 2009. 266 p. Disponível em: https://www.unifaccamp.edu.br/graduacao/letras_portugues_ingles/arquivo/pdf/gde.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

GUIZZO, B. S. Políticas e legislação relacionadas a gênero e sexualidade: enlaces com as questões escolares. In: BACKES, J. L.; PAVAN, R. *Relações étnico-raciais, gênero e desigualdade social na educação básica*. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2016. p. 237-254.

GUIZZO, B. S.; FELIPE, J. Gênero e sexualidade em políticas contemporâneas: entrelaces com a educação. *Roteiro*, Joaçaba, v. 41, n. 2, p. 475-490, maio/ago. 2016.

HONORATO, R. F. S. *Gênero nas políticas educacionais da educação de jovens e adultos: trajetória, influências e textos*. 2018. 101 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

LEÃO, A. M. de C.; RIBEIRO, P. R. M. As políticas educacionais do Brasil: a (in)visibilidade da sexualidade e das relações de gênero. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 7, n. 1, p. 28-37, 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/5365>. Acesso em: 22 abr. 2022.

LOURO, G. Gênero e sexualidade: pedagogias contemporâneas. *Pro-Posições*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 17-23, maio/ago. 2008.

MENDONÇA, V. M. O plano municipal de educação e a “ideologia de gênero”: cenas e discursos da mídia e a discriminação de jovens LGBT nas escolas. *Itinerarius Reflectionis [online]*, v. 13, n. 2, p. 1-21, 2017.

40

MEYER, D. Gênero e Educação: teoria e política. In: LOURO, G.; GOELNER, S.; NECKEL, J. F. (Orgs.). *Corpo, gênero e sexualidade: um debate contemporâneo na educação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. p. 9-27.

NOTA oficial sobre o Projeto Escola sem Homofobia. 14 jan. 2011. Disponível em: <https://eleicoeshoje.wordpress.com/2011/01/14/1518/>. Acesso em: 13 maio 2022.

SILVA, C. S. F.; BRANCALEONI, A. P. L.; OLIVEIRA, R. R. Base Nacional Comum Curricular e diversidade sexual e de gênero: (des)caracterizações. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 14, n. esp. 2, p. 1538-1555, jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12051/8347>. Acesso em: 22 abr. 2022.

PRADO, M. A. M.; MARACCI, J. G.; MONTEIRO, I. R. L. Governamentalidades e depurações hierárquicas dos direitos humanos no Brasil: a educação pública e a população LGBT+. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas (AAPE)*, [online], v. 29, n. 148, p. 1-25. nov. 2021. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6119/2729>. Acesso em: 22 abr. 2022.

SÁ, M. S. M. Menina/mulher: o currículo enquanto travessia social da/na escola. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 12, n. 58, p. 96-105, abr./jun. 1993.

SOARES, Z. P.; MONTEIRO, S. S. Formação de professores/as em gênero e sexualidade: possibilidades e desafios. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 35, n. 73, p. 287-305, jan./fev. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/KMSmJfk43rKWcRNHWfWsfC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2022.

VIANNA, C. Gênero, sexualidade e políticas públicas de educação: um diálogo com a produção acadêmica. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 127-143, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pp/a/rW3yDdWmBRDBH89DvFTRbxG/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 22 abr. 2022.

VIANNA, C. Gênero e políticas públicas de educação no Brasil: entre contradições e desafios. In: ENCONTRO DA REDE BRASILEIRA DE ESTUDOS FEMINISTAS, 6., 2008, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG, 2008.

VIANNA, C.; UNBEHAUM, S. O gênero nas políticas públicas de educação no Brasil: 1988-2002. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 121, p. 77-104, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/KT99NbZ5MFVHHmSm4kwRVGN/?lang=pt#>. Acesso em: 22 abr. 2022.

WARNER, M. (Editor). *Fear of a Queer Planet: queer politics and social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

Bianca Salazar Guizzo, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), realizou estágio de pós-doutorado no Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Bolonha. É pesquisadora e professora do Curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Luterana do Brasil (PPGEDU/Ulbra). É integrante do Grupo de Estudos de Educação Infantil e Infâncias (Gein) e do Grupo de Estudos de Educação e Relações de Gênero (Geerge), ambos vinculados à UFRGS. Também integra o Grupo de Cultura e Educação da Ulbra.

bianca.guizzo@gmail.com

Recebido em 7 de janeiro de 2022

Aprovado em 13 de maio de 2022

O que pensam outros especialistas?

pontos de vista

A formação de professores na revista *Em Aberto* de 1981 a 2020

Natália Aparecida Morato Fernandes

Marinalva Vieira Barbosa

Amanda Regina Gonçalves

45

Resumo

Artigo de revisão sobre “formação de professores”, a partir de pesquisa bibliográfica no acervo digital na revista *Em Aberto*, no período de 1981 a 2020. Foram identificados oito números temáticos, contendo 45 artigos e, em números que trataram de outros temas, 44, totalizando 89 textos. A análise dos números dedicados à formação de professores permitiu identificar três tendências de abordagem: formação, identidade e profissionalização docente; políticas de formação de professores; e formação de professores em/para contextos diversos. No conjunto de artigos, destaca-se a mudança da nomenclatura: de *preparação de recursos humanos para a educação passando para formação de profissionais da educação* ou simplesmente *formação de professores*. Os textos analisados representam uma amostra do debate sobre qualificação profissional, em interface com questões sobre carreira, salário e organização política docente, evidenciando o amadurecimento do próprio campo da Educação nos últimos 40 anos.

Palavras-chave: formação docente; identidade profissional; políticas de formação de professores; profissionalização do docente.

Abstract

Teacher education in the Em Aberto scientific journal from 1981 to 2020

This is a review article based on a bibliographic research conducted on Em Aberto's digital collection comprising of works published from 1981 to 2020. Eight issues were published on the theme Teacher Education, in which there are 45 articles. On issues related with other themes, 44 articles approaching Teacher Education were found, making a total of 89 texts. The analysis process revealed three approaches trends: teacher education, identity, and professionalization; teacher education policies; and teacher education in/for diverse environments. Among the articles, a change in nomenclature stands out: what was then called development of human resources for education is later called teaching professionals education or simply teacher education. The texts form a sample of what has been debated on professional training, interfacing with matters like career, remuneration, and teachers' political engagement. All of which highlights the development of the teacher education field over the last 40 years.

Keywords: professional identity; teacher education policies; teacher professionalization; teacher training.

Resumen

La formación de profesores en la revista Em Aberto en el período de 1981 a 2020

Artículo de revisión basado en una investigación bibliográfica en el acervo digital de la revista Em Aberto, en el periodo de 1981 a 2020. Se publicaron ocho números sobre la formación de profesores, en los que hay 45 artículos, además de 44 artículos que abordan el tema en varios números de la revista, totalizando 89 textos. El análisis de las cifras dedicadas a la formación de profesores permitió identificar tres enfoques: formación, identidad y profesionalización docente; políticas de formación de profesores; y formación de profesores en/para diferentes contextos. En el conjunto de artículos, se destaca el cambio de la nomenclatura: de preparación de recursos humanos para la educación para formación de profesionales de la educación o simplemente formación de profesores. Los textos analizados representan una muestra del debate sobre la calificación profesional, en interfaz con cuestiones sobre carrera, salario y organización política docente, evidenciando la maduración del propio campo de la educación en los últimos 40 años.

Palabras clave: formación docente; identidad profesional; políticas de formación de profesores; profesionalización del docente.

Introdução

Em uma publicação dedicada às políticas educacionais, seria incontornável o exame do tema “formação de professores”. Neste número comemorativo dos 40 anos da revista *Em Aberto*, temos o propósito de verificar como tal temática esteve presente na trajetória do periódico e de que maneiras foi abordada.

Formação de professores tornou-se, nas últimas décadas, elemento a ser considerado em qualquer política educacional, constituindo-se objeto de políticas específicas. Há tempos está claro (ou deveria estar) para governantes, gestores e pesquisadores que a formação qualificada de profissionais da educação, em particular de professores, inicial ou continuada, é ponto fundamental para o sucesso de tais políticas. Também é evidente o imbricamento dessa temática com identidade profissional docente, carreira e condições de trabalho, investimentos em educação, currículo, avaliação educacional, tecnologias educacionais, entre outras.

Desse modo, estabeleceu-se como objetivo deste texto identificar as tendências de abordagem da formação de professores na revista *Em Aberto*, de 1981 a 2020, configurando-se como artigo de revisão. A pesquisa bibliográfica foi realizada no acervo digital da revista e, com base nesse descritor, foram analisados: o título dos números; a apresentação do número; o título, o resumo e as palavras-chave dos artigos das seções Enfoque e Pontos de Vista. Após essa primeira etapa de identificação e seleção, realizou-se a leitura integral dos artigos, a qual possibilitou a construção das categorias de análise.

Há oito números dedicados à temática, ainda que, em alguns deles, não esteja evidenciada no título. Nesses números foram encontrados 45 artigos: 8 na seção Enfoque e 37 na seção Pontos de Vista (Tabela 1).

Tabela 1 – Artigos publicados em números temáticos da revista *Em Aberto* sobre formação de professores

Ano	Número	Tema	Artigos
2017	98	Políticas públicas para formação de professores	9
2010	84	Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades	7
2003	76	Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil	8
1992	54	Tendências na formação de professores	5
1987	34	O professor: formação, carreira, salário e organização política	4
1986	32	Professor leigo	4
1984	22	Natureza e especificidade da Educação	4
1982	8	Formação de professores	4
Total de artigos			45

Fonte: Elaboração própria.

No conjunto de artigos selecionados, encontra-se uma pluralidade de objetos, enfoques teórico-metodológicos e estilos de escrita, algo que revela o caráter democrático da revista e evidencia o estado do conhecimento desse campo de saberes e práticas, constituindo uma amostra representativa do que vem sendo feito e pensado sobre os problemas, as perspectivas e as possibilidades no campo da formação de professores nos últimos 40 anos.

Em números dedicados a outros temas educacionais, observou-se uma tendência de aumento, ao longo das décadas, da quantidade de textos sobre formação de professores. Na década de 1980, os quatro números temáticos concentraram 16 artigos e os demais números nesse período apenas 5. Durante a década de 1990, foi publicado um número temático com 5 artigos e, em números dedicados a outros temas, 8 artigos. Nos anos 2000, os dois números sobre formação de professores contêm 8 artigos e os demais, 9. Na década de 2010, publicaram-se 16 artigos em dois números temáticos e, em outros números, 22 artigos (Tabela 2).

Tabela 2 – Localização dos artigos em números sobre formação de professores e sobre outros temas

Localização dos artigos	Décadas				
	1980	1990	2000	2010	Total
Números temáticos	16	5	8	16	45
Números sobre outros temas	5	8	9	22	44
Total	21	13	17	38	89

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que, ao longo das quatro décadas de publicação do periódico, a temática formação de professores esteve presente de maneira significativa e com abordagens diversificadas. Diante do volume de material encontrado, estabeleceu-se como recorte de análise para este artigo os oito números temáticos sobre formação de professores. A análise do material permitiu a identificação de três tendências de abordagens da temática: 1) formação, identidade e profissionalização docente; 2) políticas de formação de professores; e 3) formação de professores em/para contextos diversos, as quais apresentaremos a seguir.

Formação, identidade e profissionalização docente

A análise dos números da revista da década de 1980 permite um exame do quadro de formação de professores no Brasil do período, bem como de parte significativa das tendências teóricas e investigativas nesse campo, por meio de artigos que se originam de relatórios de pesquisas e diagnósticos realizados nesses dez anos, muitos remetendo a impactos dessa década e das anteriores, tanto por instituições de ensino e pesquisa quanto por órgãos da própria administração governamental, e de relatórios de conferências, congressos e encontros da área de

Educação. Além disso, todos os autores são professores vinculados a importantes instituições de pesquisa, universidades e/ou programas de pós-graduação.

A insuficiência e a inadequação dos cursos de formação de professores, assim como a falta de clareza da natureza epistemológica da Pedagogia e das licenciaturas no ensino superior e na sociedade, aparecem como problemáticas que atravessam todos os artigos e preocupação central dos autores, sobretudo nos três primeiros números analisados, ainda que tratadas sob perspectivas analíticas distintas, tal como se pode notar a seguir.

No número 8, em “As atuais condições de formação do professor de 1º grau: algumas reflexões e hipóteses de investigação”, Guiomar Namó de Mello, Eny Marisa Maia e Vera Maria Vedovelo de Britto (1982, p. 1) partem da hipótese de que, no estado de São Paulo, “os cursos de formação do magistério em geral, e das séries iniciais do 1º grau [atual ensino fundamental – anos iniciais] em particular, não estão conseguindo preparar adequadamente o professor para atuar na nova realidade da escola básica”. A realidade de que tratam diz respeito a “um crescimento quantitativo da escola básica” que “transformou muito as condições de trabalho do professor”: uma “escola agigantada quantitativamente” e “burocratizada e racionalizada por instâncias que lhe são administrativamente superiores” (Mello; Maia; Britto, 1982, p. 1). As autoras também problematizam uma série de legislações das décadas de 1930 a 1960 que impactam esses cursos.

Quanto à perspectiva analítica, deixam claro que “o papel da educação é contraditório, podendo tanto se dirigir à reprodução das condições sociais que a determinam, como à sua modificação” (Mello; Maia; Britto, 1982, p. 2). Apontam que “as diferenças internas da escola, em interação com a dinâmica social mais ampla”, podem ser responsáveis por resultados da escolarização, como o papel de promover “não [a] igualdade – já que a sociedade é estruturalmente desigual –, mas de melhoria de suas condições de vida”, e entendem como equivocados “conteúdos e formas de trabalho que satisfaçam a um modo previamente definido como revolucionário ou contestador” (Mello; Maia; Britto, 1982, p. 2).

Partindo de problemáticas convergentes para o que denomina “formação do educador”, no artigo “Uma estratégia para a reformulação dos cursos de Pedagogia e licenciatura: formar o especialista e o professor no educador”, Dermeval Saviani (1982, p. 13) aborda de forma crítica o “caráter secundário” e de “apêndice” das licenciaturas em relação aos bacharelados nas universidades e a “função cartorial de garantir os requisitos burocráticos que permitirão converter bacharéis em professores”. Em contraposição ao Parecer nº 252/1969 do Conselho Federal de Educação (CFE), que deu origem às habilitações pedagógicas, Saviani (1982, p. 14) propõe alterar o *slogan* do governo “formar o especialista no professor” e diz que, “ao invés de ‘especialistas’ em determinada habilitação [...], aquilo de que realmente estamos necessitando é de educadores com uma sólida fundamentação teórica desenvolvida a partir e em função das exigências da ação educativa nas condições brasileiras”.

Para isso, o autor apresenta propostas de currículo para a Pedagogia e a licenciatura, como a de “um núcleo básico comum” com duração de dois semestres

– enfocando primeiramente a problemática educacional brasileira e depois conceitos básicos (com fundamentos sociológicos, psicológicos, filosóficos, históricos e econômicos) necessários à elaboração teórica dos problemas detectados na etapa anterior –, seguido de uma formação específica e, por fim, de uma “formação profissional” (Saviani, 1982, p. 15-16).

Em “A formação de educadores: uma perspectiva multidimensional”, Vera Maria Ferrão Candau (1982, p. 19) expõe o questionamento sobre “o próprio papel exercido pela educação na sociedade, a falta de clareza sobre a função do educador e a problemática relativa à redefinição do curso de Pedagogia e das licenciaturas em geral”. Defende uma “perspectiva multidimensional da formação de professores”, ressaltando que a educação é um processo com múltiplas dimensões articuladas: humana, técnica e político-social.

Sob uma quarta perspectiva analítica, Rubem Alves (1982) aborda “O preparo do educador”, alerta sobre o possível desaparecimento da profissão e faz analogias com narrativas sobre a extinção de outras profissões como a de tropeiros e caixeiros. Trata da dicotomia entre professores e educadores como uma dialética que racha a todos. Para ele, educadores não são “especialistas em reprodução, peça num aparelho ideológico do Estado. Um educador, ao contrário, é um fundador de mundos, mediador de esperanças, pastor de projetos!” (Alves, 1982, p. 30).

Em 1984, a revista *Em Aberto* traz, no número 22, artigos resultantes das comunicações apresentadas na mesa-redonda “Natureza e especificidade da educação”, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com a

finalidade de discutir os fundamentos epistemológicos da Educação, indicar formas de articulação entre os cursos da área e setores sociais emergentes e subsidiar a comunidade educacional na reformulação dos cursos de preparação de recursos humanos para a educação. [Com base], principalmente, no entendimento de que o debate sobre a reforma do ensino superior, a reestruturação das licenciaturas e do curso de Pedagogia/Educação supõe uma tomada de posição sobre a natureza do fenômeno educativo. (Inep discute..., 1984, seção Painel, quarta capa).

Os textos desse número, mesmo que sob perspectivas distintas, marcam seus posicionamentos críticos em relação ao funcionamento do que se denominava até então “Curso de Preparação de Recursos Humanos para a Educação”, com críticas às especificidades da educação e defesa da reformulação do curso de Pedagogia no Brasil, conforme aponta Jefferson Ildefonso da Silva (1984, p. 10) em “A natureza e a especificidade da educação – subsídios para uma reflexão sobre a formação do educador”:

O estudo da educação se reduz e se empobrece ao ser cercado pelos estreitos limites da prática pedagógica hoje existente. [...] Neste sentido, soa como inadequada a designação de “Curso de Preparação de Recursos Humanos para a Educação”, e mesmo a de “Curso de Pedagogia”, já que esta expressão está muito marcada pelo significado de uma atividade restrita de caráter técnico.

No artigo “Natureza e especificidade da educação – subsídio para a reformulação dos cursos de preparação de recursos humanos para a educação”,

Maria de Lourdes Mariotto Haidar (1984, p. 19) afirma: “a meu ver, a especialização precoce, que reduz a dimensão básica e essencial do curso, revela-se, por isso mesmo, insuficiente para o preparo do especialista”.

Moacir Gadotti, em “Elementos para a crítica da questão da especificidade da educação”, faz referência ao possível imobilismo resultante dos currículos dos cursos de Pedagogia formulados no período do tecnicismo pedagógico (1964-1978). Trata de um “pensamento pedagógico da ‘abertura’”, que, no seu entender, situa-se entre 1978 e 1982; está intimamente enraizado no movimento social e traz em si também novos projetos educacionais. Indica 1983 como o ano que funda experiências alternativas constituídas por princípios de uma educação democrática e cita fóruns e eventos em cinco estados brasileiros nesse período como iniciativas de uma nova fase orgânica, inspirada em princípios de autonomia e participação (Gadotti, 1984, p. 22-25).

A problemática do número 32, em 1986, centra-se na preocupação em erradicar o professor leigo no ensino brasileiro. Analisa a relação entre formados em licenciatura e vagas para docência e o grande número de professores que não possuem a exigência de formação mínima para o exercício do magistério nos diferentes graus (níveis) de ensino.

“O professor leigo. Até quando?”, Miriam Jorge Warde (1986, p. 5) situa a questão afirmando que “o professor leigo de 1º grau [ensino fundamental] está concentrado nas escolas rurais de uma só classe nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste” e sua “presença massiva [...] nas redes públicas municipais e na federal”.

Sobre a realidade do professor leigo na região Nordeste, o artigo “Alguns elementos para discussão sobre o professor leigo no ensino brasileiro”, de Iracy Silva Picanço (1986, p. 9), demonstra que, “em termos absolutos, se considerado o País, este contingente decresce; porém, no Nordeste, ele aumenta” e traz características dos “programas nacionais de treinamento e habilitação de leigos”, já que há determinadas “ótics” de programas de formação que defendem “a presença do professor leigo como instrumento de identidade cultural entre ele e seus alunos, quando não redundam no humanismo, às vezes acobertado, do caráter missionário de sua ação” (Picanço, 1986, p. 11).

Outra problemática candente no número 32 são as diferenças de parâmetros que caracterizam esse tipo de docente, o que dificulta conhecer os dados estatísticos reais no Brasil, além de levar leis ao descumprimento no magistério:

[...] uma lei que está em vigor há onze anos e que é mantida no capítulo Das Disposições Transitórias por uma outra lei que revogou alguns dos seus dispositivos porque já careciam de “aperfeiçoamento e de atualização” é uma lei disponível ao descumprimento. [...] Se não é a legislação que abre a porta, ela, entretanto, serve de calço à entrada do *leigo* justificada, na Lei, pelas *diferenças regionais*, leia-se pela pobreza, pela baixa escolaridade, pelos baixos salários do magistério. (Warde, 1986, p. 6 – grifos da autora).

Atentando-se mais à situação dos professores leigos na zona rural do Brasil, Carlos Rodrigues Brandão (1986, p. 15) aponta quatro “soluções realistas”:

- 1) programas de formação de professores de zona rural, dirigidos especificamente ao *professor rural*;
- 2) qualificação, durante o exercício, do professor leigo, com título e direitos do professor formado, ao final de um período adequado de treino;
- 3) definição de uma carreira digna e justa para o professor rural, com vantagens compensatórias à sua própria condição; e
- 4) incorporação efetiva do professor rural em projetos e programas de PDRI¹ e semelhantes, com a atribuição de vantagens de participação até aqui sempre negadas.

Em “Reflexões sobre a formação do professor leigo”, partindo do dado de que “mais de 50% daqueles que se formaram em escolas normais (que são cerca de 1/3 de todas as escolas de 2º grau do País) não chegam a exercer o magistério e que, entre 1955 e 1979, ficou à margem da profissão um contingente de cerca de 600.000 professores habilitados (Brasil. Inep, 1985)”,² Marimar M. Stahl (1986, p. 17) trata da oferta e da demanda de professores também afetadas pela “atração de novos empregos, melhor remunerados e com melhores condições de trabalho”, e ainda apresenta a informação do Ministério da Educação (MEC), de 1983, para mostrar que, “num total de 884.257 professores de 1º grau, 226.247 são leigos” (Stahl, 1986, p. 19).

Em 1987, no número 34, a problemática centra-se na profissionalização docente, numa perspectiva fortemente atrelada às questões de carreira, salário e organização política. O contexto de elaboração dos artigos é descrito e denunciado, em “O professor: formação, carreira/salário e organização política: reflexões por uma organização politicamente competente”, por Luís Soares de Araújo Filho (1987, p. 2):

O Brasil dispõe, hoje [1987], de uma capacidade formal de preparo docente da ordem de 80 a 90 mil normalistas e de 85 mil licenciados por ano. Evidentemente, mal distribuída espacial e socialmente e completamente defasada do ponto de vista organizativo e pedagógico em relação às reais necessidades presentes e às que se prevêem para o futuro.

Araújo Filho (1987, p. 2) apresenta resultados e sínteses de uma extensa pesquisa bibliográfica que analisou publicações sobre a formação de professores no Brasil e conclui que a questão deve ser recolocada “em outra órbita, isto é, que seja enfrentada pela linha política, onde as organizações dos educadores poderiam desempenhar importante papel, desde que politicamente competentes”.

O texto “Sobre a formação de professores para o 1º e 2º graus”, de Bernardete A. Gatti (1987), referente à formação de professores na década de 1980, também traz resultados de pesquisa bibliográfica de trabalhos que realizaram investigações no campo da formação de professores para 1º e 2º graus (correspondentes aos atuais ensino fundamental e médio), a partir da qual aponta dois eixos de mudanças: 1) necessidade de um projeto em cada unidade de formação de professores, discutido, decidido e sustentado no cotidiano das escolas; e 2) superação da dicotomia entre

¹ Política/Projeto/Programa de Desenvolvimento Rural Integrado.

² As “escolas normais” formavam professores no chamado “2º grau”, que equivale ao atual ensino médio.

teoria e prática. Para isso, ressalta a necessidade de considerar o papel do cotidiano escolar na profissionalização docente:

Nossas tentativas de mudança têm se traduzido sobretudo em mudança de normas, de estruturas curriculares e distribuição de disciplinas, ou seja, são ações de caráter legalista quando o problema se situa nas condições concretas em que essa formação opera. É no cotidiano das escolas que se formam professores, e precisamos criar alternativas para esta formação. (Gatti, 1987, p. 14).

A formação, a carreira profissional, o salário e a organização política são discutidos por Maria Julieta Costa Calazans (1987) de forma dirigida ao professor que trabalha na escola pública com classes populares e no meio rural, numa perspectiva contestadora e de análise dos conflitos e instrumentalização do exercício da profissão. Sob o título “A escola na integração sociedade civil/Estado: um fórum para encaminhamento da luta dos professores”, relaciona as problemáticas nesse campo às “obrigações não cumpridas pelo Estado para com o professor em problemas crônicos” (Calazans, 1987, p. 17).

Moacir Gadotti, em “A questão da educação e a formação do educador: aprendendo com a minha própria história”, trata da formação do professor e da realidade brasileira de um ponto de vista histórico-filosófico, com base, principalmente, em trechos de livros, artigos e palestras de sua própria autoria. Defende uma pedagogia dialógica – da comunicação – e uma pedagogia do conflito, num ato de interrogar-nos constantemente, duvidar profunda e sistematicamente: “numa sociedade em conflito, o papel do educador só pode ser crítico e revolucionário” (Gadotti, 1987, p. 32).

Em suma, as discussões nesses artigos publicados na década de 1980 procuram apreender o movimento contraditório em que se insere o processo educacional no Brasil, com abordagens críticas e problematizadoras – sobretudo que se expressam por meio da pedagogia histórico-crítica e da educação popular – em relação, principalmente, a formação, identidade e profissionalização docente.

Políticas de formação de professores

No Brasil das décadas de 1990 e 2000, a construção de uma política de formação continuou sendo foco importante dos debates desenvolvidos na área da Educação, se consideramos o que ficou registrado no número 54, de 1992, sobre as *Tendências na formação de professores*, organizado por Luiz Carlos de Freitas, e no número 98, de 2017, que trata das *Políticas públicas para formação de professores*, organizado por Marinalva Vieira Barbosa e Natália Aparecida Morato Fernandes.

Esses dois números temáticos registram movimentos e transformações, no que diz respeito à construção de concepções e políticas de formação, ocorridos nessas duas décadas. Nesse sentido, o número 54 põe em foco as possibilidades de um caminhar (as tendências) e o número 98 mostra alguns caminhos que foram construídos (as políticas públicas).

No número 54, o título do artigo de Luiz Carlos de Freitas (1992) dá o tom dos temas abordados na publicação: “Em direção a uma política para a formação de professores”. O grande eixo orientador do número é o movimento pela reformulação dos cursos de formação dos profissionais da educação e os possíveis percursos para efetivação dessa reformulação. Os autores assinalam que a constituição de uma política de formação é um ato não dissociado das demandas e vontades políticas, tanto que Freitas (1992) destaca que o contexto considerado nas reflexões desenvolvidas apresenta um cenário político nacional e internacional que cobra/exige a reformulação das políticas de formação. Trata-se de um contexto – início da década de 1990 – que tem exigências muito objetivas sobre os padrões de qualidade que se buscam em termos de mão de obra para o mercado de trabalho. Por isso, a qualidade da escola passa a ser objeto de maior interesse da classe política e econômica. Há necessidade de um controle maior do que se faz nessa escola que vai formar a mão de obra para esse novo mercado. Freitas (1992) defende ainda que a reformulação dos cursos de formação não pode ser realizada dissociada de um exame crítico dos projetos políticos que impulsionam essa necessidade de reformular. O autor destaca também que é preciso analisar a agência formadora – a universidade.

Nesse sentido, o conjunto de artigos da seção Pontos de Vista do número 54 toma como objeto de discussão, direta ou indiretamente, a relação entre a demanda social e econômica e a formação de professores, os currículos, as propostas de formação vigentes e as mudanças necessárias nos cursos de licenciaturas e Pedagogia.

No que diz respeito às relações entre formação de professores e demanda social e econômica, Pedro Demo (1992), no artigo “Formação de formadores básicos”, defende que ela é relevante e estratégica ao desenvolvimento da sociedade e da economia. Aponta que, apesar disso, trata-se de uma profissão marcada pela seleção negativa porque não é atrativa financeiramente para os jovens que precisam adentrar o mercado de trabalho. Salienta a necessidade de revisão dessa situação e, para isso, defende que se construa uma nova maneira de conceber o papel da qualidade da educação, assumindo que tal qualidade envolve o fator humano e o político. O autor assinala a existência de algumas expectativas sobre a educação: uma educação que puxe o desenvolvimento por meio de uma formação lastreada na produção de conhecimento, que supere o autoritarismo constitutivo do binômio ensino-aprendizagem. Nessa direção, defende a concepção de uma didática do aprender a aprender, ou do saber pensar, o que resultaria, de acordo com o autor, na apropriação crítica do conhecimento.

Tendo como principal foco a reformulação dos currículos dos cursos de licenciaturas, Mário Osório Marques (1992), em “A reconstrução dos cursos de formação do profissional de educação”, Anna Maria Pessoa de Carvalho (1992), em “Reformas nas licenciaturas: a necessidade de uma mudança de paradigma mais do que de mudança curricular”, e Marlene Ribeiro (1992), em “Formação unificada do profissional de ensino: uma proposta da Faculdade de Educação da Universidade do Amazonas”, afirmam que a formação dos profissionais da educação compõe de modo importante a base de um projeto nacional de educação e, por isso, naquele momento, os cursos de formação de professores e as licenciaturas em particular estavam submetidos a grandes discussões e eram alvos de inúmeras propostas de mudanças.

A participação dos professores da educação básica nas discussões e proposições, a qualidade dos cursos das instituições de ensino superior públicas e privadas, a necessidade da valorização salarial, a construção de uma base nacional comum, a superação da fragmentação e a desarticulação, que são materializadas por meio da dicotomia entre teoria e prática; a distinção entre educador e professor; os limites entre disciplinas de ensino; a marginalização dos estágios e práticas de ensino; a predominância da formação bacharelesca; os diferentes pesos das atividades de ensino, pesquisa, administração e extensão na universidade; o distanciamento entre universidade e escola; a separação das dimensões éticas, cognitivas e políticas na formação do educador; a pós-graduação distanciada da formação do educador – todos esses temas, de acordo com os autores, não poderiam ser contornados em uma discussão que buscava, naquele momento, apontar caminhos para a reformulação dos currículos dos cursos de licenciaturas.

Entre o número 54 e o número 98 há um intervalo temporal de 25 anos. Se o primeiro número anunciava tendências, o segundo trouxe a afirmação das políticas públicas para a formação de professores, as quais ganharam força e visibilidade pela compreensão que foi sendo firmada justamente nesse intervalo. O número 98 demonstra que, do intenso debate desenvolvido em torno dessa questão, governos municipais, estaduais e federal, por meio da produção de legislação e agências de fomento, deram materialidade a políticas de formação que passaram a enfatizar de forma reiterada a necessidade de garantir a qualidade dos cursos de formação de professores e, principalmente, romper as dicotomias entre teoria e prática, ensino e pesquisa, escola e universidade e conhecimento científico e didático.

O número 98 procurou, portanto, mostrar as concepções, as formas de desenvolvimento e os impactos das políticas públicas de formação de professores, enfocando o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (Pnem) e os programas de mestrados profissionais – todos voltados para a valorização e o incentivo à docência, a qualificação para o ensino na educação básica e o fortalecimento dos cursos de formação inicial e continuada nas instituições de ensino superior (IES). Esses programas, no momento da publicação do número, representaram um:

[...] importante investimento e, principalmente, um trabalho expressivo com o objetivo de promover mudanças em diversos níveis da educação. Além disso, são programas cujas ações abrangem diferentes níveis de formação inicial e continuada de professores para a educação básica (Barbosa; Fernandes, 2017a, p. 16).

No artigo da seção Enfoque, intitulado “Políticas públicas para formação de professores: Pibid, mestrados profissionais e Pnem”, Marinalva Vieira Barbosa e Natália Aparecida Morato Fernandes (2017b) analisam documentos oficiais – decretos, portarias e demais textos normativos – criados para orientar as práticas de formação nas universidades e identificar os perfis dos professores da educação básica, os alvos de cada proposta de formação. Examinam também as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Concluem o artigo destacando que as políticas analisadas

foram efetivas no sentido de formar, aproximar a universidade e a escola, pôr em xeque a dicotomia entre teoria e prática e, sobretudo, foram fundamentais para dar visibilidade ao fazer pedagógico na escola, suas metodologias, práticas e sentidos. Entretanto, fica no artigo em questão o apontamento de que, tendo em vista as metas do PNE, faltou incluir nas políticas implantadas, além da preocupação com o aspecto formativo, ações focando as condições de trabalho, salário e valorização do magistério.

O conjunto de artigos que compõe a seção Pontos de Vista, inicia-se com as políticas de formação de professores da Costa Rica, e, a seguir, são analisados os objetivos, metas e resultados alcançados pelo Pibid, o Pnaic, o Pnem e o Programa de Mestrado Profissional em Letras (Profletras). O Pibid ocupa maior espaço nas discussões pelo caráter inovador, pela abrangência e, principalmente, porque, ao ser desenvolvido na universidade, a sua concepção visava mudar aspectos importantes da prática formativa inicial do professor da educação básica: a relação entre teoria e prática.

Os autores procuram mostrar os desafios e limites desses programas, considerando como foram concebidos pelas agências governamentais e/ou universidades, e o foco das discussões recai sobre os aspectos inovadores, as práticas interdisciplinares, o incentivo ao desenvolvimento da relação entre ensino e tecnologias da informação, os aspectos e desafios da aprendizagem e a construção da autonomia docente. Há também análises críticas sobre elementos desses programas, especialmente o Profletras, naquilo que aderem com muita força à demanda socioeconômica de uma formação de professores que responda às exigências postas para a escola.

Em suma, da leitura dos números 54 e 98, fica o registro de que as políticas de formação de professores não são construídas fora do diálogo com o contexto histórico, político e econômico da sociedade na qual são produzidas para responder as demandas educacionais. As transformações pelas quais passou o Brasil nas últimas décadas são constitutivas das concepções, das atribuições e dos conhecimentos postos como necessários ao professor. Nas interações que ocorrem no cenário político e econômico nacional e internacional, as perspectivas de desenvolvimento do País são projetadas tendo a escola, logo o professor, como ponto importante. Embora isso não tenha se revertido em melhoria das representações da carreira e, principalmente, de salário, é a escola que constrói a base da formação profissional demandada pela sociedade. Esse papel marca a elaboração das políticas de formação de professores.

Formação de professores em/para contextos diversos

Dentre os números da revista *Em Aberto* dedicados à temática em tela estão um número sobre formação de professores indígenas e um que analisa a formação de professores no contexto da educação a distância.

Publicado em 2003, o número 76, organizado por Luís Donisete Benzi Grupioni, tem como título *Experiências e desafios na formação de professores indígenas no*

Brasil. Em consonância com os demais números sobre o tema, analisa o contexto social e político brasileiro, particularmente da década de 1990, de modo a situar experiências históricas e mapear a construção do ordenamento jurídico que reconhece o direito à educação, nesse caso, dos povos indígenas. Tal análise evidencia as especificidades da diversidade sociocultural e linguística, que precisam ser consideradas para se pensar/planejar a formação de professores indígenas. Assim, como uma verdadeira conquista, o número destaca a construção do consenso em torno do modelo que reconhece a necessidade de professores que pertençam às respectivas comunidades, “por elas escolhidos para serem formados e assumirem a docência [e gestão] das escolas indígenas, enquanto protagonistas de uma [...] proposta de educação” (Grupioni, 2003, p. 7).

De tal contexto emergem os elementos explorados nos artigos, especialmente da seção Pontos de Vista, quanto às escolas indígenas: experiências de formação docente nas comunidades; concepções norteadoras dessa formação; práticas pedagógicas desenvolvidas por esses professores; participação substancial em programas de implantação das escolas; situação da educação bilíngue e intercultural no Brasil; e educação de jovens e adultos indígenas.

Desse modo, o número contribui para ampliar o conhecimento dentro do campo da formação de professores, considerando parte expressiva da população brasileira que apresenta especificidades socioculturais em relação à sociedade nacional. Nesse sentido, promove a reflexão sobre o direito à educação para todos os povos e culturas que compõem a nação brasileira; sobre a diversidade cultural e a educação intercultural; sobre os objetivos da educação escolar para os diferentes povos e, conseqüentemente, para a organização institucional e burocrática das escolas e a formação de professores para atuar nesses diferentes contextos. Reflexões incontornáveis quando se pretende construir uma sociedade plural e democrática.

Em 2010, o número 84, *Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades*, organizado por Luís Henrique Sommer, condensa uma série de debates na sociedade, extrapolando o campo acadêmico. Conforme apontado na Apresentação, os textos exploram:

uma pluralidade de objetos, enfoques teórico-metodológicos e estilos de escrita, algo que consideramos altamente recomendável e que parece retratar o estado do conhecimento desse polêmico campo de saberes e práticas. (Sommer, 2010, p. 11).

O organizador enfatiza, ainda, que o propósito do número temático é abordar a formação de professores a distância, e não a educação a distância nem a formação para a docência na educação a distância. Os artigos exploram questões como:

- a polarização exacerbada nos debates sobre essa modalidade de ensino;
- o posicionamento de organizações profissionais e da sociedade civil acerca da formação inicial de professores na modalidade a distância;
- a recontextualização educacional das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na formação de professores a distância;

- experiências de formação continuada de professores e as possibilidades de ensinar e aprender na educação *online*;
- o trabalho e a formação de professores na cibercultura;
- a política nacional para a formação de professores a distância e a precarização do trabalho docente;
- as tecnologias digitais e a formação de professores na modalidade a distância, considerando-se o contexto dos nativos digitais;
- a relação de imanência entre a educação a distância, particularmente a formação de professores; e
- a racionalidade política identificada como governamentalidade neoliberal.

O amplo cenário esboçado pelos temas e perspectivas explorados no número 84 evidencia a complexidade que envolve a questão, destacando: reflexões sobre o contexto tecnológico e suas implicações na vida social, bem como nas instituições sociais (família, escola, entre outras); a mudança de paradigmas sobre o aprender e o ensinar; as relações de sociabilidade; e a produção de conhecimentos no contexto contemporâneo. Evidentemente, essas questões são inerentes ao campo da Educação e das políticas de formação de professores que precisa dar conta de formar educadores em contextos diversos para atuarem em situações e espaços também diversos.

Desse modo, foram contempladas abordagens que privilegiaram contextos socioculturais específicos, além de evidenciarem questões emergentes da sociedade brasileira contemporânea.

Considerações finais

A análise dos oito números temáticos da revista *Em Aberto* sobre formação de professores propiciou identificar, em visão panorâmica, as questões que influenciaram os debates ao longo dos 40 anos da publicação do periódico.

A preocupação com a qualificação profissional perpassa todo o período examinado, destacando-se a mudança da nomenclatura utilizada: *de preparação de recursos humanos para a educação* passando para *formação de profissionais da educação* ou simplesmente *formação de professores*. Os artigos analisam diferentes perspectivas do debate sobre qualificação profissional, em interface com questões sobre carreira, salário e organização política docente, evidenciando que não se trata de uma simples mudança de nomenclatura, mas do amadurecimento do próprio campo da Educação e da formação de professores.

Na década de 1980, as discussões a respeito de formação, identidade e profissionalização docente, trataram de movimentos em que se inseriam os processos educacionais no Brasil com abordagens, em sua maioria, críticas e problematizadoras em relação a:

- legislações de décadas anteriores que definiam os chamados cursos de preparação dos recursos humanos para a educação;

- currículos dos cursos de Pedagogia e licenciaturas;
- restrições formativas das especialidades da educação;
- falta dos fundamentos teóricos da educação nos cursos de formação;
- expressivo número de professores leigos no ensino brasileiro; e
- questões de carreira, salário e organização política docente.

Na década de 1990, as discussões caminham para a delimitação de questões fundamentais à caracterização do trabalho docente na escola de educação básica:

- formação de um forte discurso sobre o valor social do trabalho docente;
- definição dos tempos/espaços de atuação desses profissionais;
- delineamento dos temas e das características da formação no ensino superior voltado para combater dicotomias com a teoria e a prática; e
- criação da associação profissional – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) – como um importante sinal do engajamento e da organização desses profissionais.

Outro elemento de destaque são as políticas de formação de professores, presentes desde os primeiros números do periódico nos anos 1980 até os números mais recentes dos anos 2010. É possível identificar linhas de aproximação entre os artigos publicados sobre esse tema, ressaltando-se as preocupações com as revisões curriculares dos cursos de Pedagogia e licenciaturas. Os números temáticos também abordaram a identificação de tendências e a proposição de elementos a serem considerados na formulação de novas políticas para a formação docente, assim como analisaram legislações, programas e projetos educacionais voltados tanto à formação inicial como continuada de professores.

Os números temáticos sobre formação de professores contemplaram, ainda, contextos diversos, como a formação de professores indígenas e a formação de professores a distância, ampliando o horizonte de reflexão acerca da necessidade de pensar o geral e o particular, as relações de igualdade e diferença na educação, sejam elas socioeconômicas, culturais ou geracionais, além dos contextos emergentes.

A leitura dos números da revista *Em Aberto* deixa entrever também as tensões e os problemas presentes em todo o movimento de defesa de uma política de formação de professores, como:

- dicotomias entre teoria e prática;
- distanciamento entre escola e universidade;
- dificuldade de pôr o professor da educação básica na posição de sujeito construtor de sua própria prática;
- discussão sobre a formação descolada da valorização salarial; e
- posição dúbia do professor, que é entendida como um agente social ou somente um profissional da área de ensino.

Essas questões continuam muito presentes, apesar de ser possível afirmar que, no Brasil, foi construída uma política nacional de formação de professores. A revista *Em Aberto*, de fato, constitui amostra representativa do que vem sendo feito e pensado sobre os problemas, as tensões, as perspectivas e as possibilidades no campo da formação de professores nos últimos 40 anos.

Referências bibliográficas

ALVES, R. O preparo do educador. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 1, n. 8, p. 22-30, ago. 1982.

ARAÚJO FILHO, L. S. O professor: formação, carreira/salário e organização política: reflexões por uma organização politicamente competente. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 34, p. 1-10, abr./jun. 1987.

BARBOSA, M. V.; FERNANDES, N. A. M. Políticas públicas para formação de professores e seus impactos na educação básica. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 30, n. 98, p. 15-20, jan./abr. 2017a. Seção Apresentação.

BARBOSA, M. V.; FERNANDES, N. A. M. Políticas públicas para formação de professores: Pibid, mestrados profissionais e Pnem. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 30, n. 98, p. 23-39, jan./abr. 2017b. Seção Enfoque.

BRANDÃO, C. R. Os professores leigos. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 32, p. 13-15, out./dez. 1986.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Síntese do Seminário sobre Formação do Professor Leigo*. Recife, 1985. mimeo.

CALAZANS, M. J. C. A escola na integração sociedade civil/Estado: um fórum para encaminhamento das lutas dos professores. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 6, n. 34, p. 17-24, abr./jun. 1987.

CARVALHO, A. M. P. Reformas nas licenciaturas: a necessidade de uma mudança de paradigma mais do que de mudança curricular. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 12, n. 54, p. 51-63, abr./jun. 1992.

CANDAU, V. M. F. A formação de educadores: uma perspectiva multidimensional. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 1, n. 8, p. 19-21, ago. 1982.

DEMO, P. Formação de formadores básicos. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 12, n. 54, p. 23-42, abr./jun. 1992.

EM ABERTO. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1981- . Todos os números disponíveis em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto>. Acesso em: 30 dez. 2021.

- FREITAS, L. C. Em direção a uma política para a formação de professores. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 12, n. 54, p. 3-22, abr./jun. 1992.
- GADOTTI, M. A questão da educação e a formação do educador: aprendendo com a minha própria história. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 6, n. 34, p. 25-39, abr./jun. 1987.
- GADOTTI, M. Elementos para a crítica da questão da especificidade da educação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 3, n. 22, p. 21-30, jul./ago. 1984.
- GATTI, B. A. Sobre a formação de professores para o 1º e 2º graus. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 6, n. 34, p. 11-15, abr./jun. 1987.
- GRUPIONI, L. D. B. Apresentação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 20, n. 76, p. 7-11, fev. 2003.
- Haidar, M. L. M. Natureza e especificidade da educação: subsídio para a reformulação dos cursos de preparação de recursos humanos para a educação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 3, n. 22, p. 15-20, jul./ago. 1984.
- INEP discute natureza e especificidade da educação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 3, n. 22, jul./ago. 1984. Seção Painel, quarta capa. Disponível em: [http:// http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/1895/1634](http://http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/1895/1634). Acesso em: 30 dez. 2021.
- MARQUES, M. O. A reconstrução dos cursos de formação do profissional da educação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 12, n. 54, p. 43-63, abr./jun. 1992.
- MELLO, G. N.; MAIA, E. M.; BRITTO, V. M. V. As atuais condições de formação do professor de 1º grau: algumas reflexões e hipóteses de investigação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 1, n. 8, p. 1-11, ago. 1982.
- PICANÇO, I. S. Alguns elementos para discussão sobre o professor leigo no ensino brasileiro. *Em Aberto*, Brasília, v. 5, n. 32, p. 9-12, out./dez. 1986.
- RIBEIRO, M. Formação unificada do profissional de ensino: uma proposta da Faculdade de Educação da Universidade do Amazonas. *Em Aberto*, Brasília, v. 12, n. 54, p. 65-73, abr./jun. 1992.
- SAVIANI, D. Uma estratégia para a reformulação dos cursos de pedagogia e licenciatura: formar o especialista e o professor no educador. *Em Aberto*, Brasília, v. 1, n. 8, p. 13-17, ago. 1982.
- SILVA, J. I. A natureza e a especificidade da educação: subsídios para uma reflexão sobre a formação do educador. *Em Aberto*, Brasília, v. 3, n. 22, p. 7-13, jul./ago. 1984.
- SOMMER, L. H. Apresentação. *Em Aberto*, Brasília, v. 23, n. 84, p. 11-14, nov. 2010.

STAHL, M. M. Reflexões sobre a formação do professor leigo. *Em Aberto*, Brasília, v. 5, n. 32, p. 17-25, out./dez. 1986.

WARDE, M. J. O professor leigo. Até quando? *Em Aberto*, Brasília, v. 5, n. 32, p. 1-8, out./dez. 1986.

Natalia Aparecida Morato Fernandes, doutora em Sociologia, é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação e do departamento de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM). Atua nos cursos de licenciatura e realiza atividades de pesquisa e extensão sobre as temáticas: políticas educacionais; formação de professores; e reforma do ensino médio.

natalia.fernandes@uftm.edu.br

Marinalva Vieira Barbosa, doutora em Linguística, é docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Programa de Mestrado Profissional em Letras e do departamento de Linguística e Língua Portuguesa da UFTM. Desenvolve atividades de pesquisa, ensino e extensão sobre leitura, escrita, produção de conhecimentos e formação de professores.

marinalva.barbosa@uftm.edu.br

62

Amanda Regina Gonçalves, doutora em Geografia e mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), *campus* Rio Claro/SP, é professora do curso de licenciatura em Geografia, do Instituto de Geografia na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

goncalves.amanda@gmail.com

Recebido em 31 de agosto de 2021

Aprovado em 10 de novembro de 2021

Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988

Nalú Farenzena

Resumo

A análise da trajetória do conteúdo normativo na Constituição Federal deve considerar as três diretrizes da política de financiamento público da educação básica – prioridades no financiamento, política de fundos na educação básica e garantia de padrões de qualidade e custos. A diretriz prioridades no financiamento divide-se em: etapa da educação e responsabilidades federativas na educação. O exame do financiamento como política pública se refere, em primeiro plano, à política formulada e, secundariamente, ao processo de sua formulação. As diretrizes constitucionais da política de financiamento compreendem proposições da tramitação e dos textos promulgados referentes à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e às Emendas Constitucionais nº 14/1996, nº 53/2006, nº 59/2009 e nº 108/2020. Os resultados mostram que a presença da sociedade civil comprometida com a realização do direito à educação foi e continua sendo substancial para que ocorram avanços nessa política.

Palavras-chave: educação básica; financiamento da educação; legislação do ensino; políticas de financiamento público.

Abstract

Trajectory of the legal guidelines for the funding of basic education at the Constituent Assembly and the Brazilian Constitution of 1988

The analysis of the trajectory of the Federal Constitution's normative content must consider the three guidelines of the public funding policy for Basic Education – funding priorities, fund policy in Basic Education and quality standards assurance and costs. The funding priorities guideline has the following branches: Education stage and federal responsibilities towards Education. The analysis of the funding of public education relates, firstly, to the policy formulated and, secondly, to the formulation process. The constitutional guidelines of the funding policy involve the proposition of the proceedings and of texts enacted that concern the Brazilian National Constitutional Assembly (1987-1988) and the legal documents Emendas Constitucionais nº 14/1996, nº 53/2006, nº 59/2009 and nº 108/2020. Results show that the involvement of the civil society committed to the actualization of the rights to education was and remains substantial for the advancements in this policy.

Keywords: basic education; education funding; education laws; public funding policies.

Resumen

Trayectoria de los lineamientos legales para el financiamiento de la educación básica en la Asamblea Constituyente y en las reformas a la Constitución Federal de 1988

El análisis de la trayectoria del contenido normativo de la Constitución Federal debe considerar los tres lineamientos de la política de financiamiento público de la educación básica –prioridades en el financiamiento, política de fondos en la educación básica y garantía de estándares de calidad y costos. El lineamiento de prioridades en el financiamiento se divide en: etapa de la educación y responsabilidades federativas en la educación. El examen del financiamiento como política pública se refiere, en primer lugar, a la política formulada y, en segundo lugar, al proceso de su formulación. Los lineamientos constitucionales de la política de financiamiento comprenden propuestas del procedimiento y de los textos promulgados referentes a la Asamblea Nacional Constituyente (1987-1988) y a las Reformas Constitucionales n.º 14/1996, n.º 53/2006, n.º 59/2009 y n.º 108/2020. Los resultados muestran que la presencia de la sociedad civil comprometida con la realización del derecho a la educación fue y sigue siendo sustancial para que se produzcan avances en esta política.

Palabras clave: educación básica; financiamiento de la educación; legislación de la enseñanza; políticas de financiación pública.

Introdução

Uma das áreas temáticas dos estudos sobre políticas públicas educacionais é o financiamento da educação. As políticas públicas são consideradas, neste texto, *programas* de ação pública, isto é “[...] dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (Muller; Surel, 2002, p. 11).

Segundo Thoenig (2006), nas Ciências Sociais, há preocupação com a precisão do termo política pública: Qual é a autoridade que intervém? Qual é o setor de intervenção? Em qual momento? Qual o alvo visado? Assim, não se trata de focar a política do Estado em geral, mas a política fiscal de um governo num dado período ou a política de educação infantil de um dado território em tal período. Existem tantas políticas públicas quantas forem as combinações possíveis, sendo importante observar que a abordagem das Ciências Sociais em relação às políticas públicas leva em conta fatos observáveis, pois o interesse não é “o que uma autoridade deve fazer segundo o mandato que lhe é atribuído, mas o que ela faz e ao que ela renuncia a fazer em face de uma situação ou de um problema. Elas se desenvolvem através de relações com outros atores sociais coletivos ou individuais” (Thoenig, 2006, p. 329 – tradução nossa).

Este artigo concebe o financiamento público da educação como política pública, uma parte desse amplo setor. É de se observar, todavia, que, conforme Muller (2018, p. 24), “uma política pública não é um dado, mas uma construção de pesquisa”, por isso, cabe explicitar que, no bojo das possibilidades de focar ou articular dimensões da política de financiamento da educação, serão analisadas algumas de suas diretrizes, inscritas na Constituição da República. Nessa concepção, a política pública de financiamento será trabalhada somente em aspectos de seu conteúdo normativo, restrito a disposições da Constituição Federal.

O objetivo é analisar a trajetória do conteúdo da formulação legislativa, no Congresso Nacional, de três diretrizes da política de financiamento público da educação básica: prioridades no financiamento, política de fundos na educação básica e garantia de padrões de qualidade e custos. A diretriz *prioridades no financiamento* se desdobra em duas – etapa da educação e responsabilidades federativas na educação.

Conforme Jacquot (2006), na fase de formulação, o problema público é tratado pelo governo e se transforma em política pública; alternativas são formuladas como soluções possíveis para o problema e ocorre o momento próprio da decisão. As diretrizes constitucionais, aqui enfocadas, do financiamento da educação compreendem proposições da tramitação e dos textos promulgados referentes à Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) e às Emendas Constitucionais (EC) nº 14/1996 (1995-1996), nº 53/2006 (2005-2006), nº 59/2009 (2007-2009) e nº 108/2020 (2015-2020). Os textos foram objeto de análise documental, na qual a interpretação envolveu a articulação entre diferentes textos normativos (aprovados ou não) e entre os textos normativos e os aspectos do macro contexto em que se inseriram os processos legislativos.

As próximas quatro seções abrangem a formulação legislativa das diretrizes da política de financiamento, as quais são objeto de análise. Nos comentários finais, a trajetória das diretrizes, no período, é sintetizada.

Cabe uma ressalva quanto aos conteúdos contemplados em cada momento. A revisão registra as disposições inscritas na Constituição Federal, todavia, no que concerne a propostas apresentadas/discutidas e não aprovadas, a opção, dados os limites do texto, foi a de destacar somente aquelas julgadas mais marcantes dentro de cada diretriz. Marcantes foram consideradas as que suscitaram mais debates ou foram reagendadas em outros momentos da produção legislativa no nível constitucional.

Constituição de 1988

Na ditadura inaugurada em 1964, no Brasil, fez-se capilar a estratégia autoritária. Entre 1964 e 1985, o País caracterizou-se pela conformação de um Estado burocrático-autoritário, no qual, segundo O'Donnell (1990), possuíam peso decisivo as organizações especializadas na coerção e aquelas que normatizavam a economia. Ademais, houve fechamento de canais democráticos de acesso ao governo ou a critérios de representação popular ou de classe. Na primeira metade da década de 1980, o esgotamento do modelo coercitivo conduziu à reengenharia institucional da transição negociada do regime, cunhada de *transição democrática*.

O primeiro governo civil da chamada Nova República não logrou constituir, pelo jogo democrático, processos institucionais de negociação de interesses com vistas à obtenção de consensos mínimos em torno de um novo projeto hegemônico e muito menos a agregação de apoios que sustentassem a execução das políticas formuladas. Segundo Nogueira (1998), além do malogro da política econômica, o governo José Sarney (1985-1990) carregou a pesada bagagem do regime ditatorial, equilibrou-se numa heterogênea armação política, dentro de um cenário de profunda crise política e de um complexo processo constituinte. Isso explica, em parte, o fato de muitos dos dispositivos consagrados na Constituição de 1988 terem sido, logo em seguida e de modo continuado, objeto de contestação, a fim de adequar o arcabouço institucional do País a um novo projeto. Tal situação levou ao que Couto (1997) chamou de "constitucionalização da agenda política", ou seja, um processo constante de reforma constitucional, o qual exige significativos empenhos e negociações para forjar maiorias parlamentares excepcionais necessárias à aprovação de emendas. Das reformas constitucionais que modificaram disposições acerca da educação, quatro são abordadas neste texto.

Em fevereiro de 1987, instalaram-se os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, composta pelos mesmos integrantes do Congresso Nacional. A elaboração do texto constitucional seguiu uma trajetória na qual se identificam, pela ordem, os momentos das subcomissões temáticas, das comissões temáticas, da Comissão de Sistematização, do Plenário da Constituinte e da Comissão de Redação. As proposições da agenda evidenciam a disputa acirrada pelo ordenamento da

educação na sociedade brasileira, estreita relação entre parlamento e sociedade civil e processos de negociação que, embora descontínuos, contemplaram a explicitação e a conciliação de interesses.

No Quadro 1, encontram-se as disposições de cada diretriz da política de financiamento da educação no texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, assim como proposições de substitutivos que não obtiveram aprovação.

Quadro 1 – Política de financiamento da educação básica no texto original da Constituição da República Federativa do Brasil – diretrizes selecionadas

Diretriz		Constituição de 1988 (texto original)	
		Disposições	Propostas não aprovadas
Prioridade no financiamento	Etapa da educação	Ensino fundamental obrigatório, nos termos do PNE. ¹ Salário-educação para o ensino fundamental público.	–
	Responsabilidades federativas	<p>União:</p> <ul style="list-style-type: none"> – sistema federal de ensino; – assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. <p>Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> – educação pré-escolar e ensino fundamental; – programas suplementares para o ensino fundamental. <p>Ensino fundamental e alfabetização:</p> <ul style="list-style-type: none"> – 50% dos recursos vinculados à MDE² de todas as esferas de governo, por dez anos (artigo 60 do ADCT³). 	<p>União:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ensino superior. <p>Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ensino fundamental. <p>Estados e municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ensino “básico” e médio (regulamentação em lei complementar estadual).
Política de fundos	–	Transferência de recursos (da União ou dos estados), por meio de fundos, para que estados e municípios assegurassem padrões mínimos de qualidade.	
Garantia de padrão de qualidade e custos	Garantia de padrões de qualidade como princípio do ensino.	Padrões mínimos de qualidade e custos como base para o financiamento da educação por parte do poder público.	

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Notas: ¹ Plano Nacional de Educação.

² Manutenção e desenvolvimento do ensino.

³ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Em relação ao ensino obrigatório, houve forte consenso de que deveria ser somente o ensino fundamental, até então chamado de ensino de 1º grau. Dada a priorização, foi reiterada a destinação do salário-educação a este segmento.

O texto constitucional de 1988 não definiu níveis de ensino prioritários de atuação para União e estados, pois não foi possível a obtenção de consensos quanto a esse ponto. Como será visto nas próximas seções deste artigo, esse assunto

continuou a ser objeto de atenção em fóruns subsequentes de formulação constitucional.

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, houve anteprojetos que contemplaram a associação entre padrões de qualidade na educação e seus custos como parâmetro para o financiamento da educação. A criação de fundos estava prevista para transferência de recursos da União para estados e municípios, ou dos estados para os municípios, a fim de garantir recursos suficientes para o atendimento educacional com padrão mínimo de qualidade. No texto constitucional, o preceito restringiu-se à garantia de padrões de qualidade do ensino como princípio, de modo genérico (artigo 206, inciso VII), e esse tema permaneceu (e permanece) na agenda da política de financiamento da educação.

Nesse período, a revista *Em Aberto* publicou quatro números em que o financiamento da educação esteve em pauta. Os textos analisaram criticamente a política educacional do País e contemplaram alternativas para a política de financiamento da educação que, nesse intervalo de tempo ou mais adiante, entraram na agenda governamental.

Em 1983, o número 14 foi dedicado ao tema *Financiamento e custos da educação*, organizado por José Carlos Melchior. Na seção Enfoque, Melchior (1983) abordou a relação do financiamento da educação com os sistemas de valores políticos, econômicos e tributários, as possibilidades de aperfeiçoamento das fontes existentes de financiamento da educação e a criação de novas fontes.

68

Em 1986, dois números contemplaram artigos que discutiram assuntos que tangenciaram o financiamento da educação. No número 29, sobre *Municipalização do ensino*, Elba Barreto e Lisete Arelaro (1986) analisam a controvertida tese da municipalização do ensino de 1º grau, examinando as responsabilidades federativas para com a educação, aí incluídas as de financiamento, tendo em conta a precária situação da maioria dos municípios brasileiros e as desigualdades territoriais. No número 30, organizado por Pedro Demo, com o tema *Educação e Constituinte*, Jacques Velloso (1986) enfocou quatro questões para o financiamento do ensino na Constituinte: 1) recursos públicos, ensino oficial e gratuidade; 2) Estado e sistema privado de ensino; 3) vinculação da receita de impostos dos governos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; e 4) salário-educação e ensino público.

Em 1989, *A educação na nova Constituição: recursos* foi a temática do número 42, organizado por José Carlos Melchior, com ênfase tanto nas normas constitucionais quanto nas diretrizes e bases da educação. No artigo da seção Enfoque, Melchior (1989) analisou as políticas públicas que influenciavam mais diretamente o financiamento da educação – o endividamento interno e externo, o combate à inflação e a remuneração salarial. Na seção Pontos de Vista, Ediruald de Mello (1989) discutiu o financiamento da educação e sua relação com a gestão democrática do ensino público de 1º grau. Deteve-se em examinar os custos do ensino e defendeu a necessidade de definir padrão de qualidade e o correspondente “custo/aluno/qualidade”. Sobre o financiamento da educação nos municípios, Maria Eudes Bezerra

Veras (1989) descreveu minuciosamente as fontes de recursos locais, seu uso na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e o controle cidadão.

Emenda Constitucional do Fundef (EC nº 14/1996)

A partir do governo Collor de Mello (1990-1992), o Brasil sofreu uma guinada liberal, adotando políticas adversas ao nacional-desenvolvimentismo predominante até então. A nova agenda reuniu estratégias de ajuste estrutural visando à estabilização econômica e às políticas neoliberais de abertura comercial, à desregulamentação econômica e à privatização do setor produtivo estatal. Complementarmente, o ajuste previu uma reforma do aparelho de Estado, a fim de redefinir a natureza das funções estatais, a estrutura e os processos administrativos e as relações intergovernamentais. Segundo Sallum Junior (2000), o Plano Real, iniciado em 1994, ainda durante o governo Itamar Franco (1992-1994), bem como as reformas institucionais e patrimoniais do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deram mais consistência à liberalização iniciada em 1990. Pelo lado da reforma na administração pública, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995) advogou a instalação de uma administração pública gerencial e fundamentou o encaminhamento de propostas de emenda constitucional para reformar a administração pública e o sistema previdenciário.

É indispensável pontuar, em contrapartida, que, tendo em conta a trajetória histórica das políticas sociais no País, a Constituição de 1988 avançou na afirmação de direitos sociais. Como argumentam Castro e Ribeiro (2009), seus dispositivos referentes à política social redesenharam radicalmente o sistema brasileiro de proteção social, aproximando-o do modelo redistributivista. Ainda segundo esses autores, mesmo com estratégias restritivas do gasto social nos anos 1980 e 1990, salvaguardas jurídicas de diferentes áreas protegeram o gasto público social: houve desaceleração nos gastos, mas esta poderia ter sido muito mais intensa sem aquelas salvaguardas.

A EC nº 14/1996 não provocou retrocessos na afirmação do direito à educação, embora tenha ensejado o aprofundamento da municipalização do ensino fundamental sem garantir condições mais qualificadas de atendimento; além disso, preteriu a educação de jovens e adultos no ensino fundamental no âmbito do fundo instituído.

No Quadro 2, encontram-se os conteúdos referentes às diretrizes da política de financiamento da educação trabalhadas neste texto, de acordo com a tramitação e o promulgado na EC nº 14/1996.

Quadro 2 – Política de financiamento da educação básica na Emenda Constitucional nº 14/1996 – diretrizes selecionadas

Diretriz		Emenda Constitucional nº 14/1996	
		Disposições	Propostas não aprovadas
Prioridade no financiamento	Etapa da educação	Ensino fundamental obrigatório, nos termos do PNE. Salário-educação para o ensino fundamental público.	–
	Responsabilidades federativas	<p>União: – rede federal; – assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com funções e objetivos definidos constitucionalmente.</p> <p>Municípios: – ensino fundamental e educação infantil.</p> <p>Estados: – ensino fundamental e ensino médio.</p> <p>Estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório.</p> <p>Programas suplementares para o ensino fundamental.</p> <p>Ensino fundamental: subvinculação de 60% dos recursos vinculados a MDE¹ dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por dez anos (artigo 60 do ADCT²).</p>	A não explicitação da assistência técnica e financeira da União como instrumento da sua atuação na educação básica.
Política de fundos		Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (artigo 60 do ADCT).	Uso ou não uso do salário-educação – cota federal – como fonte da complementação da União ao Fundef (texto omitiu isso).
Garantia de padrão de qualidade e custos		Ajustes das contribuições ao Fundef, de todas as esferas de governo, num prazo de cinco anos, a fim de assegurar valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino nacionalmente definido.	Custo aluno qualidade como referência para a atuação da União na educação básica.

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição da República Federativa do Brasil (1988) – redação dada pela EC nº 14/1996.

Notas: ¹ Manutenção e desempenho do ensino.

² Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que gerou a EC nº 14/1996 teve origem no Poder Executivo Federal, em 1995, e representou a imposição de inflexões a diretrizes e metas que vinham sendo construídas no Brasil no marco da Educação para Todos (1993-1994) e na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), iniciada em 1988. Da apresentação da PEC à sua aprovação, transcorreu menos de um ano. O núcleo do interesse do Executivo era criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, com isso, contornar reivindicações dos docentes, entre elas o estabelecimento de piso salarial nacional, bem como atribuir apenas aos governos subnacionais a priorização financeira do ensino fundamental.

A Constituição de 1988 estabelecia como competência da União a organização e o financiamento do sistema federal de ensino. A imprecisão foi corrigida com a EC nº 14/1996, desmembrando-se essas competências: a União deve *organizar* o sistema federal e *financiar* as instituições de ensino públicas federais. Ainda quanto às prioridades da União, no Congresso Nacional, foi especificada a prestação de assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais como o instrumento para o exercício de suas funções supletivas e redistributivas.

As disposições da PEC aprovada no Poder Legislativo Federal corrigiram a imprecisão terminológica de que um dos níveis de atuação prioritária dos municípios era o “pré-escolar”, passando para “educação infantil”, adaptando assim o texto constitucional aos substitutivos da LDB. Em relação às prioridades dos estados, foram agora estabelecidas – ensino fundamental e ensino médio –, preenchendo uma lacuna.

As principais inovações da EC nº 14/1996 foram a criação do Fundef e a subvinculação de 60% da receita líquida de impostos dos governos subnacionais ao ensino fundamental, dois mecanismos associados para reforço da atribuição de maior responsabilidade dos municípios, dos estados e do Distrito Federal com o ensino fundamental. A contribuição da União ao Fundef foi prevista para ser relativamente pequena e sua efetivação aportou recursos residuais. Quanto ao uso ou não da cota federal do salário-educação para a complementação da União ao Fundef, o texto constitucional foi omissivo e, na prática, essa fonte foi usada.

Importante sublinhar que, na tramitação no Congresso Nacional, foi preceituado o ajuste progressivo das contribuições das três esferas de governo ao Fundef, a fim de que, num prazo de cinco anos, pudesse ser garantido um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, este último a ser definido em âmbito nacional. Nas palavras de Pinto (2018, p. 857): “Ou seja, estabeleceu-se a data de 1º de janeiro de 2003 como o prazo para implantação do que veio a se tornar o CAQi (custo aluno-qualidade inicial)”. Não se efetivou, mas o CAQi e o custo aluno qualidade permaneceram nas agendas governamental e de decisão.

No ano de 2001, no número 74 da *Em Aberto*, com o tema *Financiamento da Educação no Brasil*, organizado por Jorge Abrahão de Castro, dez artigos enfatizaram diversas perspectivas. Na seção Enfoque, Castro (2001) descreveu com precisão a estrutura da política de financiamento da educação no Brasil, suas fontes, seus usos, o Fundef e a subvinculação de recursos ao ensino fundamental estabelecida pela EC nº 14/1996.

As emendas do Fundeb (EC nº 53/2006) e da mudança na obrigatoriedade escolar (EC nº 59/2009)

De 2003 a meados de 2016, o Brasil teve na presidência uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), quando ocorreram os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e

Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e um mandato inconcluso, em função de *impeachment*, de 2015 a agosto de 2016). Mantiveram-se, nesses anos, fundamentos da agenda macroeconômica anterior, como a política de geração de *superavit* fiscal, mas políticas sociais foram redefinidas e priorizadas, na direção da inclusão social. Segundo Castro *et al.* (2009), os constrangimentos da política macroeconômica à efetivação de políticas sociais mais ousadas constituíram uma linha de continuidade desse período com o anterior, contudo, houve redirecionamentos na intervenção do Estado na área social; desde 2007, no segundo governo Lula, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade permitiram uma inflexão: as políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de desenvolvimento e de superação da crise.

Fagnani (2011), ao demonstrar a ampliação do gasto social, no período de 2006 a 2010, pondera que, para tal, concorreram melhorias no mundo do trabalho e nas contas públicas e certo descrédito da ideologia neoliberal com a crise financeira internacional de 2008. O autor assinala a emergência ou a ampliação de espaços democráticos de pressão e controle social em diversas áreas, que contribuíram para a consolidação de políticas universais, como nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e política urbana. Houve, para o autor, inflexões no sentido de construção de uma nova estratégia de proteção social – com desenvolvimento econômico, distribuição de renda e convergência entre políticas universais e focalizadas –, embora tenham permanecido tensões entre os paradigmas de estado mínimo e de bem-estar social e desafios imensos a enfrentar para que o caminho continuasse sendo seguido.

Nesse período, foram promulgadas as EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009, em 2006 e 2009. No Quadro 3, as duas emendas constitucionais são descritas nos aspectos do financiamento da educação aqui examinados.

De meados de 2005 até o final de 2006, a EC nº 53/2006, que criou o Fundeb, foi apreciada no Congresso Nacional, e a PEC que lhe deu origem foi de iniciativa do Poder Executivo. Além dos parlamentares e outros atores da sociedade política, a tramitação da proposição contou com intensa participação de entidades e movimentos da sociedade civil, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil. Cabe sublinhar a ação do Movimento “Fundeb pra Valer!”, cuja mobilização e intervenção no trabalho legislativo imprimiram significativas mudanças em propostas preliminares.

Vale observar que, no período de vigência do Fundeb, diversas propostas de ampliação da redistribuição de recursos financeiros entre os entes federados fizeram parte da agenda de debates e negociações do financiamento da educação básica, envolvendo governos e entidades da sociedade civil; muitas, inclusive, foram apresentadas no Congresso Nacional, sob forma de emendas constitucionais, para apreciação.¹

¹ A respeito da tramitação da Emenda do Fundeb e de outras propostas de emendas constitucionais no período, ver Martins (2009) e Farenzena e Machado (2010).

Quadro 3 – Política de financiamento da educação básica nas emendas constitucionais nº 53/2006 e nº 59/2009 – diretrizes selecionadas

Diretriz	Emenda Constitucional nº 53/2006		Emenda Constitucional nº 59/2009
	Disposições	Propostas não aprovadas	Disposições
Prioridade no financiamento	Etapa da educação	Ensino fundamental obrigatório, nos termos do PNE. ¹ Salário-educação para a educação básica pública.	– Educação básica da população de 4 a 17 anos de idade. Salário-educação para a educação básica pública.
	Responsabilidades federativas	União: – rede federal; – assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com funções e objetivos definidos constitucionalmente. Municípios: – ensino fundamental e educação infantil. Estados: – ensino fundamental e ensino médio. Estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório. Programas suplementares para o ensino fundamental.	– Idem, com duas mudanças: – União, estados, Distrito Federal e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar universalização, padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório; – programas suplementares para a educação básica pública e não mais somente ensino fundamental.
Política de fundos	Institui o Fundeb ² (artigo 60 do ADCT). ³	A não inclusão da creche no Fundeb; Complementação da União de R\$ 4,3 bilhões no quarto ano (sem outras garantias). Redução de outras despesas federais em educação para garantir a complementação.	Fundeb foi mantido no artigo 60 do ADCT.
Garantia de padrão de qualidade e custos	–	Ajustes das contribuições ao Fundeb, de todas as esferas de governo, num prazo de cinco anos, a fim de assegurar valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino nacionalmente definido.	–

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição da República Federativa do Brasil (1988) – redação dada pela EC nº 53/2006 e pela EC nº 59/2009.

Notas: ¹ Plano Nacional de Educação.

² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

³ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A PEC que originou a EC nº 59/2009 foi uma proposição com origem no Senado Federal em 2003, e foi aprovada no Senado em 2008. Continha apenas a determinação de eliminar a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da manutenção e do desenvolvimento do ensino (MDE) da União. Na Câmara dos Deputados, essa disposição foi mantida, todavia, outros preceitos foram acrescidos, sendo um deles o que mais caracteriza a EC nº 59/2009: a prescrição de obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade.²

Pouco menos de três anos separam as duas emendas e existem dois pontos comuns entre elas: o reforço à corresponsabilidade das esferas de governo para com a educação obrigatória, a qual, com a Emenda nº 59/2009, foi ampliada; e a definição de maiores responsabilidades públicas para com a educação básica, embora a prioridade continue a ser o ensino obrigatório – ensino fundamental até a promulgação da EC nº 59/2009 e educação básica da população de 4 a 17 anos de idade com essa emenda.

Coerente com a criação do fundo da educação básica, o salário-educação, antes restrito ao ensino fundamental, foi redefinido, passando a fonte de financiamento da educação básica com a EC nº 53/2006.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é a principal modificação da EC nº 53/2006 para a política de financiamento da educação básica. Com o Fundeb, previsto para o período 2007-2020, todas as etapas e modalidades da educação básica foram valorizadas, e muita luta foi necessária, conforme mencionado anteriormente, para que a creche não ficasse fora. Com o Fundeb, recursos da receita de impostos vinculada à MDE de estados e municípios destinados aos fundos estaduais foram ampliados; no que concerne à complementação da União, na tramitação dessa emenda, o Congresso Nacional fixou valores monetários a serem aplicados nos três primeiros anos e um percentual de pelo menos 10% dos recursos dos fundos a partir de 2010.

O ajuste progressivo das contribuições ao Fundeb, a fim de garantir valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, tal como disposto na Emenda do Fundeb, não foi preceito aprovado na redação final.

Na EC nº 59/2009, foi prescrita a oferta de programas suplementares para a educação básica (e não mais somente o ensino fundamental) como um dos deveres do Estado. Com essa emenda, foram inseridos a União e o Distrito Federal entre as esferas de governo que devem definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório (antes constavam apenas estados e municípios). A prioridade financeira ao ensino obrigatório ficou balizada pelos objetivos de garantir sua universalização, seu padrão de qualidade e sua equidade.

O Fundeb em perspectiva foi o tema do nº 93 da *Em Aberto*, com nove artigos que exploraram o assunto sob diversos ângulos. A organização coube a Alexandre Peres e Eloísa Vidal. Nesse número, Pinto (2015) defendeu:

² A tramitação da EC nº 59/2009 e as razões para a ampliação da obrigatoriedade escolar expostas durante a tramitação podem ser consultadas em Farenzena (2010).

- o custo aluno-qualidade inicial como valor a ser assegurado pelo Fundeb, principalmente por meio de maior compromisso da União com o financiamento da educação básica;
- a necessidade de tornar perene esse fundo; e
- a constituição de uma rede pública única de educação básica para promover mais igualdade no sistema educacional.

No número 88, sobre *Políticas de educação integral em jornada ampliada*, também se destaca o artigo de Monlevade (2012), em que a oferta da educação em jornada integral é defendida e são examinados desafios e perspectivas para financiá-la.

Emenda do Fundeb permanente (EC nº 108/2020)

O segundo mandato de Dilma Rousseff foi interrompido, por afastamento seguido de *impeachment*. Assumiu a presidência Michel Temer, de maio de 2016 a 1º de janeiro de 2019, quando tomou posse Jair Messias Bolsonaro. Ao buscar explicar as circunstâncias que levaram ao *impeachment* da presidenta, Bastos (2017) toma como hipótese o peso que tiveram a crise financeira global e as reviravoltas da política econômica – políticas de austeridade no primeiro mandato e execução da agenda empresarial conservadora na sequência –, que reforçaram a desaceleração cíclica da economia, o paradoxal descontentamento empresarial e a perda de popularidade da presidenta.

De outro ângulo, Sousa Filho e Silva (2017) exploram dados da base de apoio da presidenta no segundo mandato. Os autores argumentam que essa mesma base foi constituída dentro dos recursos institucionais da governabilidade do presidencialismo de coalizão do Brasil, porém, a aliança foi profundamente comprometida pela perda de legitimidade perante a opinião pública; por exemplo, apontam como emblemático dessa situação o resultado eleitoral de 2014, em que Dilma Rousseff se elegeu, no segundo turno, com apenas três pontos percentuais a mais do que o segundo colocado. A alternativa palatável aos grupos dominantes foi/é o programa *Uma Ponte para o Futuro*, cujo caminho para a implementação foi aberto com o golpe às instituições em 2016.

No governo Michel Temer, foi promulgada a EC nº 95/2016, que estabeleceu um teto para as despesas primárias federais, um “Novo Regime Fiscal” para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com limites individualizados para despesas primárias do Executivo, do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública federais, pelo período de 20 anos, de 2017 a 2036. Como argumentam Rossi *et al.* (2019), essa emenda representa a adoção da austeridade fiscal como fundamento estrutural das ações do setor público brasileiro. A área da educação tem sido afetada duramente pela política de austeridade fiscal.³

³ A redução das despesas federais em educação nos anos mais recentes pode ser consultada em Amaral (2021) e Fineduca (2020, 2021).

No governo em curso, iniciado em 2019, além da política de austeridade fiscal – flexibilizada timidamente em 2020, durante a decretação de estado de calamidade pública diante das crises sanitária e econômica decorrentes da pandemia de Covid-19 –, a política educacional, no âmbito federal, tem sido marcada por propostas de cunho conservador.

Em meio ao último ano do governo Dilma Rousseff, ao governo Michel Temer e à primeira metade do governo Jair Messias Bolsonaro, tramitou, no Congresso Nacional, a PEC que ocasionou a instituição do Fundeb chamado de “permanente” (Brasil. EC nº 108, 2020). A PEC teve origem na Câmara dos Deputados, foi protocolada em 2015 e envolveu maior debate a partir de 2017, com ênfase para o processo de discussão de alternativas em 2019 e nos dois primeiros meses desse ano. Mesmo com a pandemia de Covid-19 e o trabalho remoto do Congresso Nacional, o processo teve continuidade e a EC nº 108/2020 foi promulgada em agosto. Assim como ocorreu com a EC nº 53/2006, de criação do Fundeb, houve forte participação de entidades da sociedade civil na tramitação, porém, o protagonismo, na sociedade política, coube majoritariamente ao parlamento federal, uma vez que o Poder Executivo se omitiu em muitos momentos.

No Quadro 4, estão compilados conteúdos referentes às diretrizes da política de financiamento da educação analisadas no presente artigo. Prioridade no financiamento constitui a diretriz que não sofreu alterações; as duas outras tiveram modificações significativas.

As disposições sobre o Fundeb passaram a fazer parte do corpo permanente da Constituição, o que garante mais estabilidade ao planejamento da oferta educacional. A complementação da União passou de, no mínimo, 10% para 23% dos recursos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Essa proporção é maior do que a prevista na PEC original (10%) e menor do que outras alternativas presentes na tramitação.

A instituição de um sistema híbrido para a distribuição dos recursos de complementação da União foi outra modificação, sendo previstas três modalidades: pelo valor anual por aluno (Vaaf), de 10 pontos percentuais dos 23%; pelo valor anual total por aluno (Vaat), de 10,5 pontos percentuais; por evidências de melhoria de gestão de evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, de 2,5 pontos percentuais. A distribuição da complementação federal não ficou mais restrita aos fundos estaduais dos estados com menos recursos fiscais, pois foi acrescida a complementação com base na apuração do Vaat dos entes subnacionais, o que permitirá transferir recursos federais também aos municípios mais vulneráveis de qualquer estado do Brasil.

Outra inovação é a determinação, inserida na Constituição Federal pela EC nº 108/2020, de que o custo aluno qualidade (CAQ) deva ser referência para a garantia de padrão mínimo de qualidade na educação por parte da União. Embora propostas de maior detalhamento do CAQ e de sua relação com o Fundeb tenham estado em pauta, essa referência para o financiamento da educação foi fixada no parágrafo 7º do artigo 211 e endereçada à atuação da União na educação básica, remetendo-se sua regulamentação a lei complementar.

Quadro 4 – Política de financiamento da educação básica na Emenda nº 108/2020 à Constituição da República Federativa do Brasil – diretrizes selecionadas

Diretriz		Emenda Constitucional nº 108/2020	
		Disposições	Propostas não aprovadas
Prioridade no financiamento	Etapa da educação	Educação básica da população de 4 a 17 anos de idade (universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade). Salário-educação para a educação básica pública.	–
	Responsabilidades federativas	<p>União:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rede federal; – assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com funções e objetivos definidos constitucionalmente. <p>Municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ensino fundamental e educação infantil. <p>Estados:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ensino fundamental e ensino médio. <p>União, estados e municípios devem definir formas de colaboração para assegurar universalização, padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório.</p>	Garantia de universalização, qualidade e equidade como responsabilidade solidária das esferas de governo, nos termos de lei complementar.
Política de fundos		Institui o Fundeb ¹ de caráter permanente (artigo 212-A), no qual a complementação da União deve ser de no mínimo 23% dos recursos globais dos fundos estaduais, cujas modalidades são: Vaaf ² e Vaat ³ e de evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.	<p>Uso da cota federal do salário-educação para complementação da União.</p> <p>Percentuais mínimos diferentes para complementação: 10%, 30%, 40%.</p> <p>Somente complementação Vaat e Vaaf.</p>
Garantia de padrão de qualidade e custos		A garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino por parte da União deve considerar as condições adequadas de oferta e ter como referência o CAQ. ⁴	<p>Maior detalhamento do CAQ.</p> <p>Determinação de que a lei do Fundeb dispusesse sobre a fórmula de cálculo do CAQ, considerando os recursos do Fundeb e outros.</p>

Fonte: Elaboração própria, com base na EC nº 108/2020 e substitutivos da Comissão Especial da PEC nº 15/2015 na Câmara dos Deputados (Brasil. PEC nº 15, 2015).

Notas: ¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

² Valor anual por aluno.

³ Valor anual total por aluno.

⁴ Custo Aluno Qualidade.

Em resumo

As diretrizes da política de financiamento da educação que são objeto de análise encerram uma trajetória de significativas alterações no período de 33 anos, que vai da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988) à promulgação da Emenda do Fundeb permanente, em 2020. Na diretriz de *prioridades no financiamento em relação a etapas/segmentos da educação*, manteve-se a priorização do ensino obrigatório, porém, esse foi ampliado e passou a englobar a educação básica da população de 4 a 17 anos de idade – e não mais apenas o ensino fundamental – a partir da EC nº 59/2009.

As *prioridades no financiamento relativas às responsabilidades federativas* foram paulatinamente mais bem especificadas: com a EC nº 14/1996, as prioridades da União e dos estados foram particularizadas e a priorização financeira do ensino fundamental foi circunscrita aos governos subnacionais; com a EC nº 59/2009, foi conferida a todos os níveis de governo a incumbência de definir formas de colaboração para assegurar universalização, padrão de qualidade e equidade do ensino obrigatório.

Três emendas constitucionais moldam a *política de fundos na educação básica*:

- EC nº 14/1996 criou o Fundef, para vigorar por dez anos;
- EC nº 53/2006 criou o Fundeb, para vigorar por 14 anos;
- EC nº 108/2020 inscreveu o Fundeb no artigo 212-A da Constituição, tornando-o de caráter permanente.

78

Quanto à *garantia de padrão de qualidade e custos*, é uma diretriz que se inicia de modo mais genérico, com a afirmação da garantia de padrões de qualidade como princípio do ensino, passa por dispositivo de ajuste de contribuições relacionado ao Fundef (EC nº 14/1996) e ganha potência com o preceito de que a garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino por parte da União deve considerar as condições adequadas de oferta e ter como referência o custo aluno qualidade (parágrafo 7º do artigo 211, inserido pela EC nº 108/2020). A produção veiculada pela *Em Aberto* sobre o financiamento da educação acompanhou essa trajetória, trazendo análises sobre conteúdos normativos e propostas para a política de financiamento da educação no Brasil, o que revela a característica de engajamento político da produção acadêmica sobre o tema.

Os contextos político-econômicos em que se inseriu a formulação dos textos constitucionais foram muito panoramicamente descritos. Mesmo assim, expõem elementos que demarcaram os processos legislativos, as possibilidades e os esforços de intervenção dos atores estatais e da sociedade civil. Para que ocorram avanços na política de financiamento da educação brasileira, a presença da sociedade civil comprometida com a realização do direito à educação foi e continua sendo substancial.

Referências bibliográficas

AMARAL, N. C. Dois anos de desgoverno: os números da desconstrução. *A Terra é Redonda [online]*, 8 abr. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). *Em defesa de novos recursos para a complementação da União ao Fundeb*. São Paulo, abr. 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/04/20200409_Fineduca_Nota_MDE-e-Compl-Unia%CC%83o-Fundeb.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). *A política de educação infantil no Brasil: das garantias legais ao financiamento do atendimento público*. São Paulo, jul. 2021. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/20210611_NT_Fineduca_EI.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022.

BARRETO, E. S. S.; ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 29, p. 1-13, jan./mar. 1986. Seção Enfoque.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 1-63, 2017. Número especial.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996. Seção 1, p. 18109.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 7 de abril de 2015*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República (PR). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001. Seção Enfoque.

CASTRO, J. A. et al. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. p. 55-122.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, 2009. p. 17-73.

COUTO, C. G. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

EM ABERTO. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1981- . Todos os números disponíveis em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto>. Acesso em: 2 fev. 2022.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *SER Social*, Brasília, DF, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FARENZENA, N. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 197-210, jul./dez. 2010.

FARENZENA, N.; MACHADO, M. G. F. Fundeb e Fundef: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira. In: GONÇALVES, R. P.; LIMA, O. G.; MOREIRA, E. V. (Org.). *As políticas públicas educacionais: visões críticas na atualidade*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2010. p. 95-120.

Fineduca ver Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação.

JACQUOT, S. Approche séquentielle (stages approach). In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po/Les Presses, 2006. p. 73-79.

MARTINS, P. S. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

MELCHIOR, J. C. A. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 2, n. 14, p. 1-11, abr. 1983. Seção Enfoque.

MELCHIOR, J. C. A. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 42, p. 1-18, abr./jun. 1989. Seção Enfoque.

MELLO, E. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 42, p. 51-54, abr./jun. 1989. Seção Pontos de Vista.

MONLEVADE, J. A. C. Como financiar a educação em jornada integral? *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 25, n. 88, p. 69-82, jul./dez. 2012. Seção Pontos de Vista.

MULLER, P. *As políticas públicas*. Niterói: Eduff, 2018.

MULLER, P.; SUREL, Y. *Análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. Seção Pontos de Vista.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

ROSSI, P. et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, p. 1-20, 2019.

SALLUM JUNIOR, B. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 58, p. 131-156, nov. 2000.

SOUSA FILHO, N. A.; SILVA, M. D. L. Impasses do governo Dilma Rousseff: conflito coalizacional e manutenção da governabilidade (2014-2016). In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. *Anais...* Montevideu: Associação Latino-americana de Ciência Política, 2017.

THOENIG, J.-C. Politique publique. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Sciences Po/Les Presses, 2006. p. 328-335.

VELLOSO, J. O financiamento da educação na transição democrática. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 4, n. 25, p. 29-38, 1985. Seção Pontos de Vista.

VELLOSO, J. Educação e Constituinte: quatro questões do financiamento do ensino. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 30, p. 41-52, abr./jun. 1986. Seção Pontos de Vista.

VERAS, M. E. B. Financiamento da educação pelo município: juntando pedras da base legal. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 42, p. 19-29, abr./jun. 1989. Seção Pontos de Vista.

Nalú Farenzena, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde é professora titular. Atua como vice-presidenta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e integra o Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS.

nalu.farenzena@ufrgs.br

Recebido em 5 de outubro de 2021

Aprovado em 5 de janeiro de 2022

Do supletivo à aprendizagem e educação de adultos em 40 anos

Timothy D. Ireland

Resumo

A atual crise civilizatória tem suscitado uma série de acontecimentos – agendas, conferências, comissões, relatórios – que buscam saídas para a emergência em que a humanidade e o planeta se encontram. Todas as agendas apontam a educação, na perspectiva da aprendizagem e educação ao longo da vida, como uma peça fundamental para superar os desafios que a própria humanidade criou. Considerando o contexto internacional contemporâneo e os artigos publicados na revista *Em Aberto*, analisa-se como o conceito da educação de adultos vem evoluindo nos últimos 40 anos. A hipótese proposta é que, ao longo desse período, a educação de jovens e adultos tem sido tratada majoritariamente como escolarização tardia/ educação compensatória ou como um processo de formação/adaptação contínua de “recursos humanos” competentes para o mercado de trabalho. O enfrentamento da crise requer uma mudança de paradigma; conseqüentemente, a nova narrativa da educação de adultos deverá orientar-se por uma ecopedagogia que reestabeleça um equilíbrio entre seres humanos e natureza.

Palavras-chave: avaliação; educação de jovens e adultos; política da educação.

Abstract

From adult education programs to adult learning and education in 40 years

*The present civilization crisis has led to a series of events – agendas, conferences, commissions, reports – which seek answers to the emergencies being faced by humanity and the planet. All agendas point to education, in the perspective of lifelong learning and education, as fundamental to overcoming challenges posed by humanity itself. Within this contemporary international backdrop and based on the articles published in the journal *Em Aberto*, we outline how the concept of adult education has evolved over the last 40 years. Our argument is that, throughout this period, youth and adult education has been treated as compensatory education or as a process of continuous training/adaptation of competent “human resources” for the labour market, despite other influences gestated in the heart of civil society and oriented by a more critical and emancipatory understanding of the role of education in society. Facing the crisis demands a paradigm shift; consequently we understand that the new narrative of adult education will need to be guided by an ecopedagogy which reestablishes the equilibrium between human beings and nature.*

Keywords: youth and adult education; educational policy; evaluation.

Resumen

Del supletivo al aprendizaje y la educación de adultos en 40 años

*La actual crisis civilizatoria ha dado lugar a una serie de eventos –agendas, conferencias, comisiones, informes– que buscan salidas a la emergencia en la que se encuentra la humanidad y el planeta. Todas las agendas apuntan a la educación, desde la perspectiva del aprendizaje y educación a lo largo de toda la vida, como pieza fundamental para superar los desafíos que la propia humanidad ha creado. Considerando el contexto internacional contemporáneo y los artículos publicados en la revista *Em Aberto*, analizamos cómo ha evolucionado el concepto de educación de adultos, anteriormente conocido en Brasil como supletivo, en los últimos 40 años. La hipótesis propuesta es que, a lo largo de este período, la educación de personas jóvenes y adultas ha sido mayoritariamente tratada como una escolarización tardía/ educación compensatoria o como un proceso de formación/adaptación continua de “recursos humanos” competentes para el mercado de trabajo. Enfrentar la crisis requiere un cambio de paradigma; en consecuencia, la nueva narrativa de la educación de adultos debe estar guiada por una ecopedagogía que restablezca el equilibrio entre seres humanos y la naturaleza.*

Palabras clave: evaluación; educación de personas jóvenes y adultas; política educativa.

Começando pelo final: iniciativas globais de enfrentamento à crise

Escrevo este ensaio em um momento de aguda crise climática, sanitária e civilizatória global. Essa crise tem suscitado uma série de acontecimentos – agendas, conferências, comissões, relatórios – que buscam saídas e soluções para a emergência em que a humanidade e o planeta se encontram. Todas as agendas apontam a educação, na perspectiva da aprendizagem e educação ao longo da vida, como peça fundamental para superar os desafios que a própria humanidade criou. Há o reconhecimento de que “mais do mesmo tipo de educação” somente agravará os nossos problemas (Arroyo, 2012), pois, em lugar de contribuir para enfrentar o modelo destrutivo e predador de desenvolvimento, em essência, a educação tornou-se parte do problema, e, agora, a proposta que se apresenta é recriá-la como parte da solução – educar para um mundo ecossustentável.

Antes de nos embrenharmos pelas complexidades do contexto global da educação e das múltiplas agendas aliadas, faz-se necessário tentar esclarecer os principais conceitos referidos neste texto, nos quais ainda são bastante presentes os tentáculos coloniais. Há dois conceitos: de um lado, o conceito tradicional da educação de adultos, cujas raízes são principalmente europeias. Aqui seria possível citar nomes como Nikolaj F. S. Grundtvig, na Dinamarca, Albert Mansbridge, na Inglaterra, e Moses Coady e Jimmy Tompkins, no Canadá, mas também Gandhi, na Índia, e Nyerere, na Tanzânia (Jarvis, 1991; Ireland, 2019). Talvez mais importante que os indivíduos são os movimentos em que essas figuras estavam inseridas e suas inspirações. Sem simplificar demais, identifico três movimentos que incentivaram a prática de educação de adultos: as igrejas e organizações de caráter humanitário, os movimentos de trabalhadores, principalmente de inspiração socialista e anarquista, e a extensão universitária.

A origem da educação ao longo da vida, o segundo conceito, possui raízes ainda mais antigas, porém,

[...] em termos da evolução histórica do conceito, é importante notar que as primeiras elaborações sobre educação ao longo da vida, na década de 1960, foram formuladas em resposta à insatisfação expressa com os sistemas existentes de educação, tanto na América do Norte e na Europa, quanto nos países recém-saídos da dominação colonial. Os sistemas formais de educação foram vistos como caros, inflexíveis, reprodutivistas de relações sociais existentes, incapazes de confrontar a questão da desigualdade e de alcançar o princípio de educação como direito humano, entre outros fatores. (Ireland, 1979 *apud* Ireland 2019, p. 50).

Desde Platão, na Grécia, e Confúcio, na China, cerca de 500 a.C., há referências à importância de processos educacionais que permitem aos seres humanos realizar e praticar a sua própria natureza. As controvérsias entre “educação ao longo da vida” e “aprendizagem ao longo da vida” resultaram no conceito conciliador de *aprendizagem e educação ao longo da vida*. Ao finalmente adotar a Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos em 2015,¹ a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) formulou a seguinte definição:

¹ Originalmente intitulada “Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos”, foi adotada pela Conferência Geral da Unesco na sua 19ª sessão, em Nairóbi (Quênia), em novembro de 1976. Tanto a Declaração de Hamburgo, de 1997, quanto o Marco de Ação de Belém, de 2009, instaram a Unesco a atualizá-la e revisá-la.

A aprendizagem e a educação de adultos são componentes essenciais da aprendizagem ao longo da vida. Elas compreendem todas as formas de educação e aprendizagem que visam a assegurar que todos os adultos participem em suas sociedades e no mundo do trabalho. Elas denotam todo o corpo de processos de aprendizagem formal, não formal e informal, por meio do qual aqueles considerados adultos pela sociedade em que vivem, desenvolvem e enriquecem suas capacidades para viver e trabalhar, tanto em seu próprio interesse quanto no de suas comunidades, organizações e sociedades. (Unesco, 2017, p. 6).

Essa definição inclui um terceiro conceito – aprendizagem e educação de adultos (em inglês, *Adult Learning and Education – ALE*), – que se tornou foco central de uma campanha global promovida e coordenada pelo Conselho Internacional de Educação de Adultos (Icae): “Somos ALE”. A iniciativa tinha por objetivo que as organizações da sociedade civil adotassem uma definição única e global de aprendizagem e educação de adultos, devido à dificuldade de se fazer advocacia em torno de uma prática que recebe nomes diversos.

Ao analisar a narrativa da evolução da educação de adultos no Brasil por meio dos artigos publicados na revista *Em Aberto* nos últimos 40 anos, acompanhamos a influência dessas mudanças sobre a maneira de conceituar a nossa prática, mas com um acréscimo importante. A despeito das influências europeias e norte-americanas, o conceito latino-americano de educação popular tem interagido com e nutrido aqueles mais exógenos, em vários casos produzindo conceitos híbridos, como educação popular de jovens e adultos ou educação de jovens e adultos na perspectiva da educação popular. São conceitos que expressam a tensão sobre a possibilidade de desenvolver práticas inspiradas por educação popular em espaços mais formais e institucionais.

86

O contexto das agendas globais

Como parte da estratégia global, iniciada com os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, aprovados em 2000, a *Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030*, aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, vem sendo executada com graus limitados de sucesso. A Meta 4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que busca “assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade que promova oportunidades de aprendizagem para todos ao longo de suas vidas”, foca a questão da educação, mas, eloquentemente, deixou de fora qualquer menção ao papel da educação de adultos. Apesar disso, as evidências sugerem que a maioria dos outros objetivos, seja erradicação da pobreza (1), boa saúde e bem-estar (3), igualdade de gênero (5), consumo e produção responsáveis (12), combate às alterações climáticas (13) e paz, justiça e instituições fortes (16), não será atingida sem uma potente contribuição da educação.

Em 2021, a Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação publicou o seu relatório final, intitulado *Reimaginar os nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação*, com o diagnóstico dos desafios enfrentados pela humanidade e pelo planeta Terra, apontando o papel que a educação terá que desempenhar em um novo contrato social:

[...] A pandemia tem servido apenas para comprovar a nossa fragilidade e a nossa interconectividade. [...]. Enfrentamos um duplo desafio de realizar a promessa até agora não cumprida de garantir o direito a educação de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos e de realizar plenamente o potencial transformador da educação como um caminho para os futuros coletivos sustentáveis. Para isso, precisamos de um novo contrato social para a educação que consiga reparar as injustiças enquanto transforma o futuro.

Esse novo contrato social deve ser fundamentado nos direitos humanos e baseado em princípios de não discriminação, justiça social, respeito à vida, dignidade humana e diversidade cultural. Deve abranger uma ética de cuidado, reciprocidade e solidariedade. Deve fortalecer a educação como um quefazer público e um bem comum.² (Unesco, 2021b, p. 1 – tradução nossa).

O relatório continua afirmando que a educação sempre desempenhou um papel fundamental na transformação de sociedades humanas, definindo-a como a maneira pela qual “organizamos o ensinar e o aprender ao longo da vida”. Porém, alerta que a educação precisa se transformar, a fim de contribuir para a formação de futuros pacíficos, justos e sustentáveis. Esse mesmo raciocínio está presente em dois outros movimentos internacionais atuais que, ao questionarem em que sentido a realidade pandêmica e pós-pandêmica da Covid-19 mudou ou está mudando a nossa própria compreensão do que é educação, necessariamente questionam tanto a relação entre a oferta de educação em certas épocas etárias da vida e a maneira como se dá o acesso a essa educação quanto seus próprios conteúdos fundamentais.

Em 2021, a Declaração Universal dos Direitos Humanos completou 73 anos de existência, um motivo para repensarmos o que significa o direito à educação no contexto em que nos encontramos. A Declaração destaca o acesso à escolarização básica e à instrução pública. Foi complementada em 1960 pela Convenção da Unesco relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de importância fundamental por ser ainda a única convenção internacional sobre o direito à educação.³ Nesse normativo, a educação é concebida como “todos os tipos e níveis de educação e inclui o acesso à educação, o padrão e qualidade da educação e as condições sob as quais está implementada” (artigo 2), que já representa uma ampliação significativa sobre o conceito básico contido na mencionada Declaração. A Convenção de 1960 se caracteriza por ser o primeiro instrumento a definir as obrigações concretas exigidas para a realização desse direito, que foram reforçadas na Convenção Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

² “[...] *The pandemic has only served to prove our fragility and our interconnectedness. [...] We face a dual challenge of making good on the unfulfilled promise to ensure the right to quality education for every child, youth and adult and fully realizing the transformational potential of education as a route for sustainable collective futures. To do this, we need a new social contract for education that can repair injustices while transforming the future.*

This new social contract must be grounded in human rights and based on principles of non-discrimination, social justice, respect for life, human dignity and cultural diversity. It must encompass an ethic of care, reciprocity, and solidarity. It must strengthen education as a public endeavour and a common good.”

³ A Convenção em termos normativos internacionais obriga os signatários a elaborarem relatórios periódicos sobre o direito à educação no seu território (artigo 7), podendo ser processados por não garantirem esse direito.

O repensar do direito à educação no cenário atual é essencial para poder entender melhor o que esse direito representa no contexto da Covid-19 e no processo pós-Covid, que já exigiu e continuará exigindo profundas mudanças na forma e nos conteúdos da educação. Esse período transitório obrigará os países a enfrentarem um debate sobre que tipo de educação será necessária para reverter as crises climáticas, sanitárias e civilizatórias. As evidências acumuladas nos últimos 30 anos reforçam a perspectiva da aprendizagem ao longo da vida, que potencialmente fortalece a aprendizagem e educação de adultos como parte integrante e crucial do conceito maior. Em outras palavras, teoricamente, a educação de jovens e adultos (EJA) deveria sair com maior força desse processo de reconstrução.

No campo específico da aprendizagem e educação de adultos, os preparativos estão em andamento para a próxima Conferência Internacional de Educação de Adultos (VII Confinteia), a ser realizada em Marrakesh, Marrocos, de 15 a 17 de junho de 2022. As Confinteas representam um esforço coletivo, a cada 12 anos, para fazer um balanço sobre o estado da EJA em âmbito global e para estabelecer uma agenda com recomendações para a década seguinte. A junção da 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26)⁴ com a VII Confinteia coloca o desafio de como a educação, e especialmente a EJA, pode contribuir para criar uma sociedade climaticamente consciente e mais justa. A Confinteia tomará como parâmetros para as suas reflexões tanto a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável quanto as conclusões e recomendações propostas pelo relatório da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação e os dados acerca da situação da EJA globalmente, sistematizados no último *Relatório Global sobre a Aprendizagem e Educação de Adultos (Global Report on Adult Learning and Education – Grale V)*, a ser publicado durante a Conferência em Marrakesh. O primeiro Grale foi lançado durante a VI Confinteia em 2009, em Belém do Pará, e desde então são preparados a cada três anos. A partir do 4º Grale, o questionário elaborado para a coleta de dados pelos estados-membros da Unesco também foi utilizado para monitorar a implementação da Recomendação sobre a Aprendizagem e Educação de Adultos (Rale),⁵ formalmente aprovada em 2015.

Com base nessa análise do contexto internacional, tecemos as seguintes conclusões iniciais:

- 1) O direito de todos à educação é ainda uma utopia que ganha novos contornos com a perspectiva da aprendizagem ao longo da vida. A discriminação na educação e na aprendizagem e educação de adultos continua presente e visível. A existência de uma educação compensatória de EJA, como é o caso do Brasil, é uma prova contundente da discriminação que resulta na exclusão.
- 2) As crises globais colocam em questão o tipo de educação em oferta que abrange, principalmente, a escolarização tardia e a formação para o

⁴ Realizada de 30 de outubro a 12 de novembro de 2021 em Glasgow, Escócia.

⁵ A *Recommendation on Adult Learning and Education*, conhecida pela sigla Rale em inglês, finalmente substituiu a primeira, conhecida como a Recomendação de Nairóbi, adotada em 1976.

trabalho. De acordo com Stanistreet (2021, p. 562), após décadas de “despolitização da educação e da sombria instrumentalização (*grim instrumentalization*) de concepções neoliberais da educação”, em que o foco não foi preparar pessoas para a vida, mas apenas para o trabalho, enfrentamos uma crise de pertinência dos conteúdos dos processos educativos.

- 3) A Comissão Internacional dos Futuros da Educação coloca a necessidade de “expandir a definição do direito a educação para abraçar a importância da conectividade e o acesso ao conhecimento e à informação” (Unesco, 2021a, p. 2-3) e o relatório da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade) conclui que “a brecha digital, amplamente constatada, gera nas pessoas jovens e adultas uma dupla exclusão, pela falta de apoios e pelos obstáculos visíveis e não visíveis para acessar uma modalidade educativa *online*” (Hernández Flores; Letelier Gálvez; Mendonza Ortega, 2021, p. 91). Em outras palavras, para garantir o direito de todos à educação e ao conhecimento num mundo virtual, será necessário incluir o direito à conectividade e ao acesso.
- 4) O direito de todos e todas à educação na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida implica repensar a capacidade de a educação contribuir para sociedades mais democráticas e justas e menos desiguais e discriminatórias. Apesar de todas as desigualdades, é possível afirmar que o mundo conta com o maior número de pessoas “escolarizadas” da história, mas, ao mesmo tempo, nunca esteve tão próximo a um colapso ecológico. Por isso, em essência, a educação se tornou parte do problema e não da solução.

Evolução do conceito de EJA no Brasil a partir da revista *Em Aberto*

Ao longo dos últimos 40 anos, assistimos a um processo de “sombria instrumentalização”, que retirou da EJA o espírito crítico, criativo e transgressor, crescentemente substituído por uma escolarização quase sempre pautada pelo modelo do sistema regular de ensino de crianças e adolescentes. Os artigos com foco no tema publicados pela revista revelam que esse processo não é incontestado. Existe uma tensão permanente entre práticas, na sua maioria promovidas pela sociedade civil, inspiradas pelos princípios da educação popular, e práticas mais nitidamente escolares, de natureza compensatória, promovidas por instâncias governamentais.

Apesar de alguns momentos de maior lucidez, em que se procura criar programas e políticas que refletem melhor a diversidade dos sujeitos dos processos educativos, o que predomina é uma versão neoliberal e bancária da EJA, constituída por uma transmissão de conteúdos escolares com uma duvidosa pertinência social. Múltiplos motivos explicam a enorme dificuldade em atrair (matricular) e manter essas pessoas no sistema escolar, entre eles a irrelevância social de grande parte do

conteúdo para a vida do público potencial de EJA. Isso resulta na não procura ou no abandono.

Lançamos uma hipótese que se distancia um pouco das análises apresentadas nos artigos publicados na revista *Em Aberto* durante o período em estudo. Apesar de reconhecermos o conjunto de instrumentos legais e normativos nacionais aprovados a partir de 1988, após a promulgação da Constituição Federal, como conquistas importantes no rol dos direitos sociais, avaliamos que o enquadramento desse direito como uma modalidade do sistema de educação escolar regular público contribuiu para o seu engessamento institucional e curricular:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[...]

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

[...]. (Brasil. Lei nº 9.394, 1996).

90

Esses instrumentos legais e normativos nacionais estabelecem a educação como um direito de todos – crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos –, e como dever da família e do Estado, cuja finalidade é buscar o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Embora o reconhecimento desse direito – obrigatório no caso de crianças e subjetivo no caso de adultos – represente um avanço civilizatório, ao conceber a EJA como modalidade de ensino regular, abre caminho na prática para a sua interpretação como uma modalidade menor e de natureza compensatória.

Historicamente, ao ganhar espaço e aceitabilidade, a educação de jovens e adultos, em boa parcela dos países, especialmente na Europa, fez parte dos processos não formais ou extraescolares de educação, assim garantindo um grau maior de independência e de flexibilidade. A conquista do direito subjetivo à educação escolar regular foi fundamental, mas o seu ordenamento terminou restringindo-a ao direito à escolaridade regular. As estatísticas sobre matrículas em EJA, desde 2004, são bastante eloquentes como uma expressão da insatisfação com essa forma de estruturar a oferta de EJA que contribuiu para a sua “sombria instrumentalização”.

No início da década de 1980, essa modalidade respondia pelo nome de ensino supletivo e, ainda hoje, muitas pessoas se referem à EJA como “supletivo”. Em seguida, começou-se a utilizar o conceito mais comum na Europa, de educação de adultos, antes de a realidade da presença dos jovens nessas salas de aula exigir uma expansão do conceito e este se tornar “educação de jovens e adultos”. A lei que dispõe sobre o Estatuto do Idoso abriu caminho para a EJA se reconfigurar como

educação de jovens, adultos e idosos, embora esse conceito ampliado não tenha sido ainda padronizado (Brasil. Lei nº 10.741, 2003). Para alguns, a própria Constituição Federal de 1988, ao garantir o direito de todos à educação, abrange adultos em qualquer idade, sem necessidade de especificá-la.

Esses conceitos dizem respeito às faixas etárias dos potenciais sujeitos da EJA. Outros conceitos que marcam presença nesse período – educação popular, educação não formal, educação extraescolar, educação permanente, educação ao longo da vida, desenvolvimento de comunidade – referem-se a outras dimensões da oferta da aprendizagem e educação além do público potencial – a sua relação com a estrutura do ensino regular, a sua temporalidade, a relação com o mundo do trabalho, a sua natureza política e transformadora e a sua territorialidade.

A seguir, sem a pretensão de apresentar resultados de um estudo bibliométrico sobre o tratamento qualitativo e quantitativo que a revista *Em Aberto* tem dado às políticas de EJA no Brasil, proponho ao leitor que acompanhem a evolução do próprio conceito da educação de jovens e adultos como prática e política pública que os artigos da revista retratam e analisam. Como se tornará mais evidente, as práticas tratam principalmente da escolarização tardia de jovens e adultos ofertada por instâncias formais – governo federal e governos subnacionais – com algumas referências a projetos e programas desenvolvidos por organizações da sociedade civil. A falta de mecanismos para gerar dados sobre atividades educativas desenvolvidas pela sociedade civil as condena a certa invisibilidade ou marginalidade no campo de EJA, com notáveis exceções, como as analisadas no número 90, de 2013 – *Sobre as 40 horas de Angicos, 50 anos depois*.

Partindo dos números mais específicos sobre educação de adultos e de outros textos incluídos em números relativos a temas mais abrangentes – *Educação e trabalho do jovem* (número 28), *Lei de Diretrizes e Bases da Educação* (número 38) e *O Fundeb em perspectiva* (número 93), entre outros –, buscamos acompanhar a evolução do conceito de EJA no período entre 1980 e 2021 no seu processo de “sombria instrumentalização”, na medida em que globalmente as políticas públicas são crescentemente orientadas pelo discurso do neoliberalismo (Springer, 2016). A esse processo, Lima (2020, p. 24-25) se refere como a “agenda de competências”, em que “o que mais caracteriza este discurso político-educativo é a sua natureza pós-educativa: a negação da educação como fenômeno histórico-cultural”. Paralelamente a esse movimento, procuramos identificar os momentos em que os conceitos de educação de jovens e adultos e educação popular se encontram, cruzam-se e interagem. Nesse percurso, procuramos identificar as influências dos conceitos produzidos no Ocidente e divulgados especialmente pelos organismos internacionais. Terminamos com um olhar sobre possíveis tendências e perspectivas para o campo da EJA, bem como sobre os principais desafios, já assinalados na introdução deste texto, para os quais a EJA deve se reorientar.

O primeiro número da revista a tratar especificamente da educação de adultos é o 16, de 1983, embora intitulado de *Ensino supletivo*, de acordo com a legislação da época (Brasil. Lei nº 5.692, 1971). Apesar de ter sido publicado ainda no período do Regime Militar, estabelece o diálogo entre a educação de adultos/ensino supletivo

e a educação popular. No artigo “Educação de adultos: idealismo e realidade”, Palmeron Mendes (1983, p. 1) explicita que:

Hoje a educação de adultos assume novas perspectivas. A consciência de que a educação, mais do que dever de Estado e um direito do cidadão, é função ligada aos interesses dos vários segmentos sociais leva à procura de caminhos para superar as contradições observadas no passado. O conceito de educação de adultos se expande e se assimila a outras ideias, tais como as de “educação permanente” e “educação popular”.

De uma forma mais detalhada, Mendes (1983, p. 7) explica essa diferença entre as duas linhas – o que chama de “oficial” e o que denomina “educação popular”. Na sua avaliação, a linha oficial se identifica “com os cursos supletivos, substitutos naturais dos antigos cursos de madureza, com o Mobral e com o sistema de educação profissionalizante representado pelo Sesi, Senac, Cenafor e congêneres”, enquanto a linha de educação popular é vista como “alternativa destinada a conscientizar as classes menos favorecidas de seus interesses e possibilidades, preparando-as para uma possível libertação (Freire, 1980; Brandão, 1980)”, nascida nos Movimentos de Educação de Base e das Comunidades Eclesiais de Base.

Ao perguntar retoricamente o que se deve entender por educação de adultos, Mendes (1983, p. 9) responde:

Este termo tem sido aplicado indistintamente a programas com atividades, objetivos e bases ideológicas muito diversas e até opostas. Noções diferentes como a de educação permanente, educação profissionalizante, alfabetização e, mais recente, a ideia de educação popular têm sido consideradas e englobadas como educação de adultos, embora impliquem conotações diversas. Assim, tanto as atividades do Mobral, como o preparo profissional promovido pelo Sesi, Senac e Cenafor e as atividades de grupos ligados à educação popular têm sido consideradas educação de adultos.

Nos seus termos, a educação de adultos ultrapassa em muito a noção da escolarização compensatória para já introduzir o conceito da educação permanente predominante na Europa naquela época. O artigo é também notável por estabelecer comparações com a educação de adultos em países latino-americanos, como Peru e Nicarágua, e africanos, como Moçambique, Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. Como o autor observa, em todos esses países, “ao se tratar de metodologia de ensino, sempre se encontram marcas dos trabalhos de Paulo Freire, cuja experiência tem sido olímpicamente desdenhada pelas autoridades brasileiras. Será que as ideias não poderiam ser anistiadas, juntamente com seu autor?” Quase 40 anos depois, essa observação soa bastante contemporânea.

No mesmo número, Costa e Ireland (1983, p. 13) acrescentam uma perspectiva fundamental da educação de adultos no Brasil, que a diferencia dos modelos europeus:

[...] a educação de adultos não visa tão somente a atingir os adultos em sua totalidade, mas busca alcançar aqueles segmentos que, por razões históricas e múltiplas, ficaram marginalizados dos benefícios sociais e econômicos e da participação política em seu sentido mais específico.

A educação de adultos, que começou na Inglaterra, por exemplo, como uma prática fortemente identificada com a classe trabalhadora, com organizações como a Workers' Educational Association (WEA – Associação Educacional dos Trabalhadores), foi sendo expropriada pela classe média. No artigo “A universidade e o ensino supletivo”, Osmar Fávero (1983, p. 18) aponta outra perspectiva que o distingue da atual ao ser concebido como um (sub)sistema integrado independente do ensino regular, mas com ele intimamente relacionado, e acrescenta que, mesmo sendo independente, a concepção de ensino supletivo “não só está referida à escola, como é profundamente escolarizante”.

Com a promulgação da nova Constituição Federal, o número 38 é dedicado à *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, mas o foco é evidentemente o que Mendes (1983, p. 7) chamou de linha oficial, a educação de adultos promovida pelo sistema público de ensino:

[...] formalizada através dos seus órgãos de serviços educacionais ou aqueles conveniados com o sistema privado, que oferecem ensino escolar básico, identificado como aquele que é reconhecido como parte constitutiva da formação e realização pessoal e social de qualquer pessoa, membro da comunidade nacional.

Vista da perspectiva escolar, e com base nos dados do Censo de 1980, Sérgio Haddad (1988, p. 40), no artigo sobre “Educação de adultos: um início de conversa sobre a Nova Lei de Educação”, identifica uma demanda potencial para a educação de adultos de aproximadamente 60 milhões e contrasta essa demanda potencial com as verbas destinadas ao seu atendimento:

As despesas realizadas evidenciam o incrível descaso a que o ensino de adultos tem sido relegado, tanto em nível federal, quanto em nível estadual, considerando o fato de que menos de 0,5% das despesas com educação em nível federal e menos de 1% em nível estadual destina-se à educação de adultos (parcela que representa mais de 50% da população brasileira).

Desses dados, ele tira a conclusão óbvia de que a educação de adultos não constitui prioridade política, mesmo na Nova República. Garantir o direito à educação pouco adianta sem garantir os incentivos e as condições de estudo para concretizar essa promessa. Apesar de avanços em anos posteriores com a garantia de recursos financeiros por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a conjugação da enorme demanda potencial, que exige mais que a abertura de matrículas, com o viés escolarizante e a falta de vontade política são os principais *leitmotifs* da história contemporânea da educação de adultos no Brasil.

Quatro anos mais tarde, em 1992, o número 56 é dedicado às *Tendências na educação de jovens e adultos trabalhadores*, já marcando a passagem da educação de adultos para a educação de jovens e adultos. Mais uma vez, Haddad (1992, p. 3) destaca a natureza classista da EDA (Educação de Jovens e Adultos), afirmando que:

[...] no caso brasileiro, se constituiu muito mais como produto da miséria social do que do desenvolvimento. É consequência dos males do sistema público

regular de ensino e das precárias condições de vida da maioria da população, que acabam por condicionar o aproveitamento da escolaridade na época apropriada.

É este marco condicionante – a miséria social – que acaba por definir as diversas maneiras de se pensar e realizar a EDA. *É uma educação para os pobres, para jovens e adultos das camadas populares*, para aqueles que são maioria nas sociedades de Terceiro Mundo, para os excluídos do desenvolvimento e dos sistemas educacionais de ensino. [Grifo nosso].

A educação de jovens e adultos se caracteriza por ser uma educação marginal para os marginalizados.

No mesmo número, Maria Clara Di Pierro (1992, p. 22) coloca em termos ainda mais fortes o contexto de “genocídio educacional de 17,5 milhões de analfabetos”, pois,

Nada menos que 22,9 milhões de jovens e adultos analfabetos ou com menos de quatro anos de estudos têm entre 15 e 29 anos, encontram-se em plena idade produtiva e constituem parcela significativa dos trabalhadores que deverão enfrentar o desafio das novas tecnologias.

Apesar de, pela primeira vez, a educação de jovens e adultos ter adquirido um estatuto próprio de modo legal, com a Lei nº 5.692/1971, o ensino supletivo foi demovido três vezes em termos do organograma do Ministério da Educação (MEC).⁶ Cada um desses degraus representava “não só a perda de técnicos e prestígio, mas principalmente a redução da autonomia político-financeira e da capacidade de coordenação das políticas e ações das redes estaduais e municipais de ensino” (Di Pierro, 1992, p. 24). Em outras palavras, nem o reconhecimento em lei é suficiente para assegurar o direito à educação dessa população e, muito menos, o direito a uma educação de qualidade e relevância social.

Ao se referir ao público potencial da educação de adultos, dois outros autores de artigos no número 56 resgatam, mais uma vez, as práticas de educação com sujeitos das camadas populares que se dão fora do sistema formal de ensino. João Francisco de Souza (1992, p. 33) frisa a necessidade de

- a) aprofundar, desenvolver e consolidar uma pedagogia democrática que sirva de base teórica à educação popular podendo assim potencializar a dimensão educativa das práticas sociais e da escolarização popular;
- b) [...]
- c) ampliar a capacidade de intervenção da educação popular na escola pública através de propostas de políticas educacionais para os governos nacionais, estaduais e municipais que garantam a escolarização gratuita, universal e de qualidade a todos os segmentos das camadas da classe trabalhadora.

Nilton Bueno Fischer (1992, p. 70), no artigo “Uma política de educação pública popular de jovens e adultos”, retoma os conceitos inicialmente utilizados por Mendes (1983) – educação oficial e educação popular – para classificar as distintas abordagens no campo da educação de adultos, que ele denomina de um “caminho instituinte” e de um “caminho instituído”, caracterizando-se o primeiro por ser

⁶ O Departamento de Ensino Supletivo (Desu) foi extinto em 1979.

[...] uma concepção onde o processo educativo é visto como emancipador, na medida em que promove a conscientização política dos setores populares e incentiva a sua organização e autonomia, engajado num projeto de transformação social.

Em contraste, o caminho instituído se refere ao

[...] processo educativo [que] visa a suprir a não escolarização na idade considerada própria e suprimir a pecha nacional da suposta marginalização cultural da população que, em grande parte, seria responsável pelo atraso econômico do País. (Fischer, 1992, p. 70).

Em essência, são duas maneiras de se entender a relação entre educação e vida. Na primeira, reconhece-se a inerente natureza política da educação e a sua função de promover a conscientização política e incentivar a organização e a autonomia das classes populares. Na segunda, compreende-se a educação mais em termos da transmissão de conhecimentos padronizados e escolarizados necessários para a preparação dos elementos populares como atores no mercado de trabalho. Nesse sentido, há uma despolitização da função da educação e uma tendência crescentemente forte de a educação de adultos contribuir para a “sombria instrumentalização” dos processos educativos.

Há um intervalo de 17 anos entre o número 56 e o 82, que aborda o tema da *Educação de jovens e adultos*. Em dezembro de 2009, o governo brasileiro hospedou a sexta Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinte VI), em Belém do Pará, a primeira vez em que foi realizada no hemisfério sul. A mobilização no Brasil, um trabalho conjunto da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) com os Fóruns Estaduais de Educação de Jovens e Adultos, foi intensa, com eventos estaduais, regionais e nacional, concluindo com a ratificação do *Documento Nacional Preparatório* à Confinte VI (Brasil. MEC, Secad, 2009).⁷

Na apresentação do número 82, Maria Margarida Machado (2009, p. 12) explica que “[...], esta edição de 2009 espera oportunizar a percepção do movimento histórico de constituição da EJA como modalidade de ensino, com suas contradições, rupturas e permanências, próprias da dinâmica histórica da realidade educacional”. No artigo “A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública”, Machado (2009) analisa as ações do governo federal no período de 1996, ano em que a LDB foi finalmente aprovada, a 2009, marcado pela realização da VI Confinte, evidenciando as principais ações induzidas pelos governos voltadas para o acesso da população jovem e adulta ao sistema escolar.

Com isso, não se quer reduzir a EJA à escolarização; ao contrário, é fundamental que se reconheça que a luta pelo direito à educação implica, além do acesso à escola, a produção do conhecimento que se dá no mundo da cultura e do trabalho e nos diversos espaços de convívio social, em que jovens e adultos seguem constituindo-se como sujeitos. (Machado, 2009, p. 18).

⁷ Documento revisado por ocasião do Seminário Internacional de Educação ao Longo da Vida e Balanço Intermediário da VI Confinte no Brasil, realizado em Brasília, em 2016.

Dois marcos políticos são ressaltados. De um lado, o movimento social dos Fóruns Estaduais de EJA se tornou uma presença crescente a partir da fundação do primeiro fórum no Rio de Janeiro, no bojo dos preparativos para a V Confinteia em 1996/7. De outro, o campo da EJA foi profundamente marcado a partir de 2004 pela criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), no MEC, com um departamento dedicado à implementação de políticas para jovens e adultos. Apesar do destaque dado às principais ações para a escolarização, seja pelo Programa Brasil Alfabetizado, seja pela oferta do ensino fundamental ou médio, na modalidade EJA, o que marca profundamente esse período é o reconhecimento e a incorporação da diversidade por parte da educação como expressão da imensa riqueza da humanidade. Em geral, com a sua obsessão em padronizar e homogeneizar as necessidades de aprendizagem dos sujeitos de práticas educativas, a educação tenta escamotear essa diversidade. Esse reconhecimento por parte do Departamento de Educação de Jovens e Adultos (Deja) ganha materialidade em iniciativas como:

- Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja);
- Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem);
- Literatura para Todos;
- Educando para a Liberdade;
- Pescando Letras.

96

Ao mesmo tempo, como Machado (2009) observa, houve um esforço para aproximar as modalidades EJA e educação profissional que foi perdendo fôlego ao longo dos anos posteriores e contribuiu para a “sombria instrumentalização” da EJA.

Esse mesmo período de 2004-2009, que se estendeu até aproximadamente 2016, também foi marcado por uma intensa interação com os organismos internacionais, especialmente a Unesco, a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e a União Europeia (Ireland, 2009), e com os principais conceitos desenvolvidos por eles. Houve, sem dúvida, uma aposta – talvez ingênua – de que, por meio da realização da Confinteia na América Latina, seria possível “infiltrar” os conceitos, mas despolitizados, de aprendizagem e educação ao longo da vida com o espírito crítico e criativo da educação popular no sentido expresso por Mendes (1983) e Fischer (1992). Nessa direção, parece que o tímido otimismo tecido por Ireland (2009, p. 55), no seu artigo “Vinte anos de Educação para Todos (1990-2009): um balanço da educação de jovens e adultos no cenário internacional”, tenha sido frustrado:

Talvez o que se espera da Confinteia de Belém seja um novo processo de síntese em que resgatemos o sentido integrador da educação e do desenvolvimento centrado no ser humano e a sua capacidade de ir além do instrumental e do remedial, recuperando a sua vocação para facilitar transformações.

Os futuros da educação de jovens e adultos

Ao longo dos últimos 40 anos, a educação de jovens e adultos, nas suas diversas roupagens, tem sido tratada como escolarização tardia/educação compensatória ou como um processo de formação/adaptação contínua de “recursos humanos” competentes para o mercado de trabalho, apesar de outras influências gestadas no seio da sociedade civil orientadas por uma compreensão do papel mais crítico e emancipatório da educação. Nos termos em que Harari (2016) utiliza o conceito, constitui uma narrativa desgastada, desatualizada e ineficiente para enfrentar os atuais desafios da humanidade.

A recuperação do espírito crítico, criativo e transgressor da EJA se torna fundamental para contribuir com o fortalecimento dos valores democráticos e da democracia. Para tanto, a retomada da discussão sobre o que constitui o direito à educação é absolutamente necessária para garantir o direito de todos a uma educação cuja função não é a de servir como um processo de adaptação e de instrumentalização, mas de preparo para uma vida “convivencial”, utilizando o conceito de Illich (*apud* Lima, 2020, p. 47).

Ao entender que a aprendizagem constitui uma necessidade humana básica que não pode ser reduzida a procedimentos formais de escolarização, e, por, necessariamente, acompanhar a vida toda, concluímos que esse novo direito à educação terá que partir do princípio da aprendizagem e educação ao longo da vida sem, porém, ser desidratado por objetivos de ordem econômico-instrumental. Conforme mencionado, essa expansão do direito à educação também terá que incluir o direito de todos à conectividade e o acesso a conhecimentos. Acima de tudo, o que deve orientar a elaboração da nova narrativa da EJA são os principais desafios que a humanidade enfrenta.

De acordo com Chomsky (2022), o desafio mais crítico que os humanos já enfrentaram é “a destruição ambiental” e, segundo sua análise, durante a presidência de Donald John Trump nos Estados Unidos, “o reconhecimento republicano da mudança climática como um ‘problema sério’, já chocantemente baixo, caiu 20%, mesmo com a natureza emitindo avisos dramáticos, em alto e bom som, de que estamos correndo para o desastre”. A pandemia causada pelo vírus Sars-cov-2 é o produto da relação perversa do ser humano com esse meio ambiente. Os cientistas avisam que tanto há probabilidade de outras pandemias quanto de desastres maiores, se não mudarmos a relação com a natureza de onde surgiu o vírus em primeiro lugar. De acordo com matéria da Deutsche Welle: “O impacto humano em habitats naturais, a perda de biodiversidade e a degradação de ecossistemas estão tornando eventos de propagação do vírus muito mais prováveis [...]” (Shield, 2020). Mudar a nossa relação com a natureza significa uma mudança de paradigma de desenvolvimento.

Qualquer busca para o novo, necessariamente, referencia-se pelo velho que procura ultrapassar. Assim, uma nova narrativa de EJA, pós-Covid, pode continuar tendo uma articulação forte com as demandas da economia, porém, com uma

economia cujas orientações incluem a necessidade de assumir uma atitude de sustentabilidade voltada para a compreensão da fragilidade do ecossistema amplamente evidenciada pelas mudanças climáticas.

Um dos documentos encomendados pela Comissão da Unesco sobre os Futuros da Educação apresenta sete declarações visionárias para a educação em 2050, assentadas em três premissas básicas:

- 1ª) a sustentabilidade humana e a sustentabilidade planetária são a mesma coisa [...];
- 2ª) quaisquer tentativas para alcançar futuros sustentáveis, que continuem a separar os humanos do resto do mundo, são delirantes e fúteis [...]; e
- 3ª) a educação deve desempenhar um papel central na forma radical como reconfiguramos o nosso lugar e a nossa ação neste mundo interdependente [...].

Isso requer uma mudança completa de paradigma: do aprender sobre o mundo a fim de agir sobre ele, para o aprender sobre o mundo a fim de nos integrarmos com ele. Nossa sobrevivência futura depende da nossa capacidade de fazer essa mudança. (Unesco, 2020 – tradução nossa).⁸

E, nesse sentido, entendemos que a nova narrativa da educação de adultos terá que tomar como orientação central uma ecopedagogia que estabeleça um novo equilíbrio entre os seres humanos e o planeta Terra.

Referências bibliográficas

ARROYO, M. G. O direito a tempos-espacos de um justo viver. In: MOLL, J. *Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012.

BRANDÃO, C. R. Da educação fundamental ao fundamental da educação. *Cadernos do Cedes*, São Paulo, 1 (1): 5-33, 1980.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 out. 2003. Seção 1, p. 1.

⁸ “First, that human and planetary sustainability are one and the same thing. We are an inseparable part of the ecosystems we have perilously destabilized and which now threaten life on Earth as we have known it. Second, that any attempts to achieve sustainable futures by continuing to separate humans off from the rest of the world are delusional and futile, even if the intentions are well meaning. And third, that education must play a pivotal role in radically reconfiguring the ways we think about our place and agency within this interdependent world, and therefore the ways we act. This requires a complete paradigm shift, from learning about the world in order to act upon it, to learning to become with the world around us. Our future survival depends on our capacity to make.”

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Documento nacional preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI Confinteá)*. Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009.

CHOMSKY, N. Um ano após ataque ao Capitólio, o golpe continua em curso. [Entrevista concedida a] C. J. Polychroniou. *Carta Maior*, São Paulo, 6 jan. 2022. Tradução de César Locatelli. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Noam-Chomsky-um-ano-apos-ataque-ao-Capitolio-o-golpe-continua-em-curso/4/52427>. Acesso em: 18 mar. 2022.

COMMON WORLDS RESEARCH COLLECTIVE. *Learning to become with the world: education for future survival – background paper for the futures of education initiative: 2020*. Paris: Unesco, 2020. Available in: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374032>. Access in: 18 Mar. 2022.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (VI Confinteá) ver BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secad, 2009.

COSTA, V. E. J.; IRELAND, T. D. Educação supletiva e educação popular: expressões de práticas em educação de adultos. *Em Aberto*, Brasília, v. 2, n. 16, p. 13-16, jun. 1983. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3698/3435>. Acesso em: 18 mar. 2022.

DI PIERRO, M. C. Educação de jovens e adultos no Brasil: questões face às políticas públicas recentes. *Em Aberto*, Brasília, v. 11, n. 56, p. 22-30, out./dez. 1992. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2168>. Acesso em: 18 mar. 2022.

DI PIERRO, M. C. O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 119-130, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2524>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FÁVERO, O. A universidade e o ensino supletivo. *Em Aberto*, Brasília, v. 2, n. 16, p. 17-23, jun. 1983. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3699>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FISCHER, N. B. Uma política de educação pública popular de jovens e adultos. *Em Aberto*, Brasília, v. 11, n. 56, p. 68-73, out./dez. 1992. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2172>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FREIRE, P. *Cartas à Guiné-Bissau: registros de uma experiência em processo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

HADDAD, S. Educação de adultos: um início de conversa sobre a nova lei da educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 7, n. 38, p. 39-43, abr./jun. 1988. Seção Pontos

de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2024>. Acesso em: 18 mar. 2022.

HADDAD, S. Tendências atuais na educação de jovens e adultos. *Em Aberto*, Brasília, v. 11, n. 56, p. 3-12, out./dez. 1992. Seção Enfoque. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2166>. Acesso em: 18 mar. 2022.

HARARI, Y. N. *Homo Deus: a brief history of tomorrow*. London: Vintage, 2016.

HERNÁNDEZ FLORES, G.; LETELIER GÁLVEZ, M. E.; MENDONZA ORTEGA, S. E. *La situación de la educación con personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en contexto de pandemia: panorama descriptivo analítico*. São Paulo: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, 2021. 120 p. Disponible en: https://redclade.org/wp-content/uploads/20211117_epja_completo_5.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

IRELAND, T. D. Educação ao longo da vida: aprendendo a viver melhor. *Sisyphus: Journal of Education*, Lisboa, v. 7, issue 2, p. 48-64, jun. 2019. Available in: <https://revistas.rcaap.pt/sisyphus/article/view/17604>. Access in: 18 Mar. 2022.

IRELAND, T. D. Vinte anos de Educação para Todos (1990-2009): um balanço da educação de jovens e adultos no cenário internacional. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 82, p. 43-57, nov. 2009. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2447/2185>. Acesso em: 18 mar. 2022.

JARVIS, P. (Ed.). *Twentieth century thinkers in adult education*. London: Routledge, 1991.

LIMA, L. C. *Educação permanente e de jovens e adultos: crise e transformação*. São Paulo: Intermeios, 2020.

MACHADO, M. M. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov. 2009. Seção Enfoque. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2446/2184>. Acesso em: 18 mar. 2022.

MENDES, P. Educação de adultos: idealismo e realidade. *Em Aberto*, Brasília, v. 2, n. 16, p. 1-11, jun. 1983. Seção Enfoque. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3697/3433>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: ONU, 2000. Aprovada na Cimeira do Milênio, realizada de 6 a 8 de setembro de 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/2000%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20do%20Mil%C3%A9nio.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, DF: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 18 mar. 2022.

PAIVA, J. A construção coletiva da política de educação de jovens e adultos no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 82, p. 59-71, nov. 2009. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2448/2186>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SHIELD, C. Pandemia revela destruição da vida selvagem e ecossistemas. *D.W.: made for minds*, [online], 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/pandemia-revela-destruição-da-vida-selvagem-e-ecossistemas/a-53122429>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SOUZA, J. F. Perspectivas da educação popular na década de 90. *Em Aberto*, Brasília, v. 11, n. 56, p. 31-42, out./dez. 1992. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2169/1908>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SPRINGER, S. *The discourse of neoliberalism: an anatomy of a powerful idea*. London: Littlefield International, 2016.

STANISTREET, P. Reasons to be hopeful: learning and becoming in a time of crisis. *International Review of Education*, [online], v. 67, p. 427-433, 2021.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). Recommendation against discrimination in education. In: GENERAL CONFERENCE, 11., 1960. Paris. *Records: resolutions*. Paris: Unesco, 1961. p. 123-124. Available in: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114583>. Access in: 19 mar. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília: Unesco, 2017. Available in: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245179_por. Access in: 18 mar. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Education in a post-COVID world: nine ideas for public action*. International Commission on the Futures of Education. Paris: Unesco, 2020.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Learning to become with the world: Education for future survival*. Paris: Unesco, 2020. Common Worlds Research Collective. Available in: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374923>; <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374032>. Access in: 18 mar. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *On-line International Seminar on the Evolving Right to Education: 7 e 8 de dezembro de 2021*. Paris: Unesco, 2021a. Concept note. Available in: <https://en.unesco.org/sites/default/files/evolving-right-to-education-seminar-cn-en.pdf>. Access in: 18 mar. 2022.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (Unesco). *Reimagining our Futures together: a new social contract for education*. Paris: Unesco, 2021b. Available in: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707.locale=en>. Access in: 19 mar. 2022.

WARDE, M. J. As políticas das organizações internacionais para a educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 11, n. 56, p. 13-21, out./dez. 1992. Seção Pontos de Vista. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2167/1906>. Acesso em: 18 mar. 2022.

Timothy D. Ireland, doutor em Educação pela Universidade de Manchester, Inglaterra, em 1988, é professor titular dos Programas de Pós-Graduação em Educação e em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Atualmente, coordena a Cátedra Unesco de Educação de Jovens e Adultos.

ireland.timothy@gmail.com

Recebido em 12 de janeiro de 2022

Aprovado em 25 de fevereiro de 2022

Universidade e educação superior em retrospectiva

Flávia Wagner

Maria Isabel da Cunha

103

Resumo

De 1981 a 2021, o cenário da educação superior está presente em 13 edições da revista *Em Aberto*. Na análise dos textos, percebem-se diferentes temas inseridos em contextos históricos e políticos que se conectam com o campo educacional, os quais foram dispostos nas seguintes categorias: 1) políticas públicas e educação superior; 2) currículo e ensino superior; 3) educação a distância nas universidades; 4) docência universitária; e 5) inovação e educação superior. Os resultados mostram que, em seus 40 anos, a revista é um importante espaço de confronto de ideias, tornando-se uma referência fundamental para o estudo dos dilemas e desafios educacionais da realidade da educação superior. Identificados temporalmente, consideramos importante prospectar o futuro com os temas que podem ser ampliados, como: avaliação, ensino híbrido, educação a distância, currículo por competências, educação inclusiva, creditação do notório saber, curricularização da extensão, e inovação no ensino superior.

Palavras-chave: educação superior; políticas públicas; produção científica.

Abstract

University and higher education in retrospect

From 1981 to 2021, the higher education scenario appears in 13 editions of Em Aberto. Through the analysis of the texts, different themes inserted in historical and political contexts connected with the educational field are perceived, which were arranged as follows: 1) public policies and higher education; 2) curriculum and higher education; 3) distance education in universities; 4) university teaching; and 5) innovation and higher education. Results show that, in its 40 years, the journal is an important space for the confrontation of ideas, which makes it a substantial reference for the study of educational dilemmas and challenges faced in the reality of higher education. Respecting placement in time, it is recognized the importance of setting a prospect of themes that can be expanded, such as: assessment, blended learning, distance education, competency-based curriculum, inclusive education, accreditation of notorious knowledge, extension curricularization, and innovation in higher education.

Keywords: higher education; public policy; scientific production.

Resumen

Universidad y educación superior en retrospectiva

De 1981 a 2021, el escenario de la educación superior está presente en 13 ediciones de la revista Em Aberto. En el análisis de los textos, se perciben diferentes temáticas insertadas en contextos históricos y políticos que se conectan con el campo educativo, las cuales fueron ordenadas en las siguientes categorías: 1) políticas públicas y educación superior; 2) currículo y educación superior; 3) educación a distancia en universidades; 4) docencia universitaria; y 5) innovación y educación superior. Los resultados muestran que, en sus 40 años, la revista es un importante espacio de confrontación de ideas, convirtiéndose en un referente fundamental para el estudio de los dilemas y desafíos educativos de la realidad de la educación superior. Identificados temporalmente, consideramos importante prospectar el futuro con temas que pueden ser ampliados como: evaluación, enseñanza híbrida, educación a distancia, currículo por competencias, educación inclusiva, acreditación de saberes notorios, curricularización de la extensión e innovación en la educación superior.

Palabras clave: educación superior; políticas públicas; producción científica.

Introdução

Os periódicos assumem um papel muito importante na disseminação dos resultados de pesquisa. A revista *Em Aberto* contribui diretamente para a divulgação das produções na área de Ciências Humanas, em especial a Educação, e este artigo tem como foco realizar uma retrospectiva da produção sobre universidade e educação superior publicada ao longo dos 40 anos de existência da revista.

São 112 os números publicados e, como primeiro critério, selecionamos os títulos com possibilidade de conterem a temática da educação superior, tendo sido encontrados 32. Numa segunda etapa, após a leitura de títulos e resumos, separamos 49 artigos que, efetivamente, tratam do tema, distribuído em 13 edições. O *corpus* documental examinado está disposto em ordem cronológica no Apêndice.

Depois da leitura, agrupamos os artigos em categorias: 1) políticas públicas e educação superior; 2) currículo e ensino superior; 3) educação a distância nas universidades; 4) docência universitária; e 5) inovação e educação superior. Mediante uma síntese analítica das contribuições de cada texto, identificamos a presença do campo das políticas da educação superior na revista *Em Aberto*.

Políticas públicas e educação superior

Os artigos incorporam a dinamicidade do tempo em que são escritos e relevam os movimentos mais amplos que o Brasil vivencia no contexto das relações políticas e institucionais. Se voltarmos ao cenário do início da década de 1980, quando foram produzidos dois números da *Em Aberto* dedicados à educação superior, é possível perceber um contexto de transição.

Em 1982, no número 3, dedicado ao *vestibular*, são abordados temas de ordem mais operacional: estrutura dos cursos de graduação e sentido de eficácia do vestibular na tarefa selecionadora da clientela universitária e seu impacto quase exclusivo na escola de segundo grau. Os artigos desse número expõem as preocupações sobre uma prática assentada na exclusão, quando os discursos no âmbito da educação desejada se instalavam na direção da democratização. No número 10 do mesmo ano, emergem discussões politizadas sobre a universidade numa sociedade de classes e seu compromisso com a democratização. Vale lembrar que o Brasil vivia a fase prometida da abertura política e o governo militar mantinha-se no Planalto, ainda que fazendo concessões ante a pressão popular pela redemocratização. Os programas de pós-graduação na área das Ciências Humanas se consolidavam e o pensamento crítico tomava fôlego para as análises da conjuntura nacional e, nela, a universidade.

Em 1986, a educação superior volta a ser tema preferencial no número 30. A abertura política, embora gradual e aquém dos anseios da Nação, presenciou movimentos de reorganização da sociedade civil e dos diferentes segmentos da comunidade universitária. A União Nacional dos Estudantes (UNE) saiu da clandestinidade, criaram-se a Associação Nacional de Docentes da Educação Superior

(Andes) e, posteriormente, no caso das instituições federais, a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra), que reuniu as Associações de Servidores Técnico-Administrativos. Grandes eventos nacionais foram protagonizados pela Confederação Nacional de Professores, em conjunto com a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped) e o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes); destacam-se, em especial, as Conferências Brasileiras de Educação, palco de debates nacionais sobre os rumos da área.

A emergência da Assembleia Constituinte favoreceu a articulação com as associações e os sindicatos com vistas à proposição e à defesa das teses produzidas no seio da comunidade acadêmica. Os autores do número 30 revelam esse movimento, a exemplo de Pedro Demo (1986) e Jacques Velloso (1986), pois em ambos há indicações relevantes de aspectos a serem considerados na Lei Maior. Na mesma direção, Isaura Belloni (1986) aborda o *compromisso com a ciência e a justiça social*, um ponto de extrema importância na arena política, e Marília Spósito (1986) traz à cena o nem sempre lembrado tema do curso superior noturno.

Esses textos se somaram a outros tantos, publicados em periódicos nacionais, para contribuírem com as bases teóricas das discussões que ocorreram nos diversos espaços acadêmicos e estudantis. Desse modo, municiaram as discussões na arena política em que ocorreu a Assembleia Constituinte. Daí, constata-se a importância dos veículos de divulgação do pensamento educacional em tempos tão exigentes.

Em 1988, o número 38 reforça a intencionalidade de produzir reflexões que tenham impacto na Assembleia Constituinte, já fazendo inferências para a prevista nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que consolidaria as decisões a serem instituídas pela Lei Maior. Praticamente, o texto constitucional estava decidido; portanto, tornava-se necessário o empenho na legislação específica e detalhada, que faria cumprir a nova ordem. Maria de Lourdes Fávero (1988, p. 49), no seu artigo, enfatiza que a lei:

[...] fixe princípios gerais e normas fundamentais para a educação em relação à universidade, devendo garantir o princípio da autonomia, entendido como garantia e direito de as instituições traçarem seus destinos e de serem sujeitos pensantes e responsáveis por seus próprios projetos [...]. No plano acadêmico, a autonomia deverá [...] organizar o ensino, a pesquisa e a extensão sem quaisquer restrições de natureza filosófica, ideológica, política ou religiosa; bem como elaborar e estabelecer os currículos para seus cursos de graduação e pós-graduação.

Glaura Miranda (1988, p. 54-55) trata dos princípios, objetivos e funções das instituições de ensino superior (IES), sugerindo a flexibilidade ao “pensar em modelos alternativos de organização do trabalho acadêmico [...]”. Só assim elas poderão exercer uma administração mais eficiente e democrática, mais voltada para sua própria realidade”. Jamil Cury (1988, p. 57) explora o espaço da pós-graduação, defendendo que a “universidade é lugar da produção do conhecimento original, cuja fecundidade é vital à autonomia material e espiritual das sociedades [...]”. Urge, pois, garantir à universidade meios internos e externos que possibilitem a realização de seus fins”.

Em 1989, a *nova Constituição e a universidade* é o tema do número 43, com oito artigos que explicitam preocupações e intencionalidades da época: o lugar da pesquisa na universidade; a relação público e privado, que tantas discussões promoveu numa arena de disputa de poder; as IES federais; e a educação superior no espaço da LDB pós-Constituinte. Sergio Costa Ribeiro (1989) reforça o tema da *autonomia em relação à soberania* e Paulo Renato Souza (1989) alerta para o *contraditório risco do corporativismo da educação*. Horácio Macedo (1989) foca a questão da *universidade em um país periférico*, enquanto Luiz Antonio Cunha (1989) analisa a *universidade nos anos 80: sintomas de regressão institucional*. Talvez esse número da revista *Em Aberto* constitua uma das mais expressivas contribuições dadas, na época, ao campo da educação superior, apontando perspectivas e desafios.

Pela análise dessa produção, é possível observar que a década de 1980 foi pródiga em discussões sobre a educação superior, certamente estimuladas pelas determinações que viriam da Assembleia Constituinte e das bases para a nova LDB. Também evidencia como esse campo de conhecimento estava presente nos programas de pós-graduação em Educação e áreas afins, mobilizando pesquisadores e estudiosos nas suas produções.

A temática das políticas da educação superior só reaparece em 1995, no número 68, que destaca um cenário emergente de incentivo ao bloco dos países do Cone Sul. Acordos foram assinados para que a área da Educação se integrasse à iniciativa maior e alguns programas foram articulados com financiamentos próprios para permitir pesquisas conjuntas. No artigo “Cooperação universitária no Mercosul”, Clarissa Neves e Marília Morosini (1995) levantam as possibilidades e os desafios para efetivar as parcerias e são otimistas ante a possibilidade de trocas acadêmicas, científicas e culturais entre países com raízes e interesses comuns.

Novo espaço temporal acontece e só em 2001, no número 74, cujo tema é *o financiamento da educação no Brasil*, encontramos o artigo de Paulo Corbucci (2001) referente à política de enxugamento orçamentário que as IES sofreram no período 1995-1998, com repercussões sobre o ensino, a pesquisa, a extensão e o apoio estudantil. A influência neoliberal das políticas do Banco Mundial teve impacto perverso nas dimensões que permeavam a educação superior pública. Trata-se de uma análise importante, que fornece subsídios para outros tantos estudos.

Em 2017, o número 99 traz o artigo “A expansão desigual das ofertas educacionais no Brasil no século 21”, de Eliana Martins e Ney Luiz Almeida (2017), que, levando em conta as políticas de democratização e expansão protagonizadas de 2000 a 2015, examinam todos os graus de ensino e trazem dados da educação superior, enfatizando a relação de *proporcionalidade do atendimento educacional nas instâncias pública e privada*.

A breve análise dos números que aportaram contribuições sobre as políticas de educação superior revela que essas contribuições são potentes para se compreender, numa linha de tempo, os desafios e contextos. O campo das políticas, por ser polissêmico, é instigante por natureza, e revisará-lo na revista *Em Aberto* atestou essa condição.

Currículo e ensino superior

O tema do currículo no ensino superior é tradicionalmente reduzido nos estudos e publicações. Parece haver uma compreensão tácita de que o currículo se esgota na grade de disciplinas e cargas horárias, respeitando os dispositivos legais e as culturas de área. Essa condição mais se evidencia em décadas anteriores, quando os estudos da teoria crítica e pós-crítica eram ainda incipientes nos espaços acadêmicos brasileiros. E, mesmo quando essa produção passou a preencher um lugar significativo nas pesquisas educacionais, poucas vezes teve a educação superior como objeto. Além disso, como há periódicos direcionados para a área dos estudos curriculares, certamente eles captaram grande parte da produção nesse campo.

Em 1982, o número 2, sobre o *ciclo básico*, trouxe três produções. Marcondes Sousa (1982) revela a ambiguidade de opiniões acerca do modelo prognosticado pela Reforma Universitária de 1968, que também é objeto do texto de Lila Gardenal e Antônio Paixão (1982). Os dois estudos questionam as bases políticas e epistemológicas da proposta e levantam a hipótese de sua ligação com as concepções neoliberais que se apresentavam como uma forte influência na educação brasileira, mesmo que essa nomenclatura ainda não fosse utilizada. As críticas assumem também argumentos epistemológicos e pedagógicos, denunciando as dicotomias entre teoria e prática e a problemática do currículo como percurso, dicotomizado entre a base geral da ciência e o campo profissional que caracteriza os cursos de graduação.

Na mesma direção, Eurico Back (1982) faz a crítica ao ciclo básico segundo a experiência da Universidade Federal do Paraná (UFPR), reforçando o que foi justificado e trazendo mais argumentos a partir da reflexão concreta de natureza pedagógica. Menciona que o modelo corroe o espírito de turma, importante dispositivo de formação cidadã e de lideranças, pois os estudantes se matriculam por disciplina. Argumenta também que essa proposta curricular impede a filiação do ingressante na cultura de seu curso, mote de seu esforço no vestibular, e desmotiva o aluno.

Os textos do número 2, mobilizados pelos efeitos da Reforma Universitária de 1968 sobre a estrutura curricular da educação superior, na realidade não tratam da teoria de currículo, que, posteriormente, ocupará a arena acadêmica nesse campo, e sim dos formatos e de como eles se adéquam às tradições e culturas da educação superior.

Em 2014, o foco da sustentabilidade se expressou no número 91, evidenciando a tendência mundial de preocupação com o planeta e a importância de diferentes dimensões e significados da ciência e da tecnologia no contexto mundial. A discussão dos desafios ecológicos para a educação científica e tecnológica, expressos no artigo de Cristian Koliver (2014), é complementada com as reflexões de Maria Paula Meneses (2014) em “Diálogos de saberes, debates de poderes: possibilidades metodológicas para ampliar diálogos no Sul global”.

A educação, a formação profissional e os possíveis diálogos com a sustentabilidade são o foco do texto de Sônia Fernandes, Idorlene Hoepers e Moema Albuquerque (2014), que defendem a necessidade de romper com o paradigma dominante e incluir a pesquisa nos processos de ensino e aprendizagem, com

possíveis rupturas. Essa compreensão subsidia, também, o texto de Cladecir Schenkel e Ana Maria Cunha (2014), que aprofundam as questões envolvidas na criação, na expansão e nos contornos curriculares dos cursos de Gestão Ambiental e discutem acerca da multi, inter e transdisciplinaridade, da sustentabilidade e da complexidade presentes nessa formação.

Ubiratan D'Ambrosio (2014) dá sua contribuição ao examinar algumas possíveis causas do estranhamento acadêmico entre a Matemática e as ciências, ocorrido desde a modernidade, e aponta a transdisciplinaridade como perspectiva de busca de sobrevivência e de transcendência do ambiente natural e sociocultural.

Educação a distância em universidades

Em 1996, no número 70, encontramos seis artigos que buscam conectar o tema a aspectos mais amplos, sem perder de vista os problemas das tecnologias educacionais nos países de terceiro mundo.

O texto de Terezinha Saraiva (1996) evidencia rastros da história da educação a distância (EaD) no mundo e no Brasil, cuja expansão acontece juntamente com a dos meios de comunicação. Nas universidades, as ações começaram a surgir na década de 1970 e, entre as iniciativas políticas, o destaque vai para a criação da Secretaria de Educação a Distância, em 1995. O Ministério da Educação (MEC) e o Ministério das Comunicações haviam assinado o Protocolo de Cooperação nº 3/1993, com a participação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), visando ao desenvolvimento de um sistema nacional de educação a distância. Essa política pública encorajou a criação de núcleos, laboratórios e centros de pesquisa dentro das universidades, que produziram treinamentos para tutores, criaram *software* e elaboraram cursos e materiais em EaD.

Os relatos de experiências que envolvem a universidade e a educação a distância estão ligados, na sua maioria, a projetos como: Ensino de Humanidades via Telemática, da Escola do Futuro (Universidade de São Paulo – USP), para professores da educação básica; educação continuada na Escola Politécnica da USP, comandada pela Fundação Carlos Alberto Vanzolini (FCAV); desenvolvimento de um projeto, em 1995, de Licenciatura Plena em Educação Básica de 1^a a 4^a série, pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); criação de Curso de Especialização em Educação Continuada e a Distância, ofertado pela Universidade de Brasília (UnB). O destaque das iniciativas vai para o Laboratório de Ensino a Distância da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), o qual desenvolveu na década de 90 importantes ações no âmbito da EaD, como programas de formação, especialização, atualização e requalificação da mão de obra com o uso de modernas tecnologias de comunicação aplicadas à educação em parceria com o público e o privado.

Na análise dos textos, considerando o cenário da década de 1990, evidencia-se a necessidade de lutar por políticas públicas e respeito diante da modalidade de

EaD. Reivindicações ao MEC também aparecem, destacando que o governo deve assumir o desafio de gerir o processo da EaD, desde o planejamento até a implantação, procurando garantir a qualidade do ensino.

As pesquisas e os relatos das experiências revelam que a EaD é, sem dúvida, uma prática educativa; porém, outros limites são apresentados e precisam ser superados, como: evitar a aprendizagem conteudista sem conexão com a realidade; não perder o elo dos sistemas de multimeios de comunicação entre professor e estudante durante todo o processo; desenvolver a aprendizagem autônoma, em ritmo próprio do sujeito e em diferentes espaços; e, por fim, qualificar a produção dos materiais e recursos tecnológicos.

Em 2010, o número 84 teve como tema *educação a distância e formação de professores*. De acordo com o artigo de Andrea Lapa e Nelson De Lucca Pretto (2010), a modalidade de EaD necessita criar caminhos que coloquem o sujeito como centro das políticas e da aprendizagem, para torná-la mais significativa. Precisa incluir a pesquisa e a extensão nesse processo, para que o estudante aprenda a construir conhecimento. Além disso, deve avançar na percepção da figura do tutor nos cursos universitários em EaD, que ainda não é visto como professor universitário.

Docência universitária

Quando a expansão do sistema federal de educação superior, *pari passu* com o mesmo fenômeno na dimensão privada, vai evidenciando a importância do professor como elemento-chave no processo educativo para a permanência e o êxito estudantil, o tema da docência na universidade se explicita com mais ênfase.

Em 2010, o número 84 traz o artigo de Marilda Behrens (2010), com o relato de uma pesquisa-ação sobre paradigmas inovadores da docência e apropriação e uso da tecnologia disponível com visão crítica. Conclui que a vivência compartilhada influencia na mudança paradigmática da prática pedagógica de professores do ensino superior.

Em 2016, o tema do número 97 é *docência universitária*. O artigo de Jacques Therrien, Ana Maria Iório Dias e Meirecele Leitinho (2016) aponta a necessidade de conhecimentos pedagógicos para o professor do ensino superior, para além da pesquisa, independentemente da área em que atua. Entretanto, as exigências da profissão, conforme constata Cleide Viana e Liliane Machado (2016), geram acúmulo de atividades que se sobrepõem à necessidade de estudos para se manter atualizado, com implicações no convívio familiar e social, realidade que provoca, não raramente, o adoecimento mental: *stress*, ansiedade, depressão e Síndrome de Burnout.

Nessa mesma linha de reflexão, Olgaíses Maués e Michele Souza (2016) constata a perda de direitos conquistados pelas lutas sindicais, assim como a crescente desvalorização salarial, o excesso de trabalho e a consequente perda de *status* profissional. Indagam as autoras: por que, apesar das imensas perdas que essa categoria vem sofrendo, não há uma maior organização e resistência? Arriscamos a responder que a valorização do papel do professor está diretamente ligada à

concepção de educação que possui uma sociedade. Nossa forma de resistência está nas pesquisas, nos textos e nos debates, que se tornam enfraquecidos diante de uma sociedade que nem sempre valoriza a produção acadêmica e fortalece a visão de uma educação tecnicista a serviço do mercado.

Somam-se a essa discussão as reflexões de Maurice Tardif (2016, p. 136) sobre a seguinte pergunta: “Em qual tipo de universidade os professores querem trabalhar e a serviço de quem eles querem exercer sua profissão?”. Tardif esclarece que esse é o cerne de uma questão pouco pesquisada no campo da pedagogia universitária, envolvendo a missão e o papel social da instituição universitária e o papel político que o professor exerce na formação de seus estudantes. Essa posição encontra aportes, também, nos estudos de Paulo Freire, como é possível constatar na resenha do livro *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*:

A docência universitária se constitui e institui como práxis fundante da ação pedagógica quando assume, também, a dimensão política, uma construção de sujeitos histórico-sociais que têm um papel político e uma responsabilidade pedagógica perante o seu meio social, para além da universidade. (Vieira; Braga, 2016, p. 153).

O que se manifesta nesse número sobre a docência universitária é que se trata de um campo que ainda demanda estudos e pesquisas, dada a complexidade do cenário e das expectativas para esse exercício.

Inovação e educação superior

Em 2019, os textos publicados no número 106 estimulam o debate sobre a inovação na educação superior, ao apresentarem diferentes pontos de vista acerca da temática.

O artigo de Flávia Wagner e Maria Isabel da Cunha (2019, p. 20) permite compreender as inovações na educação superior como ruptura paradigmática, ou seja, que “articula redes de pessoas, ferramentas, conhecimentos científicos e tecnológicos que produzem significados interdisciplinares e transdisciplinares sobre a compreensão da realidade”. O destaque da inovação refere-se ao trabalho docente de forma mais democrática, colaborativa e reflexiva, envolvendo o ensino e a aprendizagem por resolução de problemas, estimulando a autonomia. As autoras destacam oito assertivas de inovação pedagógica na educação superior, sintetizadas a seguir:

- 1) o conceito de inovação pressupõe referenciais que afirmam atitudes, destrezas e hábitos, manejo de estratégias, prevenção e superação de resistências, conhecimento de processos, afronta a conflitos e criação de climas construtivos;
- 2) o estímulo provém de cenários emergentes, entendidos como forças internas ou externas que incidem sobre o contexto universitário;

- 3) a inovação requer mudanças epistemológicas e emocionais, valorização da incerteza, da dúvida e das autorias, e, principalmente, criação e superação de resistências;
- 4) o protagonismo do sujeito aprendente acontece quando ele é desafiado a realizar trilhas de aprendizagem complexas e com grau de autonomia;
- 5) reconfiguração de saberes, ou seja, diálogo com os saberes de diferentes origens: populares, científicos, humanísticos, leigos, tradicionais, entre outros tantos, que permitem alargar o entendimento sobre o objeto de estudo;
- 6) tecnologias da informação produzem inovações; ainda que, por si sós, não sustentem a mudança, elas são úteis sempre que a intencionalidade pedagógica estiver alicerçada na produção de conhecimento;
- 7) planejamento e avaliação precisam contar com flexibilidade, espaço para criar e possibilidade de avaliar o ponto de partida e todo o processo que levou ao ponto de chegada;
- 8) tendências curriculares também são propulsoras da inovação, incluindo a possibilidade de formar por competências, creditar o notório saber, gerar curricularização da extensão, promover o ensino híbrido, implantar a cultura da educação inclusiva e da internacionalização.

Também Marcos Masetto e Cecilia Gaeta (2019) fazem um levantamento histórico dos últimos 60 anos da pedagogia universitária, das mudanças curriculares e dos programas de formação docente e chegam à conclusão de que vivemos um tempo propício para a mudança, com professores sensibilizados aos problemas da sociedade, estudantes curiosos e políticas públicas incluídas que favorecem um quadro de inovação.

No terceiro artigo, "Inovação nas práticas da educação superior, nas vozes de docentes-pesquisadores", Elizeth Lima e Denise Leite (2019) concluem que a inovação deve estar atrelada à produção de conhecimentos comprometidos com a inserção social, que atenda às necessidades dos problemas do ser humano. Enfatizam a importância do impacto direto de ações empreendedoras para ampliar a qualidade de vida das pessoas. Em suma, evidenciam que a inovação pedagógica precisa colocar o sujeito e o conhecimento no centro do processo educativo.

Nessa mesma linha, Rubya Andrade, Marília Morosini e Daniela Lopes (2019) refletem sobre a extensão numa perspectiva da *universidade do encontro*. O novo aparece como uma situação emergente, preconizada pelo Parecer CNE/CES nº 608, de 3 de outubro de 2018, ressaltando a importância de garantir a extensão dentro dos currículos dos cursos de graduação (Brasil. CNE. CES, 2018). Os resultados do estudo mostram que a integração entre docente, discente e comunidade extensionista gera a democratização do conhecimento, o engajamento social dos estudantes e ações inovadoras que atendem às necessidades da comunidade envolvida. Essa prática curricular de extensão abre espaço para uma nova universidade sem fronteiras, integrada ao desenvolvimento local.

Sobre inovação e formação continuada de professores no ensino superior, Laura Lodeiro Enjo (2019), da República Dominicana, apresenta um relato de experiência com o foco na discussão do currículo dos cursos de graduação a partir das competências gerais e específicas. Pontua que foi alto o índice de satisfação dos professores envolvidos e que eles destacam o papel importante da assessoria pedagógica na mediação e no *feedback* das atividades realizadas. Os professores, como conhecedores dos currículos dos cursos, sentem-se confiantes para implementá-los por meio dos planos de estudo que desenham para seus estudantes. Reforça que essa condição fortalece a cultura do trabalho colaborativo entre os docentes.

A categoria “inovação” parece estar relacionada diretamente com a crise do ensino superior, pois os estudos demonstram o quanto é preciso repensar a teoria e a prática da universidade na produção do conhecimento, enfatizando a inovação pedagógica como emergente.

Considerações finais

O exercício de lançar um olhar retrospectivo ao campo da educação superior e da pedagogia universitária na revista *Em Aberto*, no período compreendido entre 1981 e 2021, evidencia as realizações e tensões do campo. Explicita, de forma contundente, a relação entre o cenário político e histórico do País e os temas que mereceram a atenção de estudiosos e da própria revista. Indica, ainda, campos de interesse emergentes que devem ser provocadores de novas contribuições.

Analisando as produções, identificamos que correspondem aos momentos históricos marcados pela redemocratização do Brasil, e daí emergiram legislações que marcaram as preocupações e os envolvimento da comunidade acadêmica, com referência às práticas e às políticas na educação superior. É notória a presença dos principais centros de produção do pensamento educacional brasileiro, com destaque para os programas de pós-graduação em Educação, que tiveram na região Sudeste sua principal expressão. Progressivamente, constata-se um crescente equilíbrio de autorias/participações oriundas das diferentes regiões brasileiras. Os temas emergentes vão configurando os novos números, revelando o que se torna desafiador e significativo no campo.

Em particular, o material produzido tem alto potencial para o campo da formação de professores e gestores, para problematizar propostas sobre políticas de educação e para sustentar o debate acadêmico-científico a respeito das diferentes temáticas como alicerce para futuras pesquisas.

Referências bibliográficas

ANDRADE, R. M. M.; MOROSINI, M. C.; LOPES, D. O. A extensão universitária na perspectiva da universidade do encontro. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 32, n. 106, p. 117-131, set./dez. 2019. Seção Pontos de Vista.

BACK, E. O ciclo básico na Universidade Federal do Paraná. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 11-15, jan. 1982. Seção Pontos de Vista.

BEHRENS, M. A. Formação pedagógica *on-line*: caminhos para a qualificação da docência universitária. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 23, n. 84, p. 47-66, nov. 2010. Seção Pontos de Vista.

BELLONI, I. Educação superior pública: um compromisso com a ciência e a justiça social. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 30, p. 29-31, abr./jun. 1986. Seção Pontos de Vista.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). Parecer nº 608, de 3 de outubro de 2018. Diretrizes para as Políticas de Extensão da Educação Superior Brasileira. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 dez. 2018. Seção 1, p. 34.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e gastos das instituições federais de ensino superior no período 1995-1998. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 81-91, dez. 2001. Seção Pontos de Vista.

CUNHA, L. A. A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 43, p. 3-9, jul./set. 1989. Seção Enfoque.

CURY, C. R. J. A pós-graduação e a nova Lei de Diretrizes e Bases. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 7, n. 38, p. 57-59, abr./jun. 1988. Seção Pontos de Vista.

D'AMBROSIO, U. A educação matemática e o estado do mundo: desafios. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 27, n. 91, p. 157-169, jan./jun. 2014. Seção Pontos de Vista.

DEMO, P. Educação e Constituinte. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 30, p. 1-8, abr./jun. 1986. Seção Enfoque.

EM ABERTO. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1981- . Todos os números disponíveis em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto>. Acesso em: 24 mar. 2022.

FÁVERO, M. L. A. Ensino superior, universidade e a nova LDB: encaminhamento de questões. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 7, n. 38, p. 45-50, abr./jun. 1988. Seção Pontos de Vista.

FERNANDES, S. R. S.; HOEPERS, I. S.; ALBUQUERQUE, M. H. Educação, formação profissional e sustentabilidade: articulação do ensino com a pesquisa. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 27, n. 91, p. 70-89, jan./jun. 2014. Seção Pontos de Vista.

GARDENAL, L.; PAIXÃO, A. L. Ciclo básico na universidade brasileira: temas e problemas principais. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 1-4, jan. 1982. Seção Enfoque.

- KOLIVER, C. Educação ambiental e sustentabilidade nos currículos dos cursos superiores dos institutos federais. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 27, n. 91, p. 43-58, jan./jun. 2014. Seção Pontos de Vista.
- LAPA, A.; PRETTO, N. L. Educação a distância e precarização do trabalho docente. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 23, n. 84, p. 79-97, nov. 2010. Seção Pontos de Vista.
- LIMA, E. G. S.; LEITE, D. B. C. Inovação nas práticas da educação superior: as vozes de docentes-pesquisadores. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 32, n. 106, p. 59-78, set./dez. 2019. Seção Pontos de Vista.
- LODEIRO ENJO, L. El Procedimiento CG-CEA como estrategia innovadora que fusiona la formación de los docentes y el diseño curricular por competencias en instituciones de educación superior. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 32, n. 106, p. 133-148, set./dez. 2019. Seção Pontos de Vista.
- MACEDO, H. C. M. A universidade num país periférico. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 43, p. 19-23, jul./set. 1989. Seção Pontos de Vista.
- MARTINS, E. B. C.; ALMEIDA, N. L. T. A expansão desigual das ofertas educacionais no Brasil no século 21. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 30, n. 99, p. 129-143, maio/ago. 2017. Seção Pontos de Vista.
- MASETTO, M. T.; GAETA, C. Trajetória da pedagogia universitária e formação de professores para o ensino superior no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 32, n. 106, p. 45-57, set./dez. 2019. Seção Pontos de Vista.
- MAUÉS, O. C.; SOUZA, M. B. Precarização do trabalho docente da educação superior e os impactos na formação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 97, p. 73-87, set./dez. 2016. Seção Pontos de Vista.
- MENESES, M. P. Diálogos de saberes, debates de poderes: possibilidades metodológicas de ampliar diálogos no Sul global. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 27, n. 91, p. 90-110, jan./jun. 2014. Seção Pontos de Vista.
- MIRANDA, G. V. A educação de 3º grau na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 7, n. 38, p. 51-55, abr./jun. 1988. Seção Pontos de Vista.
- NEVES, C. E. B.; MOROSINI, M. C. Cooperação universitária no Mercosul. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 15, n. 68, p. 16-35, out./dez. 1995. Seção Artigos.
- RIBEIRO, S. C. A universidade pública: autonomia, soberania ou outros bichos. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 43, p. 29-32, jul./set. 1989. Seção Pontos de Vista.
- SARAIVA, T. Educação a distância no Brasil: lições da história. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 16, n. 70, p. 17-27, abr./jun. 1996. Seção Pontos de Vista.
- SCHENKEL, C. A.; CUNHA, A. M. O. Do multidisciplinar ao transdisciplinar: a formação em Gestão Ambiental em discussão. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 27, n. 91, p. 59-69, jan./jun. 2014. Seção Pontos de Vista.
- SOUZA, M. R. 1º ciclo: signo do conflito entre a concepção liberal e a funcional de currículo na UFC. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, p. 5-10, jan. 1982. Seção Pontos de Vista.

SOUZA, P. R. Os riscos do corporativismo na educação. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 8, n. 43, p. 25-28, jul./set. 1989. Seção Pontos de Vista.

SPÓSITO, M. P. O curso superior noturno: nada de novo na Nova República. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 30, p. 33-36, abr./jun. 1986. Seção Pontos de Vista.

TARDIF, M. Questões sobre a docência universitária no Canadá. [Entrevistado por Silvia Maria Nóbrega-Therrien]. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 97, p. 133-140, set./dez. 2016. Seção Espaço Aberto.

THERRIEN, J.; DIAS, A. M. I.; LEITINHO, M. C. Docência universitária. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 97, p. 21-32, set./dez. 2016. Seção Enfoque.

VELLOSO, J. Educação e Constituinte: quatro questões do financiamento do ensino. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 5, n. 30, p. 41-52, abr./jun. 1986. Seção Pontos de Vista.

VIANA, C. M. Q. Q.; MACHADO, L. C. Desenvolvimento profissional docente e intensificação do trabalho: viver ou sobreviver? *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 97, p. 47-60, set./dez. 2016. Seção Pontos de Vista.

VIEIRA, H. P.; BRAGA, M. M. S. C. Contribuições da pedagogia freireana para a formação de professores no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 29, n. 97, p. 151-156, set./dez. 2016. Seção Resenhas.

WAGNER, F.; CUNHA, M. I. Oito assertivas de inovação pedagógica na educação superior. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 32, n. 106, p. 27-41, set./dez. 2019. Seção Enfoque.

Flávia Wagner, doutora em Educação pela Universidade de Lisboa com diploma revalidado pela Universidade de São Paulo (USP), é assessora pedagógica e docente nos cursos de graduação da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).

flv.wagner@gmail.com

Maria Isabel da Cunha, doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), é docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e docente convidada do Programa de Pós-Graduação em Ensino na Saúde da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA).

cunhami@uol.com.br

Recebido em 18 de setembro de 2021

Aprovado em 5 de janeiro de 2022

APÊNDICE

Corpus documental sobre universidade e ensino superior na revista *Em Aberto* – 1981-2019

(continua)

Edição	Tema	Título do artigo	Autor e instituição
n. 2 jan. 1982	Ciclo básico	Ciclo básico na universidade brasileira: temas e problemas principais	Lila Gardenal e Antonio Paixão (UFMG)
		1º ciclo: signo do conflito entre a concepção liberal e a funcional de currículo na UFC	Marcondes Rosa de Sousa (UFC)
		O ciclo básico na Universidade do Paraná	Eurico Back (UFPR)
n. 3 fev. 1982	Vestibular	Vestibular: a volta do pêndulo	Luis Antonio Cunha (UFF)
		Sua excelência o vestibular	Claudio de Moura Castro (Capes)
		Acesso ao ensino superior – articulação entre ensino superior e ensino de 2º grau	Neide Almeida Fiori (UFSC)
		A utilização do texto de aptidão acadêmica no vestibular da UFMG	Magda Soares (UFMG)
n. 10 out. 1982	Universidade	Universidade: a busca de uma estratégia de transformação	Isaura Belloni Schmidt (UnB)
		A questão da relação universidade/sociedade brasileira	Walter Esteves Garcia (UnB)
		Universidade-empresa e as concepções de Mary Parquer Follet	Lafayette de Moraes, Maria Lucia R. D. Carvalho (UnB)
		Os projetos educativos como projetos de classe: Estado e universidade no Brasil (1954-1964)	Laura da Veiga (UFMG)
n. 30 abr./jun. 1986	Educação e Constituinte	Educação e Constituinte	Pedro Demo (UnB)
		Educação superior pública: um compromisso com a ciência e a justiça social	Isaura Belloni (UnB)
		O curso superior noturno: nada de novo na Nova República	Marília Pontes Spósito (USP)
		Educação e Constituinte: quatro questões do financiamento do ensino	Jacques Velloso (UnB)
n. 38 abr./jun. 1988	Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Ensino superior, universidade e a nova LDB: encaminhamentos de questões	Maria de Lourdes Fávero (UFRJ)
		A educação de 3º grau na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação	Glaura Vasques de Miranda (UFMG)
		A pós-graduação e a nova Lei de Diretrizes e Bases	Carlos Jamil Cury (UFMG)

**Corpus documental sobre universidade e ensino superior
na revista *Em Aberto* – 1981-2019**

(continuação)

Edição	Tema	Título do artigo	Autor e instituição
n. 43 jul./set. 1989	A educação na nova Constituição: a universidade	A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional	Luiz Antonio Cunha (UFF)
		A educação depois da nova Constituição: a universidade e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Eunice R. Durham (USP)
		A universidade num país periférico	Horácio C. M. Macedo (UFRJ)
		Os riscos do corporativismo na educação	Paulo Renato Souza (Unicamp)
		A universidade pública: autonomia, soberania ou outros bichos	Sergio Costa Ribeiro (CNPq)
		As universidades federais e a Constituição de 88	Ronald Braga (UFMG)
		Universidade e pesquisa na nova Constituição	Fernanda A da F. Sobral (UnB)
		Ensino superior e Assembleia Nacional Constituinte: o público e o privado mais uma vez em questão	Maria do Carmo Lacerda Peixoto (UFRJ)
n. 68 out./dez. 1995	Mercosul	Cooperação universitária no Mercosul	Clarissa E. B. Neves (UFRGS) Marília C. Morosini (PUC-RS)
n. 70 abr./jun. 1996	Educação a distância	Educação a distância no Brasil: lições da história	Terezinha Saraiva (Senai)
		A contribuição do consórcio interuniversitário de educação continuada e a distância – Brasil EaD – para o desenvolvimento da educação nacional	Paulo Guimarães (UnB)
		O projeto de educação a distância da Universidade Federal de Mato Grosso: aspectos definidores de sua identidade	Katia Alonso (UFMT) Maria Neder (UFMT)
		A UnB e a educação a distância	Maria Tavares (UnB) Flávio Castro (UnB)
		Universidade virtual: a experiência da UFSC em programas de requalificação, capacitação, treinamento e formação a distância de mão de obra no cenário da economia globalizada	Ricardo Barcia (UFSC) João Vianney (UFSC) Dulce Cruz (UFSC) Regina Bolzan (UFSC) Rosângela Rodrigues (UFSC)
		Educação continuada na Escola Politécnica da USP: dois momentos	Antonio Vieira (Epusp) Pedro Costa Neto (Epusp)

**Corpus documental sobre universidade e ensino superior
na revista *Em Aberto* – 1981-2019**

(continuação)

Edição	Tema	Título do artigo	Autor e instituição
n. 74 dez. 2001	Financiamento da educação no Brasil	Financiamento e gastos das instituições federais de ensino superior no período 1995-1998	Paulo Corbucci (UCB)
n. 84 nov. 2010	Educação a distância e formação de professores	Formação pedagógica <i>on-line</i> : caminhos para a qualificação da docência universitária	Marilda A. Behrens (PUC-PR)
		Educação a distância e precarização do trabalho docente	Andrea Lapa (UFSC) Nelson De Luca Pretto (UFBA)
n. 91 jan./jun. 2014	Sustentabilidade: desafios para a educação científica e tecnológica	Educação ambiental e sustentabilidade nos currículos dos cursos superiores dos institutos federais	Cristian Koliver (IFC)
		Diálogos de saberes, debates de poderes: possibilidades metodológicas de ampliar diálogos no Sul Global	Maria Paula Meneses (Univ. de Coimbra)
		Do multidisciplinar ao transdisciplinar: a formação em Gestão Ambiental em discussão	Cladecir Schenkel (IFC) Ana Maria Cunha (UFU)
		Educação, formação profissional e sustentabilidade: articulação do ensino com a pesquisa	Sônia Regina Fernandes (IFC) Idorlene Hoepers (IFC) Moema Albuquerque (IFC)
		A educação matemática e o estado do mundo: desafios	Ubiratan D'Ambrosio (Unicamp)
n. 97 set./dez. 2016	Docência universitária	Docência universitária	Jacques Therrien (Uece) Ana Maria Iório Dias (UFC) Meirecele C. Leitinho (UFC)
		Desenvolvimento profissional docente e intensificação do trabalho: viver ou sobreviver?	Cleide Q. Quixadá Viana (UnB) Liliane C. Machado (UnB)
		Relações do docente-bacharel do ensino superior com o saber didático-pedagógico: dissonâncias e rupturas entre saberes e práticas	Maria Amélia Franco (USP)
		Precarização do trabalho docente da educação superior e os impactos na formação	Olgaíses Cabral Maués (UFPA) Michele Borges de Souza (UFPA)
		Inovações na educação superior: impactos na prática pedagógica e nos saberes da docência	Maria Isabel Cunha (UFPEl)

**Corpus documental sobre universidade e ensino superior
na revista *Em Aberto* – 1981-2019**

(conclusão)

Edição	Tema	Título do artigo	Autor e instituição
n. 97 set./dez. 2016	Docência universitária	Questões sobre a docência no Canadá	Maurice Tardiff [Montreal, CA] entrevista
		Questões sobre a docência universitária no Brasil	Bernadete Gatti (FCC) entrevista
		Contribuições da pedagogia freireana para a formação de professores no Brasil	Hamilton Vieira (Uece) Maria Margarete Braga (Uece)
n. 99 maio/ago. 2017	Educação, pobreza e desigualdade social	A expansão desigual das ofertas educacionais no Brasil no século 21	Eliana Martins (Unesp) Ney Luiz Almeida (Uerj)
n. 106 set./dez. 2019	Inovação pedagógica no ensino superior	Oito assertivas de inovação pedagógica na educação superior	Flávia Wagner (Unisul) Maria Isabel da Cunha (UFPel)
		Trajетória da pedagogia universitária e formação de professores para o ensino superior no Brasil	Marcos T. Masetto (PUC-SP) Cecília Gaeta (PUC-SP)
		Inovação nas práticas da educação superior: as vozes de docentes-pesquisadores	Elizeth G. S. Lima (UEMG) Denise B. C. Leite (UFRGS)
		A extensão universitária na perspectiva da universidade do encontro	Rubya M. M. Andrade (Unipampa) Marília C. Morosini (PUC-RS) Daniela O. Lopes (Unipampa)
		El Procedimiento CG-CEA como estratégia innovadora que fusiona la formación de los docentes y el diseño curricular por competencias en instituciones de educación superior	Laura Lodeiro Enjo (PUCMM Rep. Dominicana)

Fonte: Elaboração própria.

Educação e diferenças étnico-raciais na revista *Em Aberto*

Iara Tatiana Bonin

Daniela Ripoll

121

Resumo

O campo teórico dos Estudos Culturais em Educação fundamenta os dois eixos de análise das diferenças étnico-raciais presentes no conjunto de artigos publicados na revista *Em Aberto* entre 1981 e 2021. Quanto às representações racializadas, observa-se a problematização de estereótipos que naturalizam a branquitude como representação da espécie humana, por exemplo, na literatura e nos livros didáticos. Entretanto, no início do século 21, surge uma literatura afro-brasileira que favorece a “educação para as relações étnico-raciais” na luta antirracista. Além disso, descrições etnográficas do contexto educativo e social de comunidades quilombolas focalizam a participação das crianças no cotidiano dessa sociedade, na qual também se gestam pertencimentos étnico-raciais. Quanto à situação dos povos indígenas, apesar de as reivindicações por oferta de educação escolar específica e com professores das próprias comunidades estarem inseridas no campo legislativo, persistem os desafios ligados à questão orçamentária e às ameaças aos direitos alcançados na Constituição Federal. Por isso, as discussões precisam prosseguir, incorporando movimentos e sujeitos indígenas.

Palavras-chave: diferenças étnico-raciais; educação escolar indígena; representação.

Abstract

Education and ethnic-racial differences in the Em Aberto journal

The theoretical field of Cultural Studies in Education substantiate the two axis of analysis of ethnic-racial differences in the set of articles published in Em Aberto from 1981 and 2021. In what regards racialized representations, this paper brings a problematization of stereotypes that present whiteness as the natural representation of the human species, for example, in literature and instructional materials. However, in the beginning of the 21st century, an Afro-Brazilian literature emerged, favoring the "education for ethnic-racial relations" in the antiracist fight. Besides that, ethnographic descriptions of the social and educational context of quilombola communities place the focus on the participation of children in the everyday society, in which an ethnic-racial sense of belonging is conceived. As for indigenous people, even though there are a legal demand for a specific school education taught by teachers within the communities, it persists the challenges related to budget issues and to the threat to rights attained through the Federal Constitution. For this reason, discussions must continue, incorporating indigenous movements and people.

Keywords: ethnic-racial differences; indigenous school education; representation.

Resumen

Educación y diferencias étnico-raciales en la revista Em Aberto

El campo teórico de los Estudios Culturales en Educación subyace a los dos ejes de análisis de las diferencias étnico-raciales presentes en el conjunto de artículos publicados en la revista Em Aberto entre 1981 y 2021. En cuanto a las representaciones racializadas, se observa la problematización de los estereotipos que naturalizan la blanquitud como representación de la especie humana, por ejemplo, en la literatura y en los libros de texto. Sin embargo, a principios del siglo XXI, surgió una literatura afrobrasileña que privilegiaba la "educación para las relaciones étnico-raciales" en la lucha antirracista. Además, las descripciones etnográficas del contexto educativo y social de las comunidades quilombolas se centran en la participación de los niños en la vida cotidiana de esta sociedad, en la que también se gestan pertenencias étnico-raciales. En cuanto a la situación de los pueblos indígenas, a pesar de los reclamos por la provisión de educación escolar específica y con la inserción de docentes de las propias comunidades en el campo legislativo, persisten desafíos relacionados con el tema presupuestario y amenazas a los derechos conquistados en la Constitución Federal. Por lo tanto, las discusiones deben continuar incorporando movimientos y sujetos indígenas.

Palabras clave: diferencias étnico-raciales; educación escolar indígena; representación.

Introdução

Em meio ao longo processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, entre 2015 e 2016, e no início do governo de seu vice, Michel Temer (2021), eclodiram diversos projetos de lei (PLs) contrários a demandas históricas dos movimentos sociais e às chamadas “pautas identitárias” – por exemplo, um para incluir o Programa Escola sem Partido entre as diretrizes e bases da educação nacional (Brasil. PL nº 867, 2015a; Brasil. PLS nº 193, 2016), e outro para tipificar o crime de “assédio ideológico” (Brasil. PL nº 1.411, 2015b). Houve a retirada de menções à discriminação racial, à orientação sexual e à identidade de gênero do Plano Nacional de Educação e dos Planos de Educação do Distrito Federal e de sete estados: Acre, Espírito Santo, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Tocantins. Também foram excluídos dos referidos documentos dados censitários sobre a situação educacional de travestis e transgêneros, bem como qualquer menção “a programas de formação sobre gênero, diversidade e orientação sexual” (Britto; Reis, 2015).

A partir de 31 de agosto de 2016, Michel Temer começou a implementar, com o auxílio do Congresso, uma série de medidas polêmicas – como o estabelecimento de um teto para os gastos públicos em saúde e educação por emendas constitucionais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (Brasil. PEC nº 241, 2016c; Brasil. PEC nº 55, 2016b) e as reformas trabalhista e da previdência, bem como a modificação do ensino médio por medida provisória (Brasil. MP nº 746, 2016), que previa, entre outros aspectos, a “extinção da obrigatoriedade do ensino de Filosofia e Sociologia [por meio da revogação da Lei nº 11.684/2008] e a possibilidade de que pessoas sem formação apropriada pudessem assumir a docência” (Silva, M. R., 2018, p. 3). Nesse contexto, estudantes ocuparam escolas públicas e universidades na chamada “Primavera Secundarista” contra o Projeto Escola sem Partido, o novo ensino médio e a PEC nº 241/PEC nº 55, entre outras pautas. De acordo com a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), 1.197 instituições de ensino foram ocupadas pelos estudantes em 19 estados e no Distrito Federal (CNBB..., 2016).

Em meio a essa arena social e política, organizamos o número 95 da revista *Em Aberto*, sobre *Diferenças e educação: um enfoque cultural* (Bonin; Ripoll, 2016), abordando as diferenças: indígena, étnico-raciais, corporais, sexuais e de gênero, surda e, também, a presença delas na literatura infantil. O conjunto de textos ressaltou a importância de tal debate em várias áreas do conhecimento, especialmente na Educação, na qual se delineia um intenso jogo de forças – por um lado, voltadas para ampliar e consolidar lutas por representatividade, reconhecimento e respeito às diferenças e, por outro, implicadas com a tentativa de sustentar um certo modelo social respaldado na heteronormatividade e na branquitude,¹ termo que diz respeito a uma posição nas relações sociais, a um lugar de privilégio, (auto)referenciado como representação natural de humanidade, a tal ponto naturalizada que, quando se fala de relações étnico-raciais, o branco comumente não está (não se vê) incluído.

A partir de 2016, populariza-se, no horizonte social brasileiro, o termo “ideologia” – e a expressão “ideologia de gênero”, não utilizada na academia, emerge com força popular a partir da ascensão do conservadorismo cristão e do

¹ “atributo de quem ocupa um lugar social no alto da pirâmide, é uma prática social e o exercício de uma função que reforça e reproduz instituições, é um lugar de fala para o qual certa aparência é condição suficiente” (Sovik, 2009, p. 22).

neopentecostalismo.² Na esteira dos acontecimentos, livros didáticos de Ciências aprovados pelo Ministério da Educação (MEC) são censurados por deputados e outros agentes públicos, por apresentarem uma suposta “doutrinação ideológica de gênero e sexualidade” (Brum, 2017).

Ainda que o texto constitucional enuncie a “igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (Brasil. Constituição, 1988, preâmbulo), nosso País está longe de construir relações respeitadas e justas com os cidadãos negros e indígenas. Há, em específico, um conjunto de garantias que deveriam funcionar para tornar igualitárias, justas, democráticas, não racistas as relações – a exemplo do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil. Constituição, 1988, art. 3º, IV); da previsão do racismo como crime inafiançável, imperecível e passível de pena; do reconhecimento das organizações sociais, línguas, crenças e tradições dos povos indígenas, do direito aos seus processos próprios de aprendizagem, da afirmação do direito às terras tradicionalmente ocupadas por esses povos, que devem ser demarcadas e protegidas pela União, entre outros. Contudo, nas estruturas de nossa sociedade e nas tramas das relações sociais cotidianas, são incontáveis as desigualdades, as injustiças, as formas de violência, as expressões do preconceito.

Acompanhamos, com perplexidade e indignação, o conjunto de manifestações e de ataques contra o meio ambiente (Terena; Duprat, 2021), os movimentos negros (Gortázar, 2021) e os movimentos indígenas (Brasil é citado..., 2021) – o que explicita a pertinência deste artigo de revisão sobre o tema das diferenças étnico-raciais na revista *Em Aberto*.

Apontamentos sobre a metodologia do estudo

A identificação dos artigos publicados entre 1981 e 2021 que versaram sobre as diferenças étnico-raciais foi realizada no *site* da revista *Em Aberto*. Utilizamos, primeiramente, o descritor “diferença” e seu plural e, após a leitura dos resumos dos artigos, selecionamos aqueles que abordavam a temática étnico-racial. Em seguida, usamos os descritores específicos “relações étnico-raciais”, “raça”, “racismo”, “negro”, “branco”, “branquitude”, “etnia”, “índio” e “indígena”. Esse procedimento resultou em um conjunto de textos (Tabela 1) que foram lidos integralmente para avaliação preliminar, considerando o contexto, os autores, os focos de interesse, a temática proposta e as palavras-chave. Esses elementos foram organizados com base na análise documental (Cellard, 2008).

Para definir os dois eixos principais de análise, consideramos que a pesquisa é uma atividade informada teoricamente, estando os pesquisadores situados em tramas conceituais e estratégias interpretativas que constituem certas maneiras de olhar e certas ênfases num amplo campo de possibilidades (Denzin; Lincoln, 2006).

² Vê-se intensa perseguição social de sujeitos lésbicas, *gays*, bissexuais, transexuais ou travestis, *queer*, intersexuais, assexuais e outros (LGBTQIA+); há o fechamento da exposição “Queermuseu: cartografias da diferença na arte brasileira” e a subsequente agressão à filósofa *queer* Judith Butler, em um evento na cidade de São Paulo (Maia, 2017).

No que diz respeito às diferenças étnico-raciais em destaque no periódico *Em Aberto*, são muitas as dimensões e as ênfases analíticas possíveis. Como pesquisadoras que têm sua produção acadêmica localizada no campo teórico dos Estudos Culturais em Educação, interessa-nos, particularmente, o tema da linguagem e das representações, sendo esse um dos eixos escolhidos para discussão no presente texto. Já o segundo eixo, definido em função das temáticas apresentadas nos artigos, toma as disputas em torno do sentido de educação escolar indígena como mote principal.

Tabela 1 – Textos sobre diferenças étnico-raciais publicados na revista *Em Aberto* – por seção

Ano	Nº	Tema	Seções de cada número temático					Total
			Enfoque	Pontos de Vista	Espaço Aberto	Resenhas	Bibliografia	
1984	21	Educação indígena		4		1		5
1994	62	Tendências na educação matemática		1				1
1994	63	Educação escolar indígena	1	13	1			15
2003	76	Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil		3	1		1	5
2012	88	Políticas de educação integral em jornada ampliada		1				1
2016	95	Diferenças e educação: um enfoque cultural		3		2		5
2017	99	Educação, pobreza e desigualdade social			1			1
2018	101	Educação, espaço, tempo		1				1
2018	103	Imagem e ensino: possíveis diálogos		1				1
2021	110	Linguagens artísticas e expressivas das crianças pequenas		1	1			2
Total			1	28	4	3	1	37

Fonte: Elaboração própria.

Diferença étnico-racial e problematização de representações

Tal como no artigo “A temática indígena sob as lentes dos Estudos Culturais e Educação: algumas tendências e enfoques analíticos” (Bonin; Ripoll; Aguiar, 2015), entende-se que o conceito de representação de Stuart Hall (1997) – que se afasta do entendimento de que se trata de um mero “reflexo” da realidade e que evidencia o caráter fluido, constituído e constitutivo dos significados – aglutina os sete trabalhos

deste eixo temático, apesar de alguns autores não o mencionarem direta e explicitamente.

Na perspectiva dos Estudos Culturais pós-estruturalistas, é pela linguagem que se dá a construção dos significados, e a linguagem funciona como um sistema de representação, como uma forma de apresentação de ideias, sujeitos e práticas em uma dada sociedade e em um dado período histórico. Além disso, “a representação não é um campo passivo de mero registro ou expressão de significados existentes [...]. Os diferentes grupos sociais utilizam a representação para forjar a sua identidade e as identidades dos outros grupos sociais” (Silva, T., 1999, p. 47), e tais políticas de representação não se dão sem disputas e tensionamentos de toda ordem.

Ambiguidade e dissimulação do racismo

No número 95 encontra-se a resenha elaborada por Jacqueline de Almeida (2016) referente ao livro *Racismo em livros didáticos: estudo sobre negros e brancos em livros de Língua Portuguesa*, de Paulo Vinícius Baptista da Silva. Na pesquisa desenvolvida, indica-se a prevalência de recortes de obras literárias e de textos jornalísticos. Sobre os textos literários, examina-se a caracterização geral dos personagens das histórias literárias indicadas nos livros didáticos para leitura ou referidas em textos ou atividades. No que concerne à categoria “cor-etnia”, dos 741 personagens das unidades de leitura, 698 podem ser classificados como brancos e 43 como negros. Os personagens majoritariamente brancos apresentaram características mais desenvolvidas e valorizadas (nome próprio, uso de linguagem-padrão, protagonismo, profissão, família nuclear etc.).

A investigação constata um crescimento no número de imagens de negros nas produções literárias, se considerado o viés cronológico, mas algumas dessas representações continuam a estigmatizar e desqualificar os personagens por meio das posições assumidas no enredo ou, ainda, por caracterizações caricaturais ou simplificadas. As diferenças composicionais de personagens brancos e negros reforçam o discurso racista na literatura – e, por extensão, nos livros didáticos nos quais essas obras estão referidas – ao naturalizarem a branquitude como representação da espécie humana. Há, contudo, amplo conjunto de obras que valorizam os personagens negros, apresentando caracterizações multidimensionais e posicionando-os como centrais nos enredos.

Almeida (2016) destaca a análise de matérias do jornal *Folha de S. Paulo*, nas quais ocorre uma vinculação entre pobreza, miserabilidade social e presença negra. Assim, as representações operam também uma estigmatização. Nas conclusões, indica-se que as formas simbólicas presentes na produção didática atualizam e reforçam interesses dos brancos e colaboram para legitimar as desigualdades étnico-raciais. Nem sempre são problematizadas as formas de discriminação, preconceito e racismo nos textos didáticos, e a já mencionada associação entre negros e pobreza não recebe adequado tratamento, pois não se problematizam as condições estruturantes dessas desigualdades.

No número 103, Sheila Cristina Ribeiro Rego (2018), no artigo “Imagens em livros didáticos de Física: características de seres humanos em fotografias” examina imagens contidas tanto na parte conceitual quanto nos exercícios propostos aos estudantes em três livros didáticos. Foram selecionadas 70 fotografias, nas quais

havia representações de ser humano, e, na análise das representações raciais, a autora procedeu a uma heteroatribuição, ou seja, a uma apreciação externa que considerou a cor da pele para definir quem é branco ou não branco na imagem. Com base nesse critério, quase 70% das pessoas que figuram nas imagens são brancas, sem que sequer se contemplem características locais e regionais distintivas. Nenhuma imagem apresentou indígenas, segundo a pesquisadora. Conclui-se que a representação da ciência é predominantemente branca, portanto pelo menos metade dos estudantes não se verão representados nessas imagens.

Na linha da problematização das representações, Ione da Silva Jovino (2021) no artigo “Crianças negras em imagens de Debret para a *Viagem pitoresca e histórica ao Brasil*”, publicado no número 110, apresenta a infância negra, a partir da historiografia da escravidão, em seis telas do pintor Jean Baptiste Debret, produzidas entre 1816 e 1834.

Ainda que as cenas retratadas se centralizem em figuras adultas, apresentam uma infância que brinca nas ruas, que se envolve em acontecimentos públicos, que transita entre os afazeres rotineiros de adultos e encontra prazeres miúdos no jogo e na brincadeira. Mas essas cenas mostram também assimetrias de poder – uma criança branca em posição de liderança, no comando de uma brincadeira, os pés descalços contrastando com os pés calçados, além de oposições entre o nu e o vestido na representação de crianças pequenas, negras e brancas, respectivamente, em cenas de âmbito doméstico. As crianças negras eram objetificadas, pois serviam à diversão e à posse de uma elite escravocrata. Elas estão nuas, sentadas no chão, e são, também, aproximadas de animais domésticos, compartilhando com eles espaços e alimentos. A autora conclui que o tema do brincar está presente nas imagens de Debret, ainda que não centralmente, assim como as hierarquias sociais e as pequenas e possíveis fugas à brutal escravização.

Autoria afro-brasileira na literatura e reversão de estereótipos

Alguns artigos focalizam as produções autorais negras e os deslocamentos produzidos nesse tipo de material. No número 95, encontramos o artigo “Literatura afro-brasileira: o gênero conto e a educação para as relações étnico-raciais”, de Maria Aparecida Rita Moreira e Eliane Santana Dias Debus (2016). Com base na análise dos contos “A descida”, de Júlio Emílio Braz, e “Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos”, de Conceição Evaristo, as autoras levaram em conta cinco elementos: autoria, público, temática, linguagem e ponto de vista, mostrando que os contos apresentam traços de uma literatura afro-brasileira, marcada por protagonismo e por estratégias para promover a reversão de estereótipos.

A pesquisa considerou a percepção de 72 professores e professoras que lecionam Língua Portuguesa para o ensino médio da rede pública estadual de Santa Catarina sobre a presença de elementos constitutivos da autoria afro-brasileira. Quanto à utilização desse gênero no espaço pedagógico da sala de aula, as autoras argumentam que colabora para a “educação para as relações étnico-raciais”, auxiliando professores e professoras a refletirem sobre a luta antirracista no Brasil.

No número 99, com o título “Será que os pobres de outro país sofrem igual aos pobres do Brasil?” – trechos do livro *Quarto de despejo*, apresentam-se fragmentos selecionados da obra de Carolina Maria de Jesus (2017): *Quarto de despejo: diário*

de uma favelada, publicada em 1960. A proposição convoca-nos a percorrer o relato de uma mulher negra e, por meio dele, vislumbrar aspectos do cotidiano de famílias pobres inseridas em espaços precários e desiguais do traçado urbano brasileiro.

Contexto educativo e social em comunidades quilombolas

Dois textos, publicados em 2018 e em 2021, colaboram para a problematização das representações por meio de descrições etnográficas que reposicionam o contexto educativo e social de comunidades quilombolas.

No número 101, no artigo "Território, cultura e educação: a configuração da infância em tempo/espaço outro", Maria Lidia Fernandes e Jader Janer Lopes (2018) discorrem sobre ser criança na comunidade Vão de Almas, pertencente ao território quilombola Kalunga, no município de Cavalcante, em Goiás, onde adultos e crianças estabelecem relações afetivas e de parentesco, num traçado de histórias comuns e de ancestralidades.

Processos de reinvenção/recriação do espaço e a vinculação entre território e identidade/cultura, reposicionam a discussão sobre espacialidade para contemplar planos sociais e culturais. O trabalho de campo, realizado entre 2015 e 2017, possibilitou conhecer os modos de vida, marcados pela luta para permanecer na terra, pelos processos interculturais e pelas relações com outros grupos sociais existentes na região. As crianças envolvem-se desde muito cedo nas vivências e rotinas da comunidade, das atividades da roça e da casa. Salienta-se, desse modo, a "força radical" da participação das crianças no cotidiano dessa sociedade, na qual também se gestam modelos de pessoa.

Publicado no número 110, o artigo "A lúdica negra na Amazônia Bragantina: as brincadeiras dançantes das crianças do quilombo", de Simei Santos Andrade e Raquel Amorim dos Santos (2021), apresenta resultados de pesquisa de corte etnográfico, ambientada no Quilombo do América, município de Bragança, estado do Pará, realizada entre 2017 e 2018.

Crianças na faixa etária de 6 a 11 anos mostram que as brincadeiras dançantes colaboram para a constituição das identidades e pertencências étnico-raciais. Destacam-se, no conjunto das práticas corporais, a dança do carimbó e os modos como se mobiliza o corpo no percurso da brincadeira, da aprendizagem e da experiência que perpassa espaços sociais da casa, da escola e do terreiro e envolve a coletividade. No contexto quilombola, a dança materializa processos de reciprocidade e sociabilidade e se constitui como "símbolo de resistência, pertencimento, construção da identidade negra, reconhecimento e valorização da cultura afro-brasileira" (Andrade; Santos, 2021, p. 109).

Disputas em torno de uma educação escolar específica e diferenciada para os povos indígenas

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, emergem discussões, no âmbito dos movimentos indígenas, sobre a escola e sua função social: "Escola para quê?", "Com qual finalidade?", "Pensada por quem?". Em eventos indígenas, vão sendo delineados

os encontros de professores indígenas em diversos estados: Amazonas, Roraima, Acre, Rondônia. Nesses encontros, também se falava sobre “dificuldades e entraves burocráticos, de caráter oficial, que atropelam iniciativas e dificultam o surgimento de novos modelos pedagógicos” (Silva, R., 2000, p. 32). Predominava, no plano oficial, o propósito integracionista da ação educativa, sendo a escola pensada a partir de um modelo único. As lutas dos professores indígenas constituíram as possibilidades para a emergência de projetos políticos e modelos de escola vinculadas aos processos próprios de aprendizagem de cada povo e comunidade.

Da escola integracionista às escolas das comunidades indígenas

O tema do número 21 é *Educação indígena*, que também dá título ao artigo de Marcos Terena (1984), na ocasião, chefe de gabinete da Fundação Nacional do Índio (Funai). Ele argumenta que o objetivo da educação para indígenas, historicamente, foi colonizá-los e/ou de catequizá-los, colaborando para a sua incorporação gradativa à “comunhão nacional” e impondo-lhes práticas culturais da sociedade majoritária. Em seus termos:

Todas as sociedades indígenas têm seu processo educativo, que se manifesta de maneira informal e comunitária, e alguns grupos desconhecem o processo de formalização da educação nacional. Há quem acredite que as sociedades indígenas não possuem “educação”, daí as tentativas de “educar” o índio dentro dos padrões da escola tradicional. (Terena, 1984, p. 13).

No contexto anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, os propósitos integracionistas orientavam as relações do Estado brasileiro com as populações indígenas, sendo a escola uma das instituições convocadas a prestar esse serviço de assimilação gradativa. Essa educação escolar não valorizava as línguas, culturas, crenças e formas de pensar próprias dos povos indígenas, levando os estudantes a “rejeitar a sua própria condição de membro de grupos étnicos diferenciados”.

No artigo “Alfabetização e pós-alfabetização indígena”, Nietta Lindenberg Monte (1984), então coordenadora do setor de educação da Comissão Pró-Índio do Acre, menciona episódios de genocídio praticados na fronteira entre Brasil e Peru, na região banhada pelas bacias dos altos rios Juruá e Purus, no Acre.

Continuou-se a praticar as “correrias”, mas com o intuito de “amansar” ou “pacificar” os índios, para depois incorporá-los aos trabalhos de extração de madeiras de lei, peles e coletas de castanha do Brasil, realmente abundantes nessa região. O resultado dessa pacificação foi a escravização dos índios, que se viram em condições ainda mais miseráveis. Até hoje muitos velhos índios trazem em seus braços as iniciais dos nomes de seus primeiros patrões e as datas em que foram amansados (Monte, 1984, p. 31).

Os indígenas eram submetidos a trabalho compulsório e não remunerado, uma vez que os seringalistas e/ou agropecuaristas empregavam a estratégia do aviamento e do endividamento. Por isso, a educação escolar voltada para processos de alfabetização e para o desenvolvimento de conhecimentos matemáticos é defendida pela pesquisadora como instrumento em defesa dessas populações, mas, para isso, o sentido e o propósito dessa educação deveriam ser transformados.

Numa direção semelhante, Bruna Franchetto (1984, p. 15), no artigo “Escolas e integração: o caso do parque indígena do Xingu”, afirma:

A conjunção das palavras “educação” e “escola” expressa e disfarça, ao mesmo tempo, toda a história ocidental de um mecanismo disciplinar para a integração de grupos e indivíduos à cultura oficial dominante. Nesta afirmação não há, fundamentalmente, nada de novo. Mas o conúbio escola/educação/integração revela seu poder de controle e uniformização de maneira dramática quando abordamos questões de expressões como “educação indígena” (no sentido de educação para índios) ou “escola indígena” (no sentido de escola para índios).

O domínio da leitura constitui a possibilidade de intervir propositivamente, e para isso, a escola deve estar submetida aos direitos de autodeterminação dos diversos grupos. A pesquisadora defende a participação de especialistas que conheçam as culturas indígenas e elaborem projetos voltados para as línguas, as histórias, as memórias de cada coletividade.

No artigo “Algumas considerações discursivas sobre a educação indígena”, Eni Pulcinelli Orlandi (1984) problematiza a linguagem pedagógica, que pode ter variadas significações, e parte do entendimento de que a linguagem é um modo de ação social e trabalho. Assim, argumenta que os discursos pedagógicos estão sustentados em verdades de um certo contexto, vinculando-se a uma tradição escolar e para ela convergindo. Esses discursos são de tipo autoritário, e isso significa dizer que o uso da linguagem reforça o lugar do “mesmo” (Orlandi, 1984, p. 23).

A respeito da afirmação de que “é preciso ouvir o índio”, Orlandi (1984, p. 24) sustenta que essa escuta resolve apenas parte do problema, uma vez que na escolarização consolida-se o domínio de um discurso científico sobre as outras formas culturais de produção de conhecimentos. A instituição escolar é, portanto, reprodutora do modelo de sociedade do qual é originária, sendo o professor a figura de autoridade, aquele que domina um saber, que conhece o que é desejável ensinar e tem a tecnologia para fazê-lo.

Iniciativas de educação escolar e de formação voltada às especificidades de cada povo indígena ganharam forma ao longo das décadas 1970-1980, conduzidas por instituições como a Comissão Pró-Índio e o Conselho Indigenista Missionário, por exemplo. Um processo gradativo de formação de professores (e monitores) indígenas se inicia e ganha materialidade em encontros, pequenos cursos e experiências não formais, momentos nos quais se discutem o sentido e a função da escola para as comunidades indígenas.

O número 21 da revista *Em Aberto* possibilita entender fragmentos da luta que se desencadeou no período pré-Constituinte e que reverberou nas reivindicações por oferta de educação escolar específica e diferenciada, em escolas autônomas, com regulamento próprio e, na medida do possível, protagonizada por professores indígenas. Tais aspectos se inscrevem no conjunto de garantias legais posteriores à promulgação da Constituição Federal, que, no seu artigo 231, reconhece aos indígenas “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições”, e no parágrafo 2º do artigo 210 assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (Brasil. Constituição, 1988).

Línguas dos povos indígenas nas atividades das escolas indígenas

O tema *Educação escolar indígena* ressurgiu no número 63. Marina Kahn e Bruna Franchetto (1994) destacam algumas conquistas e desafios dessa modalidade educacional, e investem na diferenciação entre “educação indígena” e “educação escolar indígena”, sendo esta última a esfera de ação do Estado brasileiro e de organizações que atuam em contextos indígenas. Sublinha-se o desafio de “compatibilizar as conquistas obtidas na defesa dos direitos humanos e especialmente das minorias étnicas no Brasil com o ideário positivista que impregna nossa doutrina indigenista” (Kahn; Franchetto, 1994, p. 5). Há um tenso jogo entre princípios que afirmam a pluralidade cultural e linguística, por um lado, e uma visão sedimentada por uma longa história, que legitima e consolida práticas de integração dos indígenas e de homogeneização linguística e cultural. Como elemento central, destacam que:

[...] os anos 80 foram o marco na afirmação dos movimentos indígenas organizados no Brasil, motivados também pelo caminho construído pelas organizações civis de apoio ao índio para a conquista dos seus direitos formais, garantidos em lei, via Constituição. (Kahn; Franchetto, 1994, p. 6).

Duas perspectivas estavam sendo delineadas: a primeira, de vertente oficial, patrocinada pela Funai e pelas secretarias estaduais ou municipais de educação, na qual o modelo de escola rural é transposto para as escolas indígenas; e a segunda, de viés alternativo, patrocinada por organizações não governamentais, elaborada juntamente com outras atividades de intervenção e assessoria a comunidades, gestada nas lutas pela reconquista dos territórios e nas mobilizações em defesa de direitos, influenciando a legislação subsequente.

Outros artigos do número 63 dinamizam o debate, afirmando o lugar dos professores das próprias comunidades e povos nas definições sobre qual educação atende aos propósitos éticos e aos projetos de futuro de cada coletividade.

Em “A conquista da escola: educação escolar e movimento de professores indígenas no Brasil”, Marcio Ferreira da Silva (1994, p. 38) marca a ambiguidade da expressão “a conquista da escola”, ou seja, a escola como agente de conquista e como algo que é conquistado. Com essa expressão, dá relevo ao desafio de os povos indígenas transformarem esse agente de Estado, criado para conquistá-los, em agente das comunidades, mantido para fortalecer suas perspectivas singulares e para dar vigor a seus projetos societários. Os processos históricos mostram como os povos indígenas foram sendo “conquistados” pela escola, desde os tempos imperiais, mas acontecimentos posteriores aos anos 1980, indicam um processo que vai tornando a “escola conquistada”. Movimentos de professores indígenas definiram pressupostos, princípios e linhas de ação para as escolas indígenas em encontros e as discussões entre eles são estratégicas para a consolidação da escola como algo que os povos indígenas conquistam e nela imprimem seus propósitos.

A respeito da educação escolar “para” e “dos” indígenas, Marina Kahn (1994), no artigo “Educação indígena versus educação para índios: sim, a discussão deve continuar...”, reflete sobre as diferenciações entre os processos próprios de ensinar e de aprender, específicos de cada coletividade indígena e desenvolvidos no interior de uma comunidade educativa, por um lado, e os modelos escolares que precisam ser reconstruídos a partir da experiência particular de cada comunidade.

No artigo "Da aldeia ao parlamento: a educação escolar indígena na nova LDB", Luís Donisete Benzi Grupioni (1994) expõe as principais alterações promovidas no texto constitucional acerca das relações entre Estado brasileiro e populações indígenas. O autor apresenta os pontos principais do projeto de lei que gerou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sinalizando para algumas garantias que esse texto deveria contemplar, como o propósito de organização de escolas específicas, com professores indígenas, e a garantia de isonomia salarial entre professores indígenas e não indígenas (Brasil. Lei nº 9.394, 1996). Relembra que "o movimento indígena e de apoio aos índios se fez presente trazendo propostas e acompanhando o desenrolar dos trabalhos das comissões temáticas" (Grupioni, 1994, p. 92). Por fim, apesar das muitas andanças entre a aldeia e o parlamento, um grande fosso precisa ser saneado de modo a permitir a consolidação de "uma escola verdadeiramente indígena".

No texto da LDB, os artigos 32, 78 e 79 afirmam a especificidade das escolas indígenas, seu caráter intercultural, bilíngue, com propósitos voltados à recuperação das memórias históricas, reafirmação das identidades, valorização das línguas e ciências, além de possibilitar acesso às tecnologias e conhecimentos da sociedade nacional. Prevê ainda a formação de professores e a elaboração de currículos e programas específicos para as escolas indígenas, bem como a elaboração de materiais didáticos próprios (Brasil. Lei nº 9.394, 1996). O artigo 26-A foi reformulado para determinar que "nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena" (Brasil. Lei nº 11.645, 2008). Logo, o sistema educacional é convocado a ressignificar as formas de abordagem da temática indígena, historicamente invisibilizada, e a problematizar as bases racistas sobre as quais se edifica o saber escolar.

Parte das discussões acadêmicas e dos movimentos indígenas está incorporada à argumentação sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena no Parecer CNE/CEB nº 14/1999:

Educação indígena designa o processo pelo qual cada sociedade internaliza em seus membros um modo próprio e particular de ser, garantindo sua sobrevivência e sua reprodução. Diz respeito ao aprendizado de processos e valores de cada grupo, bem como aos padrões de relacionamento social que são entronizados na vivência cotidiana dos índios com suas comunidades. Não há, nas sociedades indígenas, uma instituição responsável por esse processo: toda a comunidade é responsável por fazer com que as crianças se tornem membros sociais plenos. [...]. (Brasil. CNE. CEB, 1999a).

No número 63, o debate sobre o uso das línguas dos povos indígenas (como L1) nas atividades escolares e da Língua Portuguesa (L2) e seus usos específicos está presente em cinco artigos que tratam de metodologia da gramática contrastiva, a educação escolar indígena e sua língua de realização, além de afirmarem a importância da educação bilíngue. Por fim, outros cinco ocupam-se de discussões específicas sobre componentes curriculares da educação básica: etnomatemática, geografia nas escolas indígenas, ensino de história voltado às populações indígenas, a dimensão da arte na formação de professores e vinculações possíveis entre educação e manejo socioeconômico dos recursos florestais. Infelizmente, nos limites deste artigo, não será possível comentá-los.

Qualificação dos professores indígenas das respectivas comunidades

Em 2003, no número 76, organizado por Luís Donisete Benzi Grupioni, intitulado *Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil*, tematiza-se a necessária implementação de uma formação específica que lhes permita atuar no âmbito das escolas indígenas. Destaque-se que as Diretrizes Nacionais para o Funcionamento das Escolas Indígenas foram instituídas pela Resolução CNE/CEB nº 3/1999 com o seguinte objetivo:

Art. 1º Estabelecer, no âmbito da educação básica, a estrutura e o funcionamento das escolas indígenas, reconhecendo-lhes a condição de escolas com normas e ordenamento jurídico próprios, e fixando as diretrizes curriculares do ensino intercultural e bilíngue, visando à valorização plena das culturas dos povos indígenas e à afirmação e manutenção de sua diversidade étnica. (Brasil. CNE/CEB, 1999b).

Os textos da seção Pontos de Vista discorrem sobre dados da presença indígena na docência e sobre os níveis de escolarização, indicando para ações necessárias no sentido de qualificar essa atuação e ampliá-la. São também apresentadas práticas mais abrangentes e propostas para a formação de professores indígenas (Monte, 2003; D'Angelis, 2003), bem como experiências localizadas em contextos específicos nos estados de Mato Grosso (Peggion, 2003), Pará, Minas Gerais e Amazonas. Esses artigos mostram como se desenvolveram as estratégias formativas e as discussões de base teórica e metodológica que instrumentalizaram os professores e os impulsionaram para a produção dos projetos político-pedagógicos de escolas indígenas.

O número 76 apresenta um traçado de experiências diversificadas, incluindo um registro intitulado "Para construir novas práticas de formação de professores indígenas: documento final" contendo a sistematização das discussões realizadas por 15 professores indígenas, representando 13 povos de diferentes estados brasileiros (Para construir..., 2003). As questões por eles analisadas foram:

- 1) O professor indígena: perfil, vocação e envolvimento com a comunidade;
- 2) Currículo de formação de professores indígenas: o que é importante aprender para ser professor indígena?;
- 3) Currículo da escola: o que é importante ensinar na escola indígena?;
- 4) Material didático e pesquisa: o professor indígena como pesquisador e autor de materiais didáticos;
- 5) Quem tem responsabilidade na formação do professor indígena: o que precisa ser feito?;
- 6) Quem são os formadores dos professores indígenas?

Por fim, na seção Bibliografia estão os resultados da pesquisa conduzida por Grupioni (2003) sobre "A educação indígena na academia: inventário comentado de dissertações e teses sobre educação escolar indígena no Brasil (1978-2002)", na qual estão elencadas dissertações e teses sobre o tema.

Outros estudos podem ser encontrados no periódico *Em Aberto* acerca da temática indígena e de seus desdobramentos no tempo presente. Mencionamos, no número 88, o texto "Ampliação do período escolar nas aldeias: inovação ou valorização

da pedagogia indígena?”, de Antônio Urquiza e Adir Casaro Nascimento (2012), e, no número 95, “Saberes ancestrais-contemporâneos: negociação e hibridização no processo de construção da criança indígena do/no século 21”, de Antonio Carlos Seizer da Silva e Adir Casaro Nascimento (2016). Neles podemos ver diversos pontos de atenção sobre a educação escolar indígena – dialogando teoricamente com os conceitos de interculturalidade, infâncias, juventudes, diferenças, articulando campos da Educação, Antropologia, Sociologia, por exemplo.

No primeiro estudo, Urquiza e Nascimento (2012) indagam acerca dos efeitos da proposição de escolas de tempo integral sobre as práticas da educação indígena, ou seja, das pedagogias e dos processos próprios de aprendizagem dos povos indígenas que ocorrem em uma variedade de ambientes, no transcurso dos dias e noites na comunidade.

No segundo, Silva e Nascimento (2016) focaliza os fazeres cotidianos não escolares das crianças, as formas como estas vivenciam sua cultura, brincam e ressignificam os acontecimentos. O tema da hibridação cultural (e da dinamização dos saberes, sinalizada na associação da expressão “saberes ancestrais-contemporâneos”) coloca-se como desafio teórico, possibilitando pensar no modo como se constituem e atuam as crianças Terena do século 21. Os dois estudos são trazidos de modo a exemplificar a necessária articulação conceitual para dar conta dos contextos atuais, concernentes à educação e à escola em contextos indígenas do tempo presente.

Ao realizar esse exercício de leitura, constata-se que os artigos publicados na *Em Aberto* traçam pequenas pistas das intensas discussões acadêmicas sobre educação escolar indígena, conduzidas por pesquisadores e pesquisadoras indígenas (entrada necessária para que possamos pluralizar os pontos de vista) e não indígenas.

Palavras finais: fechando o percurso

O objetivo do texto foi sistematizar o traçado das diferenças na revista *Em Aberto* nos últimos 40 anos, mas a impossibilidade de se discorrer, com profundidade, sobre todo o escopo das diferenças, nos levou a focalizar as diferenças étnico-raciais. A leitura articulada dos artigos pode contribuir para pensarmos sobre a ambiguidade e a dissimulação do racismo brasileiro.

O conjunto de estudos exemplifica esforços no sentido de problematizar representações racializadas e mostra como opera o racismo – não como generalidade, mas com formas específicas, particulares e únicas. Convém mencionar que a discussão crítica acerca do racismo e das formas de opressão é pautada especialmente por movimentos negros, no interior dos quais se gestam outras maneiras de narrar o mundo e outros futuros possíveis. O caráter educador desses movimentos é sublinhado por Boaventura de Sousa Santos (2017, p. 9) ao afirmar que

[...] uma das valências mais preciosas dos movimentos sociais e suas lutas é o (*sic*) de transformar o próprio conhecimento convencional construído a respeito deles. Isso é possível porque os movimentos têm um valor epistemológico intrínseco, são produtores de um tipo específico de conhecimento, o conhecimento nascido na luta.

Da força política, ética e educativa dos movimentos negros emergiram conquistas, a exemplo da inclusão do racismo como crime inafiançável na Constituição Federal (art. 5º, inciso XLII) e da aprovação da Lei nº 10.639,³ de 9 de janeiro de 2003, que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas de educação básica. Considerando que as representações são produzidas em variados espaços e, conforme Hall (1997), compõem universos ou mapas conceituais a partir dos quais damos sentido à nossa experiência, expandir esses mapas em outras direções é uma urgência de nosso tempo.

Sobre educação escolar indígena, percorrer os estudos publicados em tempos distintos, trouxe-nos uma dimensão histórica e possibilitou entender que algumas conquistas foram consolidando-se, de modo especial, no campo legislativo. Contudo, as alterações legais não se traduzem, necessariamente, em práticas de educação escolar calcadas nas pedagogias e nos processos próprios de aprendizagem dos mais de 305 povos indígenas que vivem no Brasil. Os desafios são crescentes, enquanto os orçamentos para a implementação das políticas públicas são cada vez mais escassos. Além disso, os povos indígenas enfrentam ameaças aos direitos conquistados, notadamente quanto aos seus territórios,⁴ espaços de concretização de suas formas de vida e de viabilização de suas pedagogias. Por isso, as discussões acerca da educação e dos direitos indígenas precisam incorporar, tanto quanto possível, textos autorais dos movimentos e dos sujeitos indígenas.

As diferenças étnico-raciais são temáticas urgentes, num contexto de constantes agressões à dignidade da pessoa humana e de riscos de retrocesso nas formas do pensamento democrático. Os pequenos passos na direção de construirmos uma sociedade atenta às diferenças estão longe de consolidar novas bases para as relações interpessoais. Não nos mostramos capazes, enquanto sociedade, de realizar uma crítica às formas de preconceito e de racismo que estruturam nosso viver, nossas instituições e nossas bases epistêmicas. Nesse sentido, a problematização da branquitude, reposicionando o branco no interior das relações raciais, pode suscitar novas problematizações e expandir nossas possibilidades analíticas. Tal como provoca-nos Liv Sovik (2009, p. 15), “a ideia é perguntar que novas perspectivas apareceriam, em uma releitura de elementos da tradição cultural brasileira, quando a branquitude – cujo prestígio se exerce silenciosamente no cotidiano – é colocada no centro do cenário junto com seu fiel escudeiro, a mestiçagem”.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, J. Relações de desigualdade entre personagens negros e brancos em livros didáticos. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 95, p. 171-177, jan./abr. 2016.

ANDRADE, S. S.; SANTOS, R. A. A lúdica negra na Amazônia Bragantina: as brincadeiras dançantes das crianças do quilombo. *Em Aberto*, Brasília, v. 34, n. 110, p. 99-112, jan./abr. 2021.

³ Alterada pela Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, que inclui a história e cultura indígena.

⁴ A exemplo da tese que tenta vincular direito a territórios ancestrais à sua ocupação em outubro de 1988, quando se promulgou a Constituição Federal (Marco temporal..., 2020).

BONIN, I. T.; RIPOLL, D. (Org.). Diferenças e educação: um enfoque cultural. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 95, jan./abr. 2016. 220 p.

BONIN, I. T.; RIPOLL, D.; AGUIAR, J. V. A temática indígena sob as lentes dos Estudos Culturais e Educação: algumas tendências e enfoques analíticos. *Educação*, Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 59-69, jan./abr. 2015.

BRASIL é citado na ONU por risco de genocídio de indígenas. *DW Made for Minds*, [S.l.], 28 jun. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-é-citado-na-onu-por-risco-de-genocídio-de-indígenas/a-58081382>. Acesso em: 17 fev. 2022.

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

BRASIL. Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2003. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, incluindo a obrigatoriedade do estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 mar. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Medida Provisória nº 746, de 26 de setembro de 2016*. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, [...]. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 490, de 20 de março de 2007*. Altera a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 867, de 23 de março de 2015*. Inclui, entre as diretrizes e bases da educação nacional, o "Programa Escola sem Partido". Brasília, DF, 2015a.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1411, de 6 de maio de 2015*. Tipifica o crime de Assédio Ideológico e dá outras providências. Brasília, DF, 2015b.

BRASIL. *Projeto de Lei do Senado nº 193, de 2016*. Inclui entre as diretrizes e bases da educação nacional, de que trata a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, o "Programa Escola sem Partido". Brasília, DF, 2016a.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n° 55, de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016b.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n° 241, de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF, 2016c.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Parecer n° 14, de 14 de setembro de 1999. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 out. 1999a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Parecer n° 13 de 10 de maio de 2012. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 jun. 2012a. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Resolução n° 3, de 10 de novembro de 1999. Fixa Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de abril de 1999b. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Resolução n° 5, de 22 de junho de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2012b. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Parecer n° 6, de 2 de abril de 2014. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2014. Seção 1, p. 85.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução n° 1, de 17 de junho de 2004. Institui diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2004. Seção 1, p. 11.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução n° 1, de 7 de janeiro de 2015. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas em cursos de Educação Superior e de Ensino Médio. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2015. Seção 1, p. 11-12.

BRAZ, J. E. *A descida*. Rio de Janeiro, 2011.

BRITTO, P.; REIS, L. Por pressão, planos de educação de 8 Estados excluem "ideologia de gênero". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 jun. 2015. Educação. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/educacao/2015/06/1647528-por-pressao-planos-de-educacao-de-8-estados-excluem-ideologia-de-genero.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2022.

BRUM, E. Escola sem pinto. *El País*, Madrid, 17 abr. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/17/opinion/1492435392_872941.html. Acesso em: 15 out. 2021.

CASIMIRO, A. P.; SILVEIRA, C.; ALMEIDA, M. C. Práticas pedagógicas jesuíticas na América portuguesa: evangelização e ensino para crianças indígenas no século 16. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 95, p. 133-143, jan./abr. 2016.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. A questão da educação indígena. *Em Aberto*, Brasília, v. 3, n. 21, p. 37-41, abr./jun. 1984.

CNBB considera "abusiva" reforma do ensino médio por MP. *Isto é*, [S.l.], 23 nov. 2016. Disponível em: <https://istoe.com.br/cnbb-considera-abusiva-reforma-do-ensino-medio-por-mp/>. Acesso em: 15 out. 2021.

D'ANGELIS, W. R. Propostas para a formação de professores indígenas no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 20, n. 76, p. 34-43, fev. 2003.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. et al. (Org.). *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-40.

EM ABERTO. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1981-. Todos os números disponíveis em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto>. Acesso em: 17 fev. 2022.

EVARISTO, C. Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos. In: RIBEIRO, E.; BARBOSA, M. (Org.). *Cadernos Negros: contos afro-brasileiros*. São Paulo: Quilombhoje, 2007. v. 30, p. 35-42.

FERNANDES, M. L.; LOPES, J. J. Território, cultura e educação: a configuração da infância em tempo/espaço outro. *Em Aberto*, Brasília, v. 31, n. 101, p. 133-146, jan./abr. 2018.

FERREIRA, E. S. A importância do conhecimento etnomatemático indígena na escola dos não-índios. *Em Aberto*, Brasília, v. 14, n. 62, p. 89-95, abr./jun. 1994.

FRANCHETTO, B. Escolas e integração: o caso do parque indígena do Xingu. *Em Aberto*, Brasília, v. 3, n. 21, p. 15-19, abr./jun. 1984.

GORTÁZAR, N. G. Como Bolsonaro dinamita as instituições: o caso da Fundação Palmares. *El País*, São Paulo, 18 set. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/cultura/2021-09-18/como-bolsonaro-dinamita-as-instituicoes-o-caso-da-fundacao-palmares.html>. Acesso em: 15 out. 2021.

GRUPIONI, L. D. B. Da aldeia ao parlamento: a educação escolar indígena na nova LDB. *Em Aberto*, Brasília, v. 14, n. 63, p. 88-92, jul./set. 1994.

GRUPIONI, L. D. B. A educação indígena na academia: inventário comentado de dissertações e teses sobre educação escolar indígena no Brasil (1978-2002). *Em Aberto*, Brasília, v. 20, n. 76, p. 197-238, fev. 2003.

HALL, S. The spectacle of the "Other". In: HALL, S.; EVANS, J.; NIXON, S. (Org.). *Representation: cultural representations and signifying practices*. Londres: Sage, 1997. p. 225-279.

JESUS, Carolina Maria de. Será que os pobres de outro país sofrem igual aos pobres do Brasil? – trechos do livro *Quarto de despejo*. *Em Aberto*, v. 30, n. 99, p. 159-165, maio/ago. 2017.

JOVINO, I. S. Crianças negras em imagens de Debret para a *Viagem pitoresca e histórica ao Brasil*. *Em Aberto*, Brasília, v. 34, n. 110, p. 171-180, jan./abr. 2021.

KAHN, M. “Educação indígena” versus “educação para índios”: sim, a discussão deve continuar... *Em Aberto*, Brasília, v. 14, n. 63, p. 137-144, jul./set. 1994.

KAHN, M.; FRANCHETTO, B. Educação indígena no Brasil: conquistas e desafios. *Em Aberto*, Brasília, v. 14, n. 63, p. 5-9, jul./set. 1994.

MAIA, M. C. 2017: ano da caça às bruxas na cultura. *Veja [online]*, 14 dez. 2017, 09h32. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/cultura/2017-o-ano-da-caca-as-bruxas-na-cultura>. Acesso em: 5 abr. 2022.

MARCO temporal e demarcação de terras indígenas. *Conectas: Direitos Humanos*, São Paulo, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/litigiopt/marco-temporal-e-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 17 fev. 2022.

MONTE, N. L. Alfabetização e pós-alfabetização indígena: uma experiência de autoria. *Em Aberto*, Brasília, v. 3, n. 21, p. 31-36, abr./jun. 1984.

MONTE, N. L. Registros de práticas de formação. *Em Aberto*, Brasília, v. 20, n. 76, p. 19-33, fev. 2003.

MOREIRA, M. A.; DEBUS, E. Literatura afro-brasileira: o gênero conto e a educação para as relações étnico-raciais. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 95, p. 121-132, jan./abr. 2016.

ORLANDI, E. P. Algumas considerações discursivas sobre a educação indígena. *Em Aberto*, Brasília, v. 3, n. 21, p. 21-29, abr./jun. 1984.

PARA CONSTRUIR novas práticas de formação de professores indígenas: documento final. *Em Aberto*, v. 20, n. 76, p. 143-147, fev. 2003.

PEGGION, E. A. Educação e diferença: a formação de professores indígenas em Mato Grosso. *Em Aberto*, Brasília, v. 20, n. 76, p. 44-53, fev. 2003.

REGO, S. C. R. Imagens em livros didáticos de física: características de seres humanos em fotografias. *Em Aberto*, Brasília, v. 31, n. 103, p. 177-190, set./dez. 2018.

SANTOS, B. S. Prefácio. In: GOMES, N. L. *O movimento negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis: Vozes, 2017. p. 9-11.

SILVA, A. C. S.; NASCIMENTO, A. C. Saberes ancestrais-contemporâneos: negociação e hibridização no processo de construção da criança indígena do/no século 21. *Em Aberto*, Brasília, v. 29, n. 95, p. 69-82, jan./abr. 2016.

SILVA, M. F. A conquista da escola: educação escolar e movimento de professores indígenas no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 14, n. 63, p. 38-53, jul./set. 1994.

SILVA, M. R. A BNCC da reforma do Ensino Médio: o resgate de um empoeirado discurso. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, e214130, p. 1-15, 2018.

SILVA, R. H. D. Escolas em movimento: trajetória de uma política indígena de educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 111, p. 31-45, dez. 2000.

SILVA, T. T. *O currículo como fetiche: a poética e a política do texto curricular*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SOVIK, L. *Aqui ninguém é branco*. São Paulo: Aeroplano, 2009.

TEMER, M. Michel Temer fala sobre impeachment de Dilma Rousseff. [Entrevista concedida a Vera Magalhães]. *Roda Viva*, São Paulo, 17 set. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=W45xyv5qLmE>. Acesso em: 10 ago. 2021.

TERENA, M. Educação indígena. *Em Aberto*, Brasília, v. 3, n. 21, p. 13-14, abr./jun. 1984.

TERENA, L. E.; DUPRAT, D. O genocídio indígena atual. *Associação dos Povos Indígenas (API)*, [S.l.], 18 mar. 2021. Disponível em: <https://apiboficial.org/2021/03/18/artigo-o-genocidio-indigena-atual/>. Acesso em: 15 out. 2021.

URQUIZA, A.; NASCIMENTO, A. C. Ampliação do período escolar nas aldeias: inovação ou valorização da pedagogia indígena? *Em Aberto*, Brasília, v. 25, n. 88, p. 135-149, jul./dez. 2012.

Iara Tatiana Bonin, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) e bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq – Pq 2).
itbonin@gmail.com

Daniela Ripoll, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é professora adjunta da Universidade Luterana do Brasil (Ulbra).
dripoll@terra.com.br

Recebido em 20 de outubro de 2021

Aprovado em 21 de janeiro de 2022

Tecnologias e educações: um caminho *em aberto*

Nelson De Luca Pretto

Maria Helena Silveira Bonilla

Resumo

A tecnologia educacional surge como estratégia da pedagogia tecnicista, com ênfase nos meios e não nos processos, pouco contribuindo para repensar princípios, metodologias e finalidades da educação. A década de 1980 marca a inserção de computadores nos processos educacionais e a internet tem início como projeto acadêmico. O Comitê Gestor da Internet (CGI) foi criado em 1995 e ela passa a ser implementada como política de Estado, envolvendo instituições federais de ensino superior. A rede abre-se para a sociedade e a cultura digital se alastra, com implicações na educação. Mídia-educação, educomunicação e educação a distância (EaD) derivam dos efeitos da comunicação de massa sobre a população e, desde a década de 1960, foram usadas na educação popular. Com a chegada da internet, as mídias digitais interativas se desenvolvem e os sujeitos passam a se relacionar, produzir e consumir em rede. A pandemia da Covid-19 evidenciou a precariedade das políticas públicas de inserção das tecnologias digitais na educação, pois o ensino remoto emergencial demandou intenso uso de conexão à internet de qualidade, que não é acessível para a maioria da população.

Palavras-chave: comunicação; educação; políticas públicas; tecnologias digitais.

Abstract

Technologies and education: an open path

Educational technology emerges as a strategy of the technicist pedagogy, with emphasis on means and not on processes, little contributing to the reassessment of principles, methodologies and purposes of education. In 1980s, computers become part of the educational processes and the internet starts as an academic project. The Internet Steering Committee (CGI in Portuguese) is created in 1995 and is implemented as a State policy, reaching federal higher education institutions. The network opens up to society and the digital culture spreads, with implications for education. Media-education, educommunication and distance education (DE) are consequences of the effects of mass communication over the population and they have been used in popular education since the 1960s. With the advent of the internet, interactive digital media develop and people begin to relate, produce and consume in a network. The Covid-19 pandemic highlighted the precariousness of public policies for the insertion of digital technologies in education, as the emergency remote teaching demanded a heavy use of quality internet connection, which is not accessible to the majority of the population.

Keywords: communication; education; digital technologies; public policies.

Resumen

Tecnologías y educaciones: un camino en abierto

La tecnología educativa surge como una estrategia de la pedagogía tecnicista, con énfasis en los medios y no en los procesos, contribuyendo poco a repensar principios, metodologías y finalidades de la educación. La década de 1980 marcó la inserción de las computadoras en los procesos educativos y el internet tuvo su inicio como un proyecto académico. El Comité Gestor de Internet en Brasil (CGI.br) fue creado en 1995 y ahora se implementa como una política de Estado, involucrando a las instituciones federales de educación superior. La red se abre a la sociedad y se difunde la cultura digital, con implicaciones para la educación. La educación mediática, la educomunicación y la educación a distancia (EaD) derivan de los efectos de la comunicación masiva en la población y, desde la década de 1960, se utilizan en la educación popular. Con la llegada del internet se desarrollan los medios digitales interactivos y los sujetos comienzan a relacionarse, producir y consumir en red. La pandemia de la covid-19 puso en evidencia la precariedad de las políticas públicas para la inserción de las tecnologías digitales en la educación, ya que la enseñanza a distancia de emergencia exigió un uso intensivo de una conexión a internet de calidad, que no es accesible para la mayoría de la población.

Palabras clave: comunicación; educación; políticas públicas; tecnologías digitales.

Introdução

A revista *Em Aberto* comemora seus 40 anos com um número especial, em que se busca resgatar temas recorrentes que apareceram ao longo desse período. A educação e suas tecnologias ocupou sete edições da revista (Quadro 1), então, em breve síntese, buscamos destacar programas, concepções, movimentos e tendências que foram se consolidando ou sendo superadas.

Quadro 1 – Temas sobre educação e suas tecnologias publicados na revista *Em Aberto*

Ano	Número	Tema
2015	94	Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação
2010	84	Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades
2009	79	Integração das mídias nos espaços de aprendizagem
1996	70	Educação a distância
1993	57	Tendências na informática em educação
1983	17	Educação e informática
1982	7	Tecnologia educacional

Fonte: Elaboração própria.

Apresentaremos uma retrospectiva para fundamentar a análise daquilo que se passa hoje, pois, assim, poderemos projetar ações engajadas e ativas em busca de uma educação aberta, livre e plural, coerente com o projeto de sociedade democrática que almejamos.

Tecnologia educacional e informática educativa

Ao longo da história, de diferentes formas, educação, comunicação e tecnologias aproximaram-se, articularam-se, influenciaram-se. No Brasil, essas relações, enquanto campos de estudos, são constituídas na segunda metade do século 20. No que diz respeito à relação entre educação e tecnologias, essa se instituiu com a organização da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional (ABT) e a realização de pesquisas, publicações e eventos, como é o caso do Seminário Brasileiro de Tecnologia Educacional da ABT, que, em 2019, realizou sua 50ª edição, e da revista *Tecnologia Educacional*, também da ABT, que, até esse ano, já havia publicado 226 números, mais alguns números especiais.

A *Em Aberto* nº 7, em 1982, discutiu os sentidos atribuídos ao termo “tecnologia educacional”, apresentando o histórico da área no Brasil, as instituições envolvidas com pesquisas, um conjunto de referências sobre o assunto e as implicações de sua utilização nos processos de ensino e aprendizagem. Segundo Ligia S. Leite (2014), tecnologia educacional, primeiramente, foi entendida como tecnologia da instrução e da aprendizagem, como tecnologia de ensino, com conotação instrumental, ou seja, como ferramenta educacional, em decorrência de

a década de 1960 ter sido caracterizada pela sociedade industrial e regida, principalmente, pelo mercado internacional.

A tecnologia educacional surge como uma estratégia da pedagogia tecnicista, adotada pelo regime militar (1964-1985) e materializada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Brasil. Lei nº 5.692, 1971). Nesse modelo, a inserção de equipamentos nos processos educacionais buscava, por um lado, potencializar a entrada do Brasil no modelo internacional de desenvolvimento e, por outro, acabar com as mazelas da educação. No entanto, como a ênfase estava nos meios, e não nos processos, pouco contribuiu para repensar os princípios, as metodologias e as finalidades da educação. Na década de 1980, período da redemocratização do País, passa-se a uma abordagem mais crítica dos processos formativos, e, em consequência, a tecnologia educacional é influenciada por pensamentos progressistas. A preocupação passou a ser a problematização e a contextualização do ato de educar,

visando o desenvolvimento integral do homem e sua inserção crítica no mundo em que vive, apontando que apenas utilizar tecnologia não basta; é necessário inovar em termos de prática pedagógica. (Leite, 2014, p.14).

A década de 1980 marca também o começo da relação entre educação e tecnologias digitais, e, para nortear as ações a serem desenvolvidas, realizam-se o I Seminário Nacional de Informática na Educação, em 1981, na Universidade de Brasília (UnB), e o II Seminário, em 1982, na Universidade Federal da Bahia (UFBA), em Salvador. A *Em Aberto* nº 17, de 1983, com o tema *Educação e informática*, acompanha esse início de movimento, analisando a importância da presença das tecnologias digitais na sociedade e as ações que estavam em andamento para discutir e pesquisar sobre as implicações de sua inserção nos processos educacionais, tais como os seminários realizados e o projeto Educom, aprovado naquele ano. Nessa edição, dá-se destaque à necessidade, aos riscos e às potencialidades da relação entre educação e informática.

Primeiro projeto de Informática na Educação, o Educom foi aprovado em 1983 e instituído em 1984. Constituíam-se de uma proposta interdisciplinar voltada para a implantação experimental de centros-piloto, os quais eram considerados como instrumentos relevantes para a informatização da sociedade brasileira, pois visavam à capacitação nacional e à política para o setor. Para operacionalizar os centros-piloto, as universidades brasileiras foram convidadas a candidatar-se como sede deles. Segundo Bonilla e Pretto (2000), das 26 instituições públicas de ensino superior inscritas, 5 foram escolhidas:

- Universidade Estadual de Campinas (Unicamp),
- Universidade Federal de Pernambuco (UFPE),
- Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG),
- Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Importa-nos destacar que, a partir das discussões ocorridas nos dois seminários de 1981 e 1982, tomou-se a posição de que o uso do computador deveria ser visto como ferramenta auxiliar do processo ensino-aprendizagem, sem provocar alterações no modelo educacional instituído, o qual era tecnicista. Decorre daí a

preponderância pela racionalidade instrumental nas práticas e nas políticas públicas para a área. A formação dos professores para atuar nessa realidade adotou a mesma racionalidade. O primeiro curso de formação de professores ocorreu em 1987, denominado Projeto Formar, que consistia na oferta de cursos de especialização *lato sensu* em Informática na Educação, sob a responsabilidade do Núcleo de Informática Aplicada à Educação (Nied) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

O projeto visava, de acordo com Oliveira (1997, p. 45-46), à formação de professores e técnicos das redes municipais e estaduais de ensino para o trabalho com informática educativa, de modo a se tornarem agentes catalisadores nas suas redes de ensino. Esses profissionais tinham a incumbência de viabilizar a implantação de um Centro de Informática Educativa (Cied) em seus respectivos estados e municípios e capacitar outros docentes em seu lugar de origem. Instituiu-se aí a figura do “professor multiplicador”, aquele responsável por formar outros professores, multiplicando, em formato “cascata”, o conhecimento adquirido nos cursos de especialização, mas que só seria assim denominado na década de 1990, segundo Passos (2017, p. 183), em sintonia com as diretrizes dos organismos internacionais.

Devido à sua abrangência, as ideias e as concepções, bem como o modelo pedagógico concebido pela Unicamp, repercutiram em todo o Brasil, de forma que, nas propostas dos Cied, pode-se perceber, em linhas gerais, um eixo comum, de acordo com os informes relativos a 15 unidades da federação, publicados na *Em Aberto* nº 57 (Centro..., 1993, p. 79-109).

Mesmo que o objetivo fosse que cada estado deveria definir o rumo de sua proposta, na prática isso não se efetivou, pois os professores foram capacitados num único curso Projeto Formar –, oferecido pela Unicamp, e seguiram a linha adotada pela proposta do curso. (Bonilla; Pretto, 2000, p. 13).

As concepções que fundamentavam as experiências dos Cied, tanto com alunos quanto com professores, estavam baseadas na epistemologia genética de Piaget, pois os pesquisadores brasileiros, que davam suporte a essa área – em sua maioria psicólogos –, haviam incorporado as ideias de Seymour Papert e Marwin Minski, pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology (MIT) e desenvolvedores da linguagem Logo e da perspectiva construcionista, uma versão do construtivismo piagetiano, voltada para a inserção dos computadores na educação. Portanto, a abordagem era cognitivista, seguia princípios psicopedagógicos, e “os professores deviam ser ‘treinados’ para poderem fazer uso da linguagem Logo e passaram a ser denominados mediadores ou facilitadores” (Bonilla; Pretto, 2000, p. 14). Essas concepções se consolidam de tal forma que ainda hoje podemos encontrá-las em ações e projetos em todo o País. As diferentes perspectivas de uso do computador na educação e os projetos iniciais são discutidos na *Em Aberto* nº 57, de 1993, que apresentou as *Tendências na informática em educação*.

Vivíamos, nesse período, o nascimento da internet, uma vez que sua implantação no Brasil seguiu *pari passu* o movimento internacional. Essa é uma história que envolve muitos atores e merece ser brevemente recuperada, pois, essencialmente, a chegada da internet na sociedade trouxe – e continua trazendo – enormes desafios para a educação. A recuperação dessa história, aqui, será feita a partir de nossa vivência do processo, de documentos e de uma entrevista com Demi Getschko,¹ um dos pioneiros da internet no Brasil. Foram movimentos paralelos

¹ Diálogo via mensageiros instantâneos que mantivemos com o próprio Demi Getschko, em 12 de agosto de 2021.

que envolveram o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) via Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Laboratório Nacional de Computação Científica (LNCC) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). Segundo Demi Getscho, em 1985, a ele, como técnico de informática da Fapesp, foi demandado pelo então presidente da fundação, Oscar Sala, viabilizar a conexão em rede das universidades paulistas. Essa conexão, em 1987, era uma Bitnet² e uma HEPNet (*High-Energy Physics Network*), duas redes ainda desconhecidas do grande público, mas que já se faziam presentes nas comunidades acadêmicas do mundo, especialmente no campo das chamadas ciências duras. Nesse mesmo período, ele se encontra com Tadao Takahashi, Michael Stanton, Paulo Aguiar e Alexandre Grosjgold, que buscavam, também eles, conectar o LNCC ao mundo, o que de fato aconteceu, em 1988, quando o LNCC se conectou à Universidade de Maryland (Bitnet) e, um mês depois, a Fapesp conecta-se ao Laboratório Fermilab, nos Estados Unidos. No caso da Fapesp, foi um conjunto de cinco nós que configuravam a *Academic Network at São Paulo* (ANSP).

A internet do Brasil começa a configurar-se como um projeto essencialmente acadêmico e, em 18 de abril de 1989, o domínio *.br* foi registrado por esse grupo de pioneiros. Nesse ano, é criada a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), que depois passou a ser chamada de Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, ligada ao MCT, com o objetivo de montar a rede acadêmica e ampliá-la para a sociedade. De acordo com Demi Getscho, uma viagem dele e de Michael Stanton, do LNCC, aos Estados Unidos foi importante para definições relativas a roteamento (conexão ao mundo), implantando-se, assim, com ele já coordenando as operações da RNP, o primeiro *backbone* (espinha dorsal), triangulando São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, a 9.600 kbps em *link* da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel). Com isso, começa a se tentar organizar aquele movimento inicial, no qual cada instituição, de maneira isolada, buscava a sua conexão, a exemplo da Fapesp e do LNCC. Cria-se depois, em 1995, o Comitê Gestor da Internet (CGI),³ uma das referências de gestão multissetorial da internet em todo o mundo. Daí em diante, a internet no Brasil passa a ser implementada como uma efetiva política de Estado, envolvendo, de forma plena, as instituições federais de ensino superior, que passam a sediar os chamados Pontos-de-Presença (POP), numa relação respeitosa de trabalho coletivo e com efetivo investimento na implantação da rede no Brasil. Em 1995, abre-se a rede, que ainda era apenas acadêmica e de uso de uma parte do terceiro setor, para toda a sociedade, com a chamada internet comercial.

Trazemos esse pequeno histórico, pois, no nosso entendimento, esse movimento se constituiu em um efetivo esforço público, articulado e articulador, que viabilizou a presença da rede nas universidades e, a partir delas, ampliou-se para todos os sistemas de educação, cultura, ciência e tecnologia, configurando-se efetivamente numa política de Estado. Isso ocorreu de maneira muito distinta do que aqui vemos acontecer com os demais projetos de introdução das tecnologias, especialmente a computação, mas também a televisão e o vídeo, na educação.

² “rede remota criada em 1981 a partir da ligação entre a Universidade da Cidade de Nova Iorque e a Universidade Yale, que visava proporcionar um meio rápido e barato de comunicação para o meio acadêmico” (Bitnet, 2014).

³ Portaria Interministerial MCT/MC nº 147; nomeação dos primeiros integrantes pela Portaria Interministerial MC/MCT nº 183 (Brasil. MCT. MC. Portaria..., 1995).

Portanto, como mencionamos, desde aquela época, anos 1990, insistíamos sobre as limitações da concepção instrumental que vinha presidindo os programas e os projetos de introdução das tecnologias na educação, por considerar as tecnologias digitais como (meros) recursos didático-pedagógicos, colocando-as como simples evolução dos retroprojetores ou dos livros didáticos. Lideramos essa crítica (Pretto, 2013), pois entendíamos (e continuamos entendendo) que essa redução esvaziava as tecnologias digitais de suas características fundamentais, transformando-as em animadoras da velha educação, o que perdurava apenas enquanto o dispositivo era novidade. Mantinham-se, assim, os velhos modelos educacionais, só que agora reforçados com os novos e avançados recursos tecnológicos (Pretto, 2002, p. 124).

Nossa perspectiva defende a inserção das tecnologias nos processos educacionais como fundamento, como elementos carregados de conteúdos e como representantes de uma nova forma de pensar e sentir, a qual começa a ser gestada quando a humanidade se desloca de uma razão operativa para uma nova razão, baseada na globalidade e na integridade (Pretto, 2013). Ou seja, ao extrapolar a dimensão utilitarista de uso das tecnologias, pode-se incorporá-las como elementos estruturantes de novos territórios educativos, com

[...] novas formas de ordenação da experiência humana, com múltiplos reflexos na área cognitiva e nas ações práticas, ao possibilitar novas formas de comunicação e produção de conhecimento, gerando com isso transformações na consciência individual, na percepção de mundo, nos valores e nas formas de atuação social. (Bonilla, 2002, p. 246).

Dessa forma, a escola aproxima-se da cultura digital, que se alastra com a chegada da internet, na década de 1990, desencadeando um movimento social e cultural de interação em rede e, com isso, as possibilidades de uso das tecnologias começam a se diversificar, abrindo novas formas de fazer, aprender, interagir, ser e estar em sociedade. Também na educação, novas frentes de pesquisa, análise e práticas se delineiam, aproximando-se da perspectiva estruturante que sempre defendemos. Os pesquisadores de nosso grupo, ao longo dos anos, vêm ampliando essa discussão e têm argumentado no sentido de que a presença das tecnologias nas escolas é necessária, embora a simples presença não seja suficiente, e que ela precisa se dar não só pelos dispositivos, mas também por meio de uma conexão à internet de qualidade, que possibilite colocar a escola em interação com o mundo, reconfigurando assim as noções de tempo e espaço.

Também defendemos que já não se trata mais de transferir aos alunos conhecimentos, e, sim, de tornar alunos e professores autores, com capacidade para desconstruir e reconstruir os conhecimentos a partir de outras combinações, formatos e perspectivas, sempre pensando que essa produção deva se dar de forma colaborativa. Não podemos nos restringir apenas ao consumo de informações, necessitamos analisá-las com criticidade, selecionando as que são relevantes ou não em função do contexto e, mais do que tudo, estar sempre analisando e comparando cada informação segundo a fonte em que ela foi buscada e encontrada.

Necessitamos, além disso, desenvolver as habilidades de um letrado digital – relacionadas à compreensão do contexto tecnológico, ao conhecimento das funcionalidades, às linguagens, aos protocolos, aos registros e às licenças, conforme analisado em Cinthia Sabillón e Maria Helena S. Bonilla (2016) –, que permitam a alunos e professores interagir com as tecnologias e estar conscientes das

possibilidades e das repercussões que elas têm na vida social. Discutimos essas perspectivas da relação entre educação e tecnologias digitais na *Em Aberto* n° 94, em 2015, cujo tema foi *Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação*.

Ao longo dos anos, foi possível constatar avanços em termos pedagógicos na relação entre tecnologias e educação, uma vez que se passou a pensar a presença das tecnologias ancoradas na sua apropriação crítica por parte de professores e alunos, preparando-os para a vida e para o mundo do trabalho. No entanto, as políticas públicas de formação e inserção das tecnologias nas escolas não corresponderam a esses avanços. Segundo pesquisa realizada por Livia Coelho (2014), as políticas públicas de implantação e implementação de tecnologias nos sistemas de ensino não vieram acompanhadas do necessário diálogo com as instâncias locais, como escolas e secretarias de educação, gestoras dos sistemas, tampouco com o que se pesquisa sobre o tema nas universidades.

Antes de chegarmos aos dias atuais com os desafios trazidos pela veloz transformação tecnológica, acrescidos do dramático momento da proliferação do vírus Sars-CoV-2, novo coronavírus, é preciso observar que, paralelamente às questões ligadas à computação e às redes, corria um movimento em torno da relação da comunicação com a educação e do retorno da educação a distância ao cenário nacional.

Mídia-educação, educomunicação e EaD

148

Outro campo de estudos e práticas que se instituiu a partir da relação entre a educação, a comunicação e as tecnologias é a mídia-educação. Sua origem remonta ao advento das mídias de massa, ainda na primeira década do século 20, quando diferentes pesquisadores, sob diversas perspectivas teóricas, passam a analisar os efeitos da comunicação de massa sobre a população. Dentre elas, destacam-se, segundo Pier Cesare Rivoltella (2012, p. 21), as primeiras teorias da comunicação americana, de acordo com as quais “[...] a comunicação produz efeitos, apesar e além do papel que o receptor pudesse ter”; a teoria crítica da Escola de Frankfurt, que busca desconstruir a mídia para ver o que há por trás, “por trás da tela, por trás da edição de um filme, por trás do telejornal, por trás da imagem que a imprensa está difundindo sobre o que ela acha que seja a realidade” (p. 22); a educação popular, que entende a relação entre mídia e educação em uma perspectiva mais política, como contracultura, como espaço de democratização, tomando como referência os trabalhos de Celestin Freinet e Paulo Freire; e a perspectiva mais utilizada hoje, baseada nas teorias semióticas e nos estudos culturais, que entende “[...] a mídia-educação como uma ferramenta para desenvolver a consciência e a autonomia críticas do sujeito” (p. 22).

Importantes abordagens teórico-metodológicas relacionadas aos estudos da recepção foram desenvolvidas na América Latina, conforme explicitado por Nilda Jacks (1996), destacando-se teóricos como Jesús Martín-Barbero e Guillermo Orozco Gomes, que buscaram entender não apenas como as mídias constroem as mensagens que veiculam, mas, principalmente, como as pessoas as recebem e interpretam.

Os estudos e os debates na área apontavam, segundo Maria Luiza Belloni (2012, p. 41), já na década de 1960, para duas dimensões: “as mídias como

ferramentas pedagógicas (para promover a democratização do acesso à educação via teleducação/EaD) e como objetos de estudo, com o objetivo de promover a leitura crítica das mensagens”, sendo que a primeira dimensão foi desenvolvida com a denominação de Tecnologia Educacional. É a segunda dimensão que vai fortalecer os estudos da mídia-educação, com a proposição de ações educativas que ensinassem os sujeitos a ver, ouvir e ler os veículos de comunicação, fazendo a crítica às mensagens veiculadas e resistindo à padronização dos gostos, ao escasso valor intelectual e estético, à incitação da violência e do consumo e à baixa criatividade dos conteúdos dessas mensagens (Eleá; Duarte, 2016).

No Brasil, segundo Belloni (2012, p. 36), ainda nos anos 1960, os movimentos sociais utilizam as mídias para promover educação popular e fazer o enfrentamento à ditadura militar, destacando-se o Movimento de Educação de Base (MEB), o surgimento das rádios comunitárias, a imprensa nanica e a militância religiosa. Também foram criadas, além das emissoras comerciais que tinham a obrigação de promover a educação, as televisões públicas, como a pioneira TV Universitária da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em 1968, e a do Rio Grande do Norte (UFRN), em 1972. Segundo Jonas Valente (2009, p. 54), no entanto, “a primeira tentativa de implantar uma TV pública no país é um exemplo da influência dos grupos comerciais de radiodifusão sobre Vargas e sobre os presidentes seguintes”. O autor discorre sobre os embates políticos que impediam a implantação de um sistema público de televisão. Em sua dissertação de mestrado, recupera essa disputa, desde 1952, quando Getúlio Vargas, mediante o “Decreto Presidencial nº 30.832, de 10 de maio, concedia uma outorga à prefeitura do Distrito Federal para explorar um canal de televisão por meio da Rádio Emissora Roquette-Pinto, nome à época da Rádio MEC” (Valente, 2009, p. 54).

Liane Milanez (2006, p. 11) cita matéria da revista semanal PN⁴ [*Publicidade e Negócios*], que anunciava, em detalhes e com a manchete “O escândalo da TV educativa no Brasil”, na sua edição de 19 de dezembro de 1960, “um minucioso relato das discontinuidades políticas que tiraram do Brasil a possibilidade de estar entre os países de vanguarda na implantação da televisão educativa”. Mesmo com essas disputas, buscava-se usar a televisão como substituta ou complementar à sala de aula, por meio do ensino a distância. Recuperando autores nacionais e internacionais, Jonas Valente (2009, p. 57) sintetiza os argumentos em defesa do uso da televisão, uma vez que:

- 1) poderia atingir muito mais pessoas em menos tempo do que a expansão do parque escolar em um país continental;
- 2) poderia fazê-lo de maneira menos custosa, revertendo parte dos recursos gastos com a sustentação e a ampliação das instituições de ensino para outros investimentos diretos em infra-estrutura de suporte à atividade industrial;
- 3) seria mais facilmente controlado pela sua dinâmica altamente centralizada e unilateral, preocupação motivada pela consolidação das escolas como lócus de resistência e questionamento político;
- 4) a ofensiva de venda de tecnologia de comunicação pelos países do centro capitalista, cujo *marketing* era feito advogando as aplicações educativas de tais equipamentos.

⁴ Revista editada pela Empresa Jornalística PN S/A, publicada durante a década de 1950 e até, aproximadamente, 1965, na cidade do Rio de Janeiro.

Dessa forma, vão surgindo as primeiras experiências de ensino a distância, visando suprir as carências educacionais e formar crianças, jovens e adultos, professores.

Com o fim do regime militar, na década de 1980, começa o processo de redemocratização do Brasil. Os grupos de mídias se diversificam com o fim da censura e a liberdade de imprensa e, também

[...] surgem e se desenvolvem diversas experiências de mídia-educação, dispersas pelo território, sem política pública, de caráter associativo e não oficial, promovidas por comunicadores e educadores, muitas vezes ligados a igrejas e/ou associações. (Belloni, 2012, p. 45).

Emancipação e autonomia passam a ser os objetivos da mídia-educação. Nesse contexto, ganham visibilidade os estudos e os pesquisadores da Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), com destaque para Ismar de Oliveira Soares, que propõe a perspectiva da educomunicação. Esta se desenvolveu a partir das brechas das abordagens tecnicistas anteriores, com as denominadas “educação para os meios” ou “tecnologia educacional” ou, ainda, “comunicação educativa”, e se difundiu no Brasil, passando a figurar como uma área específica de intervenção social, essencialmente interdisciplinar, em que profissionais da comunicação estariam nas escolas e nos ambientes educativos assessorando e dando consultoria às ações pedagógicas com mídias (Soares, 2010).

O livro *Educomunicação: construindo uma nova área do conhecimento*, organizado por Adilson Odair Citelli e Maria Cristina Castilho Costa (2011), reúne autores do Brasil e do exterior, oriundos da primeira leva de pesquisadores desse campo de intersecção, que publicaram seus artigos originalmente na revista *Comunicação & Educação*, editada pela ECA/USP desde 1994. Essa escola liderou o movimento brasileiro que tinha por objetivo ver a educomunicação “como uma área que busca pensar, pesquisar, trabalhar a educação formal, informal e não formal no interior do ecossistema comunicativo” (Citelli; Costa, 2011, p. 8). Esse grupo de pesquisadores, com grande presença dos latino-americanos, entre os quais se destaca o pesquisador argentino Mário Kaplún, considerou que essa intersecção entre a comunicação e a educação havia alcançado “densidade própria”.

Dessa maneira, foi escolhido o mencionado neologismo, fazendo referência a expressões já usadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) ao aproximar esses dois campos. A militância desse grupo tem sido grande na defesa da educomunicação e, entre outras conquistas, em 2004/2005, na cidade de São Paulo, foi aprovada uma lei que preconizava os princípios da educomunicação para a rede pública municipal de educação e as demais secretarias,⁵ de tal forma que:

[...] os dirigentes e coordenadores de escolas e equipamentos de cultura do município, inclusive no âmbito das subprefeituras e demais secretarias e órgãos envolvidos, assim como professores, estudantes e demais membros da comunidade escolar deverão ser capacitados em atividades de educomunicação. (Soares, 2010, p. 118).

A culminância desse movimento, sem dúvida, se dá com a implantação, em 2011, de uma licenciatura com essa denominação na ECA/USP (Citelli; Costa, 2011).

⁵ “A lei foi sancionada pela prefeita Martha Suplicy, em dezembro de 2004, e regulamentada pelo prefeito José Serra, em agosto de 2005” (Soares, 2010, p. 118).

Com a chegada e a capilarização da internet no Brasil, na década de 1990, as mídias digitais interativas começam a se desenvolver, a comunicação se descentraliza, exigindo processos formativos para os sujeitos, que passam a interagir, produzir e consumir em rede. A mídia-educação passa a incluir também, em seu escopo de abrangência, essas mídias interativas, o que provoca, segundo Rivoltella (2012, p. 25), quebras e rupturas em seu processo de desenvolvimento. O autor sinaliza três rupturas:

- 1) o lugar da mídia-educação não é mais só a escola, envolve também a família e o âmbito informal social;
- 2) a mídia-educação não se destina mais a uma determinada fase de desenvolvimento, mas a todas as idades;
- 3) a mídia-educação necessita incorporar novos métodos para analisar as formas textuais contemporâneas (hipertextuais e multimidiáticas).

Em lugar de educar o receptor crítico, agora necessitamos também educar produtores, uma vez que os sujeitos sociais são receptores, autores e produtores. E essa educação precisa estar em sintonia com a perspectiva das *multiliteracias* (Rivoltella, 2012, p. 26).

Para discutir essas novas perspectivas da relação entre mídia e educação, envolvendo as possibilidades abertas pelo digital, em 2009, a *Em Aberto* nº 79 é dedicada ao tema *Integração das mídias nos espaços de aprendizagem*, dando ênfase às análises sobre as linguagens, a formação dos professores e a educação *online*, abarcando aqui os ambientes, as estratégias pedagógicas, a tutoria, numa forte interlocução com as especificidades da EaD. E é justamente com base na relação entre tecnologias, mídias e educação que a EaD se estrutura como campo de pesquisa e como modalidade educacional.

A história da EaD, segundo Lucineia Alves (2011), remonta ao século 18, mas, no Brasil, tem início no século 20, primeiramente com os cursos profissionalizantes por correspondência, seguidos de experiências via rádio. Merecem destaque aqui as experiências do Movimento de Educação de Base (MEB), no Nordeste brasileiro, que se utiliza das emissões radiofônicas para a alfabetização de adultos com base nas teorias do educador brasileiro Paulo Freire. Essa histórica experiência foi, segundo Kelly Alves (2016), uma articulação entre a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o governo federal à época, ampliando

[...] as experiências anteriores de alfabetização de adultos desenvolvidas pela Igreja Católica em parceria com o Estado nas arquidioceses de Natal e Aracaju que, desde 1958, já adotavam o modelo de educação de adultos por meio de uma programação radiofônica educativa. (Alves, 2016, p. 9).

São ainda destaques, segundo a autora, com base no livro *Educar para transformar*, de Luís Eduardo Wanderley (1984), o Sistema Radioeducativo Nacional (Sirena), criado pelo Ministério da Educação (MEC) em 1958, com 47 emissoras transmitindo programas educativos; o Serviço de Assistência Rural (SAR), na arquidiocese de Natal, desde 1958; e o Sistema Radioeducativo de Sergipe, em convênio com o Sirena (Alves, 2016, p. 9).

Somente na década de 1970 é que vão surgir as experiências de EaD via televisão. Também é nessa década que as universidades brasileiras começam a

oferecer cursos a distância, sendo a pioneira a UnB, que, em 1989, cria o Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância (Cead) e lança o Brasil EaD.

Na década de 1990, a EaD passa a ser fortalecida com diversas iniciativas, tanto privadas como públicas. Em 1995, não encontrando eco nas sociedades científicas estabelecidas, como Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) e Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), nasce a Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed). Em 1996, a EaD é regulamentada como modalidade de ensino pela LDB (Brasil. Lei nº 9.394, 1996), que levou à estruturação da Secretaria de Educação a Distância (Seed) no MEC, no mesmo ano. “É neste ano também que a educação a distância surge oficialmente no Brasil” (Alves L., 2011, p. 89).

Em função de todos esses acontecimentos, a *Em Aberto* nº 70, de 1996, com o tema *Educação a distância*, analisa as perspectivas históricas da EaD, as tecnologias envolvidas em seu percurso e os desafios que estavam postos, tanto com a incorporação das tecnologias digitais que estavam se alastrando pela sociedade quanto com os novos modelos pedagógicos que se tornavam possíveis com a utilização desses meios e com as possibilidades que se abriam para a democratização da educação. O setor público do ensino superior articula-se e funda, em 1999, a UniRede, com o nome de Universidade Virtual Pública do Brasil, consórcio que reunia “[...] 70 instituições públicas do Brasil comprometidas na democratização do acesso à educação de qualidade, por meio da educação a distância, oferecendo cursos de graduação, pós-graduação e extensão” (Alves, L., 2011, p. 89). Conforme informação em sua página *web*, a UniRede (2021) teve o objetivo de enfrentar e romper

barreiras e inúmeras resistências fruto principalmente de preconceitos e interesses privatistas tendo, com a luta e o apoio institucional dos reitores e diretores das instituições públicas afiliadas ou parceiras, contribuí na construção da história recente da educação a distância do país.

Já em 2005, é criada a Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma parceria estabelecida entre o MEC, os estados e os municípios, para o desenvolvimento de pesquisas, cursos e programas de EaD, contando para isso com as instituições federais de ensino superior espalhadas pelo País.

A primeira década do século 21 vai marcar a incorporação das tecnologias digitais na EaD, com o desenvolvimento de ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), o que abre diferentes frentes de estudos e pesquisas, envolvendo formação de professores, produção colaborativa, desenhos dos cursos e, com grande destaque, o crescimento do mercado educacional em torno da EaD. O tema da *Em Aberto* nº 84, em 2010, é *Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades*. A discussão procura abordar as tensões criadas na sociedade em torno da qualidade dos cursos EaD, a partir da análise de quatro aspectos: 1) políticas públicas de formação de professores no Brasil; 2) novas demandas formativas; 3) precarização do trabalho dos profissionais da educação; 4) o imperativo da lógica do mercado nos processos de formação dos professores via EaD.

Dessa maneira, o campo da EaD cresce em termos do número de alunos na graduação, que hoje já abriga 43,8% das matrículas do ensino superior (Brasil. Inep,

2019), e também em termos de pesquisa, o que se constata pela quantidade de itens sobre o assunto EaD no Banco de Teses e Dissertações mantido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict). Na primeira década deste milênio, foram 34 e, na segunda, tivemos 91 pesquisas em nível de mestrado e doutorado preocupadas com o tema.

A relação entre educação e tecnologias hoje

Desde o final da década de 1990, o sistema educacional brasileiro vem sofrendo forte pressão e ingerência do sistema produtivo, das empresas nacionais e transnacionais, aprovando suas pautas nas diretrizes e nos marcos legais, tais como o ocorrido com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e com as Diretrizes de Formação de Professores, elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), e também na proposição e na implementação de programas e projetos com forte influência dos chamados “reformadores empresariais da educação” (Freitas, 2018). Para Luiz Carlos de Freitas (2020), esses são grupos ligados ao grande capital nacional e internacional, detentores das maiores riquezas do Brasil, que instituem suas fundações ou movimentos e passam a atuar de forma muito intensa nas definições das políticas educacionais.

O mais recente programa proposto nessa perspectiva é o Programa de Inovação Educação Conectada (Brasil. MEC, [2021]), instituído em 23 de novembro de 2017, com os objetivos de “apoiar a universalização do acesso à internet em alta velocidade e fomentar o uso pedagógico de tecnologias digitais na educação básica” (Brasil. Decreto nº 9.204, 2017), objetivos que já estavam presentes nos programas anteriores, como o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), de 1997, reformulado em 2007, e o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), de 2008. O Programa de Inovação Educação Conectada, que deveria estar sob a responsabilidade dos poderes públicos, nas três esferas da administração do Estado nacional, ou diretamente das escolas, é praticamente elaborado e executado por uma instituição de fora do sistema, a Sincroniza Educação (2021), uma parceria entre a Fundação Lemann e os diversos outros grupos empresariais por meio de suas fundações ou associações.

Aqui, passamos a identificar uma prática que vem sendo adotada desde os governos anteriores, que é a de não implementar políticas públicas universais – como foi a já referida implantação da internet no Brasil –, e, sim, elaborar projetos que precisam contar com a adesão dos setores interessados. Foi esse o modelo do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni) e assim também é com o Programa de Inovação Educação Conectada e com o mais recente Reuni Digital: Plano de Expansão da EaD nas instituições de ensino superior (IES) públicas federais, cuja versão preliminar foi divulgada em maio de 2021 (Brasil. MCTI, CGEE, 2021). No caso do Programa de Inovação Educação Conectada, as escolas que aderirem e forem contempladas recebem uma verba, incorporada ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para adquirir, segundo o Artigo 4º, inciso II:

- a) contratação de serviço de acesso à internet;

- b) implantação de infraestrutura para distribuição do sinal da internet nas escolas;
- c) aquisição ou contratação de dispositivos eletrônicos; e
- d) aquisição de recursos educacionais digitais ou suas licenças (Brasil. Decreto nº 9.204, 2017).

Ou seja, as escolas necessitam negociar, diretamente com os fornecedores, a aquisição de equipamentos e serviços, submetendo-se aos preços do mercado. Essa prática não seria de todo condenada se não fosse acompanhada de um total abandono por parte do Estado para a realização dessa negociação e, mais do que tudo, não estivessem já articulados, de forma intensa, os próprios fornecedores, muitos dos quais são apoiadores desses grupos que definem as políticas. Fica, assim, o Estado livre da responsabilidade de atender igualmente a todas as escolas, de regular os preços e de atuar como indutor do fornecimento de serviços de qualidade. Da mesma forma, o mercado fica livre para impor suas regras e seus preços ao sistema educacional. No que diz respeito ao uso da tecnologia como ferramenta pedagógica, está sob a responsabilidade da Sincroniza Educação, a *Learning Partner* da Apple Educação no Brasil, que realiza o alinhamento curricular entre os programas da Apple e a BNCC e conta, ainda, com apoio do Itaú Social e da Fundação Lemann. Mais uma vez, a concepção e a condução das políticas públicas estando na mão – não tão invisível – do mercado.

Sob as narrativas da “inovação pedagógica” e da “modernização da educação”, embasadas em princípios econômicos de produtividade (produzir mais com menos), eficiência e eficácia, e sob a orientação dos organismos internacionais, a educação brasileira vem sofrendo ajustes que possibilitam, cada vez mais, a implementação de mecanismos de avaliação e controle externos. Assim, os objetivos da educação vão sendo

[...] afastados dos princípios constitucionais e deslocados dos sistemas de ensino, das instituições (escolas e universidades), dos professores, passando a seguir determinações externas que impunham como fim exclusivo da educação a formação para o trabalho (mercado). (Pretto; Bonilla; Sena, 2020, p. 9).

Some-se agora, à já presença dos “reformadores empresariais da Educação”, a atuação agressiva das grandes empresas de tecnologia, como Google, Amazon, Facebook, Apple e Microsoft, já conhecidas pelo acrônimo de GAFAM, que adentraram avassaladoramente nas escolas e universidades, com suas plataformas e seus sistemas de webconferência, especialmente nesse trágico contexto pandêmico, como “solução” para a oferta do ensino remoto emergencial; entrada essa que praticamente encontrou caminho aberto por conta da ausência de investimentos em Tecnologia da Informação (TI), tanto nos sistemas públicos de educação básica como no ensino superior. Sem recursos, é impossível manter serviços de gerenciamento dos sistemas locais, com equipes próprias, e infraestrutura suficiente para sustentar os dados e as interações demandadas pelas comunidades.

Dessa maneira, a partir da pesquisa realizada pela Iniciativa Educação Aberta, sabemos que

72% das instituições públicas de ensino no país, uma categoria que engloba universidades públicas estaduais e federais, institutos federais e secretarias

estaduais de educação, passam pelos servidores do Google (61%) ou da Microsoft (11%). (Saraiva; Cruz, 2020, p. 9).

Isso porque, diante desse quadro,

a “gratuidade” oferecida seduz pela possibilidade de transferir grande parte da capacidade de processamento e de armazenamento de dados a terceiros, assim como economiza recursos com pessoal técnico. (Parra *et al.*, 2018, p. 75).

Dessa forma, com um aumento da demanda por uso de recursos computacionais e de redes para a educação, passa-se a adotar e aceitar a tal “oferta gratuita” dos conglomerados de tecnologia, os quais chegam com a solução ideal, pronta e que vai “facilitar” o funcionamento da educação, especialmente agora, em contexto de pandemia, que exige sistemas estáveis. Ou seja, em nome da estabilidade e da facilidade, deixamos de analisar os fatores que levam essas empresas a oferecer seus sistemas de forma aparentemente gratuita. O pagamento pelos serviços está na entrega que estamos fazendo de nossa segurança e da privacidade de nossos dados. Instala-se, assim, um “capitalismo de vigilância” (Zuboff, 2020).

Os dados das escolas, dos alunos, dos professores e das famílias são importantes para as empresas que controlam as plataformas digitais, porque, aplicando as tecnologias de *big data* e *machine learning* (inteligência artificial), gerenciadas por sistemas algorítmicos opacos que estão à margem dos controles sociais, elas constroem perfis dos interagentes das redes, que alimentam todo um sistema digital apoiado por algoritmos e centrado na análise dos perfis da comunidade educacional. Assim, “[...] essas informações dão amplos subsídios para que nosso comportamento – econômico, político e social – seja influenciado com diferentes fins” (Parra *et al.*, 2018, p. 64), abrindo possibilidade de manipulação de ideias, comportamentos, tendências e decisões políticas, como já amplamente estudado, entre outros, a partir do caso da *Cambridge Analytica*, nos Estados Unidos (Silveira, 2017; Zuboff, 2020; Lemos, 2021). Mais ainda, importante observar que não são valiosos apenas os dados relativos ao conteúdo de nossa comunicação em rede, também o são os metadados, ou seja, as informações sobre nossas conexões (onde acessamos, com quais máquinas ou serviços nos conectamos), sobre nossa rede de interações (quem interage com quem), sobre nossos padrões de acesso e navegação (duração dos acessos, quais *sites* e serviços utilizamos), sobre as características de nossas máquinas (sistema operacional utilizado, *softwares* instalados), segundo Parra *et al.* (2018, p.77).

Assim, esse adentrar nos sistemas públicos de educação amplia o mercado já dominado por essas empresas, criando um consumidor quase cativo, que trabalha para elas sem nem ter consciência disso, configurando o que Marcos Dantas (2014) e Rafael Evangelista (2007) denominam de “mais-valia 2.0”, que se dá a partir do que parece ser “uma troca justa: gratuito por gratuito”. No entanto, explica Marcos Dantas (2016, p. 10):

Só que, numa ponta, bilhões de indivíduos relativamente anônimos empregaram tempo e cérebro em alguma atividade viva, para, na outra ponta, Sergey Brin, Larry Page, Mark Zuckerberg, Jeff Bezos e seus sócios financeiros na Nasdaq ficarem bilionários. A riqueza foi social e coletivamente criada, mas privativamente apropriada. Pode-se definir esta nova forma de apropriação reticular de trabalho não pago.

Com a pandemia da Covid-19, evidenciou-se a precariedade das políticas públicas de inserção das tecnologias digitais na educação, já por nós bastante sinalizada em nossas pesquisas, como apontamos em uma publicação escrita coletivamente durante os primeiros meses da pandemia (Pretto; Bonilla; Sena, 2020).⁶ A necessidade de fechamento das escolas e a suspensão das aulas presenciais, desde março de 2020, possibilitaram, por meio de legislações emergenciais, aulas a distância em toda a educação básica e nas universidades, estratégia denominada de ensino remoto emergencial, que demandava amplo e intenso uso das tecnologias digitais e de conexão à internet de qualidade. Ante essa nova realidade, coube aos professores e às famílias a responsabilidade pela organização e manutenção de infraestrutura física e tecnológica para a viabilização das aulas remotas. No caso das famílias de baixa renda, dentre as muitas problemáticas postas pela pandemia, destacaram-se a inexistência de espaço e de dispositivos tecnológicos em casa e a ausência de conectividade domiciliar para que qualquer atividade de ensino formal pudesse acontecer.

A Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros (TIC Domicílios), realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br, 2019), órgão do Comitê Gestor da Internet (CGI), indicava que, no total de domicílios brasileiros, 93% possuíam telefone celular, no entanto somente 16% possuíam computador de mesa e 26%, *notebook*, sendo que, quando observada a faixa de renda da parcela mais pobre (com menos de um salário mínimo mensal), o índice de celulares por domicílios caía para 87%, enquanto o de computadores, para 7% e o de *notebook*, para 9%, o que evidenciava que qualquer atividade *online* teria uma significativa dificuldade para ser realizada. Com relação à existência de conexão à internet, 71% dos domicílios possuíam internet, sendo que, na faixa de até um salário mínimo, esse percentual caía para 55% (Cetic.br, 2019). No que diz respeito às conexões de internet no Brasil, pesquisadores e coletivos, como a Coalizão Direitos na Rede (2021), vêm denunciando a baixa qualidade de conexão, uma vez que está sob a responsabilidade do mercado a oferta dos serviços, já que o Programa Nacional de Banda Larga, enquanto política pública, foi descontinuado e as velocidades efetivamente utilizadas estão normalmente aquém daquelas previstas nos contratos firmados.

Somente no segundo semestre de 2020, o MEC anunciou uma parceria com a RNP para o fornecimento de *chips* com dados para alunos das redes públicas. Previa-se atender 400 mil alunos das universidades, dos institutos federais e do Colégio Pedro II, com um gasto de 24 milhões de reais (Ferreira, 2020). No entanto, até junho de 2021, menos de 150 mil *chips* haviam sido entregues (Brasil. MCTI, RNP, 2021c). Ainda em junho de 2021, portanto um ano e meio após a suspensão das aulas presenciais, e diante da ausência de políticas públicas do MEC para o enfrentamento dos desafios e das carências postos pela pandemia à educação básica, foi aprovada pelo Congresso Nacional, após derrubada de veto do presidente da República, a lei que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins

⁶ Essa produção coletiva a distância também se constituiu num cuidado e acolhimento que promovemos entre todos nós, integrantes do Grupo de Pesquisa Educação, Comunicação e Tecnologias (GEC), como uma forma de enfrentamento coletivo do difícil momento que passamos em 2020 e que ainda perdura.

educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública, com previsão de aplicação de R\$ 3,5 bilhões de recursos federais para ações de conectividade, em 30 dias (Brasil. Lei nº 14.172, 2021). Com a derrubada do veto no início de julho de 2021, o presidente da República acionou o Supremo Tribunal Federal (STF) contra a referida lei, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.926, que decidiu pela extensão do prazo constante de seu artigo 2º, § 2º, por mais 25 dias.

Evidenciando a falta de compromisso do governo federal com o atendimento aos direitos da população, e mais especificamente com um dever do Estado, que é a oferta de educação pública de qualidade, o presidente da República edita, então, a Medida Provisória nº 1.060, de 4 de agosto de 2021, alterando a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, e, assim, extinguindo o prazo para o repasse de R\$ 3,5 bilhões para assegurar o acesso à internet de alunos e professores da rede pública de educação. Ou seja, como ocorre em outras áreas, na educação também vemos o governo federal de braços cruzados, deixando à própria sorte todo o sistema educacional brasileiro.

Para os professores, embora muitos enfrentem problemas semelhantes àqueles vividos pelas famílias de seus alunos, especialmente no que diz respeito à conectividade, uma problemática mais grave os deixou pressionados e, em alguns casos, quase impotentes: a falta de conhecimentos básicos para lidar com as tecnologias em redes, para produção de materiais e para a gestão de aulas *online*. Para superar essas deficiências e a ausência de políticas, restou a cada um, individualmente, buscar soluções para atuar de maneira acolhedora, mediante contatos a distância com seus alunos e as famílias deles. Sem preocupação com as questões ligadas à privacidade, passaram a utilizar as soluções já disponíveis do mercado, a exemplo do WhatsApp. Surgiram as capacitações pontuais e aligeiradas, ofertadas pelo mercado, pelas escolas ou pelas secretarias de educação, bem como o apoio dos colegas ou a ajuda da família. Sem políticas públicas de formação de professores consistente e sem projetos e programas para o desenvolvimento de ambientes virtuais de aprendizagem públicos, abre-se, assim, a oportunidade para a entrada massiva do setor privado na educação brasileira, com pacotes de materiais pedagógicos *online*, sistemas de gestão de aulas – as plataformas *web* – e oferta de treinamento rápido aos professores para uso desses sistemas.

Secretarias de educação, escolas e universidades, para atender à grande demanda de alunos, buscam, conforme já mencionamos, aderir às soluções tecnológicas oferecidas pelas grandes plataformas privadas de tecnologia, inicialmente com o argumento de serem gratuitas e já disponíveis, o que não se sustenta, pois, conforme acompanhamos, no caso das universidades brasileiras, em maio de 2021, elas receberam a notícia de que, a partir de 2022, a Google encerrará a oferta de espaço ilimitado na nuvem (*drive*) para armazenamento de dados, entre outras restrições de acesso e gravação de aplicativos do pacote oferecido (Palmeira, 2021).

Essas parcerias contribuem para afastar o currículo do projeto político-pedagógico da escola e das demandas concretas e específicas dos estudantes, e o professor de seu papel autoral e propositivo na condução do processo pedagógico. Com a entrada das empresas privadas, tanto para elaboração das políticas quanto para produção de conteúdos, organização das aulas e ofertas de plataformas, vemos se intensificar o movimento de descarte do professor. Nas últimas décadas do século

20, os professores anunciavam e denunciavam o perigo de serem substituídos pelas tecnologias. Agora, no século 21, vemos se materializar esse perigo, pela ação do mercado na área educacional, que tem poder e dinheiro suficientes para usar as tecnologias de ponta de forma “eficiente” para “dar aulas”, retirando a autonomia do professor. E tudo isso não só com a adesão acrítica dos gestores públicos em nome da urgência do momento, como também com um explícito apoio do CNE, que propôs um conjunto de “orientações” a partir do uso de atividades remotas para a educação básica e superior, chegando, inclusive, a indicar nominalmente tais plataformas (Brasil. CNE. CP, 2020).

Um caminho *em aberto*

O percurso até aqui feito, passando pelas diversas vertentes dessa importante relação da educação com as tecnologias, possibilita-nos olhar para o passado com a clareza de que temos muito a aprender com ele se, efetivamente, desejamos construir uma nação com um sistema de educação, cultura, ciência e tecnologia fortalecido. Isso implica, de um lado, a retomada de investimentos públicos nessas áreas e, de outro, entender o que já insistimos desde muito (Pretto, 2011): a necessidade de políticas públicas integradas e integradoras que considerem mais do que a educação e compreendam que os desafios contemporâneos exigem um olhar ampliado para cultura, ciência, tecnologia e inovação, entre outras.

Nos dias de hoje, acima de tudo, um olhar mais aguçado para a proteção dos dados das comunidades educacionais, para a formação crítica e para a tomada de consciência das relações de saber e poder que estão presentes na sociedade e, portanto, nas redes é mais do que fundamental, pois são estruturantes de um sistema educacional que se pautou pela educação aberta e livre, obviamente incluindo aí as soluções livres já experimentadas, a exemplo dos bem-sucedidos projetos da RNP, como o Moodle, o ConferênciaWeb (Brasil. MCTI, RNP, 2021a) e o Eduplay (Brasil. MCTI, RNP, 2021b). A educação, e a escola em particular, precisa se fortalecer enquanto espaço de convivência e de debate político numa perspectiva de formação crítica.

Referências bibliográficas

ALVES, K. L. *Entre as cartas e o rádio: a alfabetização nas escolas radiofônicas do MEB em Pernambuco*. 2016. 165 f. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ALVES, L. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, São Paulo, v. 10, p. 83-92, 2011. Disponível em: <http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAD/article/view/235/113>. Acesso em: 14 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO UNIVERSIDADE EM REDE (UniRede). *Histórico*. [2021]. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/portal/quem-somos/historico/>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BELLONI, M. L. Mídia-educação: contextos, histórias e interrogações. In: FANTIN, M.; RIVOLTELLA, P. C. (Org.). *Cultura digital e escola: pesquisa e formação de professores*. Campinas, SP: Papirus, 2012. p. 31-56.

BITNET. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. [Página editada às 14h09min de 19 jul. 2014]. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/BITNET>. Acesso em: 3 jan. 2021.

BONILLA, M. H. S. *Escola aprendente: desafios e possibilidades postos no contexto da sociedade do conhecimento*. 2002. 304 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

BONILLA, M. H. S.; PRETTO, N. de L. *Políticas brasileiras de educação e informática*. [S.l.]: [Universidade Federal da Bahia], 2000. 32 p. Disponível em: <https://blog.ufba.br/gec/files/2013/07/texto-politicas-Bonilla-Pretto.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.204, de 23 de novembro de 2017. Institui o Programa de Inovação Educação Conectada [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 nov. 2017. Seção 1, p. 41.

BRASIL. Decreto nº 30.832, de 10 de maio de 1952. Outorga concessão a Prefeitura do Distrito Federal para estabelecer, por intermédio da Radio Emissora Roquete Pinto, uma estação de radiotelevisão. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 11 maio 1952. Col. 3, p. 8069.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 de. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2021a. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.060, de 4 de agosto de 2021. Altera a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021, que dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 ago. 2021b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Portaria Interministerial MCT/MC nº 147, de 31 de maio de 1995. Cria o Comitê Gestor Internet Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1º jun. 1995. Seção I, p. 7875. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/migracao/Portaria_Interministerial_MCTMC_n_147_de_31051995.html. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial MC/MCT nº 183, de 3 de julho de 1995. Nomeia os membros do Comitê Gestor Internet do Brasil. 1995. Disponível em: https://www.cgi.br/portarias/numero/Portaria_183.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Parecer nº 5, de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º jun. 2020. Seção 1, p. 32.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: notas estatísticas 2019*. Brasília: Inep, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Notas_Estatisticas_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Programa de Inovação Educação Conectada. *Sobre*. Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <http://educacaoconectada.mec.gov.br/o-programa/sobre>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). *Reuni Digital: plano de expansão da EAD nas IES públicas federais: versão preliminar*. Brasília, DF: CGEE, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1_G5ef7kiBDz4NzhM9QAtvFRWtQUI1PUC/view. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). *Conferência Web*. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <https://conferenciaweb.rnp.br>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). *Eduplay*. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://eduplay.rnp.br/portal/home>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). *Projeto Alunos Conectados do MEC leva internet para que mais de 150 mil estudantes possam continuar estudando*. Brasília, DF, 1 abr. 2021c. Disponível em: <https://www.rnp.br/noticias/projeto-alunos-conectados-do-mec-leva-internet-para-que-mais-de-150-mil-estudantes-possam>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.926 Distrito Federal*. Brasília, DF, 9 jul. 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6926prorroga.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (Cetic.br). *TIC Domicílios: 2019*. [S.l.], 2019. Disponível em <https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/domicilios/>. Acesso em: 15 ago 2021.

CENTRO de informática na educação [Cied]. *Em Aberto*, Brasília, v. 12, n. 57, p. 79-109, jan./mar. 1993. Tema: Tendências na informática em educação. Na seção Espaço Aberto encontram-se os informes do Distrito Federal e dos estados: Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

Cetic.br ver Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação.

CITELLI, A. O.; COSTA, M. C. C. (Org.). *Educomunicação: construindo uma nova área do conhecimento*. São Paulo: Paulinas, 2011.

COALIZÃO DIREITOS NA REDE, [site], 2021. Disponível em: <https://direitosnarede.org.br/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

COELHO, L. A. *Contextos de uma política pública: (des)caminhos dos governos para inserção de tecnologias digitais nas escolas públicas*. 2014. 211 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

DANTAS, M. A internet morreu! Viva a internet!: elementos para pensar o processo atual de transição da internet para um espaço reticular dominado pelo mercado. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 39., 2016, São Paulo, SP. *Anais...* São Paulo: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2016. p. 1-16. Disponível em: <http://portalintercom.org.br/anais/nacional2016/resumos/R11-3421-1.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

DANTAS, M. Mais-valia 2.0: produção e apropriação de valores nas redes do capital. *Revista Eptic Online*, v. 16, n. 2, p. 89-112, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/2167/1948>. Acesso em: 15 dez. 2021.

ELEÁ, I.; DUARTE, R. Mídia-educação: teoria e prática. In: SANTOS, E. (Org.). *Mídias e tecnologias na educação presencial e a distância*. Rio de Janeiro: LTC, 2016. p. 3-17.

EM ABERTO. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1981- . Todos os números disponíveis em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto>. Acesso em: 17 fev. 2022.

EVANGELISTA, R. *Mais-valia 2.0*. 14 jul. 2007. Disponível em: https://s2.dicas-l.com.br/zonadecombate/zonadecombate_20070714.php. Acesso em: 13 ago. 2021.

FERREIRA, P. MEC complementarará pacote de dados e distribuirá chips com internet para estudantes da rede federal. *O Globo [online]*, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/mec-complementar-pacote-de-dados-distribuir-chips-com-internet-para-estudantes-da-rede-federal-24590614>. Acesso em: 15 dez. 2021.

FREITAS, L. C. *A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FREITAS, L. C. *Bibliografia*. 22 nov. 2020. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/bibliografia/>. Acesso em: 3 jan. 2021.

JACKS, N. Tendências latino-americanas nos estudos da recepção. *Revista FAMECOS*. Porto Alegre, n. 5, nov. 1996. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/2946/2230>. Acesso em: 14 dez. 2021.

LEITE, L. S. (Coord.). *Tecnologia educacional: descubra suas possibilidades na sala de aula*. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

LEMOS, A. *A tecnologia é um vírus: pandemia e cultura digital*. Porto Alegre, RS: Sulina, 2021.

MILANEZ, L. *TVE Brasil: cenas de uma história*. Rio de Janeiro: ACERP, 2006.

OLIVEIRA, R. *Informática educativa*. Campinas, SP: Papyrus, 1997.

PALMEIRA, C. Google encerra Drive ilimitado e universidades buscam alternativas. *TecMundo*, [online], 7 maio 2021. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/ciencia/216882-google-encerra-nuvem-ilimitada-universidades-buscam-alternativas.htm>. Acesso em: 4 jan. 2021.

PARRA, H. Z. M. et al. Infraestruturas, economia e política informacional: o caso do Google Suite for Education. *Mediações*, Londrina, v. 23, n. 1, p. 63-99, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/32320>. Acesso em: 15 dez. 2021.

PASSOS, M. S. C. *Contextualizações e recontextualizações nas políticas de TIC e Educação: um estudo sobre o Proinfo Integrado nos NTM na Bahia*. 2017. 335 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

PRETTO, N. L. Das grades às redes: curriculares, de formação de professores, de instituições, de... *Parcerias Estratégicas*, Brasília, DF, v. 16, n. 32, p. 511-538, 2011. Edição Especial. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/462/443. Acesso em: 15 dez. 2021.

162

PRETTO, N. L. Formação de professores exige rede. *Revista Brasileira de Educação*, Brasília, DF, n. 20, p. 121-131, maio/ago. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/rY653wjMnKTnszBNWhtfNpF/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

PRETTO, N. L. *Uma escola sem/com futuro: educação e multimídia*. 8. ed. rev. atual. Salvador, Bahia: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2013.

PRETTO, N. L.; BONILLA, M. H. S.; SENA, I. P. F. S. (Org.) *Educação em tempos de pandemia: reflexões sobre as implicações do isolamento físico imposto pela COVID-19*. Salvador: Edição do autor, 2020. Disponível em: https://blog.ufba.br/gec/files/2020/05/GEC_livro_final_imprensa.pdf. Acesso em: 15 dez. 2021.

RIVOLTELLA, P. C. Retrospectivas e tendências da pesquisa em mídia-educação no contexto internacional. In: FANTIN, M.; RIVOLTELLA, P. C. (Org.). *Cultura digital e escola: pesquisa e formação de professores*. Campinas, SP: Papyrus, 2012. p.17-29.

SABILLÓN, C. M.; BONILLA, M. H. S. Letramento digital: una nueva perspectiva conceptual. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE INCLUSÃO DIGITAL, 4., 2016, Passo Fundo. *Anais...* Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2016. Disponible en: <http://senid.upf.br/2016/images/pdf/151349.pdf>. Acceso en: 13 dic. 2021.

SARAIVA, F.; CRUZ, L. Jogando luz sobre a atuação do capitalismo de vigilância. In: LIMA, S. H. B. *Educação, dados e plataformas: análise descritiva dos termos de uso dos serviços educacionais Google e Microsoft*. São Paulo, SP: Iniciativa Educação Aberta, 2020. p. 9-10. Disponível em: <https://zenodo.org/>

record/4012539/files/IEA_relatorio_ed_dados_plat-v2.pdf?download=1. Acesso em: 15 dez. 2021.

SILVEIRA, S. A. *Tudo sobre tod@s: redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais*. São Paulo, SP: Serviço Social do Comércio, 2017.

SINCRONIZA EDUCAÇÃO, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://sincronizaeducacao.com.br/>. Acesso em: 15 dez. 2021.

SOARES, I. O. Rádio como política pública: uma experiência paradigmática em educomunicação. In: PRETTO, N. D. L.; TOSTA, S. P. (Org.). *Do Meb à Web: o rádio na educação*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2010. p. 115-129.

UniRede ver Associação Universidade em Rede.

VALENTE, J. C. L. *TV pública no Brasil: a criação da TV Brasil e sua inserção no modo de regulação setorial da televisão brasileira*. 2009. 6 v., 206 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

WANDERLEY, L. E. *Educar para transformar*. Petrópolis: Vozes, 1984.

ZUBOFF, S. *La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Tradução Albino Santos. Barcelona, España: Paidós, 2020.

Nelson De Luca Pretto, doutor em Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP), é professor titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), líder do grupo de pesquisa Educação, Comunicação e Tecnologias (GEC/UFBA) e bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

nelson@pretto.pro.br

Maria Helena Silveira Bonilla, doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), professora titular da UFBA e líder do grupo de pesquisa Educação, Comunicação e Tecnologias (GEC/UFBA).

bonilla@ufba.br

Recebido em 26 de agosto de 2021

Aprovado em 9 de novembro de 2021

Quatro décadas de políticas de educação básica e sua relação com a pobreza e a desigualdade social*

Silvia Cristina Yannoulas

Adir Valdemar Garcia

Resumo

164

Pesquisa bibliográfica e documental sobre a relação entre as políticas de educação básica e a situação de pobreza e desigualdades sociais, apresentando dados dos períodos de 1980-2000 e 2001-2018, que são cotejados com as políticas para a educação básica, dando ênfase aos Planos Nacionais de Educação de 2001-2011 e 2014-2024. Explicita-se a articulação intersectorial entre políticas educacionais e de assistência social induzida pelo Programa Bolsa Família (PBF). Conclui-se que, na transição democrática, predominaram orientações gerais acompanhadas de soluções pontuais e ações esparsas para as consideradas minorias. Com a implementação do PBF, e dos programas/ações dele decorrentes, os estudantes empobrecidos tornaram-se visíveis para gestores e educadores, e estes assumem que a instituição escolar e a política de educação básica também são parte do problema. Os documentos normativos e os programas/ações estudados não tratam a pobreza e as desigualdades sociais como fenômenos inerentes à estrutura da ordem social do capital, portanto, insuperáveis nessa ordem; mas colocam a educação como saída para erradicar a pobreza.

Palavras-chave: desigualdades socioeducacionais; pobreza; políticas públicas em educação.

* Este ensaio se fundamenta na pesquisa "Pauperização na/da escola pública: a segregação socioeducacional no Distrito Federal do Brasil", coordenada por Silvia Cristina Yannoulas, com apoio do CNPq e do Decanato de Pesquisa e Inovação da UnB e no relatório final de pós-doutoramento sobre "Educação, pobreza e desigualdade social: uma análise das concepções de profissionais que atuam nas políticas de educação e assistência social", de Adir Valdemar Garcia, elaborado em 2018 no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, com apoio da Capes, por meio de bolsa do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD).

Abstract

Four decades of basic education policies and their relationship with poverty and social inequality

This is a bibliographic and documentary research on the relation between basic education policies and poverty and social inequalities, with data from 1980-2000 and 2001-2018, which are compared with basic education policies, with emphasis on the legal documents Plano Nacional de Educação from 2001-2011 and 2014-2024. It explains the intersectoral articulation between educational and social assistance policies induced by the Bolsa Família Program (PBF, in Portuguese). It concludes that, in the democratic transition, general guidelines prevailed, accompanied by punctual solutions and sparse actions for minorities. With the implementation of the PBF, and programs/actions resulting from it, impoverished students were made visible to managers and educators, which then admit that the school and the basic education policy are also part of the problem. The normative documents and the programs/actions studied do not treat poverty and social inequalities as phenomena inherent to the structure of the social order of capital; which would make them insurmountable in that order. They, on the other hand, put education as a solution to eradicate poverty.

Keywords: poverty; public policies in education; socio-educational inequalities.

Resumen

Cuatro décadas de políticas de educación básica y su relación con la pobreza y la desigualdad social

Investigación bibliográfica y documental sobre la relación entre las políticas de educación básica y la situación de pobreza y desigualdades sociales, presentando datos de los períodos de 1980-2000 y de 2001-2018, que se comparan con las políticas de educación básica, con énfasis en los Planes Nacionales de Educación de 2001-2011 y de 2014-2024. Se explicita la articulación intersectorial entre las políticas educativas y de asistencia social inducida por el Programa Bolsa Família (PBF). Se concluye que, en la transición democrática, primaron las orientaciones generales, acompañadas de soluciones puntuales y de escasas acciones para las consideradas minorías. Con la implementación del PBF y de los programas/acciones derivados de él, los estudiantes empobrecidos se volvieron visibles para los gestores y educadores, que acaban asumiendo que la institución escolar y la política de educación básica también son parte del problema. Los documentos normativos y los programas/acciones estudiados no tratan la pobreza y las desigualdades sociales como fenómenos inherentes a la estructura del orden social del capital, por tanto, insuperables en ese orden; pero ponen la educación como una salida para erradicar la pobreza.

Palabras clave: desigualdades socioeducativas; pobreza; políticas públicas en educación.

Introdução

Neste ensaio, apresentamos uma análise das grandes tendências na relação entre as políticas brasileiras de educação básica e a pobreza e a desigualdade social,¹ considerando sua trajetória histórica, desde a transição democrática até 2018. Essa análise é fundamental, visto que a educação é considerada um dos elementos mais importantes tanto para o combate à pobreza e à desigualdade social, de acordo com diferentes matrizes teórico-políticas,² quanto para a própria compreensão acerca das populações em situação de pobreza e da sociedade em geral.³ Também é relevante para compreender o avassalador retorno a níveis já superados de pobreza e miséria e para a indicação de abandono e evasão escolar em consequência da pandemia de Covid-19 e das políticas educacionais em curso.

A educação no Brasil, historicamente, foi negligenciada, mesmo diante dos discursos sobre sua importância e de todas as lutas sociais travadas em sua defesa.

Compreendemos a educação como direito social, como dimensão da vida social que resulta de lutas passadas e presentes pelo acesso aos conhecimentos e à legitimação profissional, decorrentes da posse de credenciais educacionais numa sociedade capitalista estruturada em classes sociais em conflito e contradição. Nesse sentido, consideramos que o sistema educacional está tensionado pela lógica capitalista de reprodução de privilégios e que o direito à educação é permeado por interesses distintos e contraditórios. Nossa visão do direito à educação refere-se à política educacional na sua conformação sócio-histórico-política, entendendo que as instituições educacionais são produzidas historicamente por meio de lutas políticas travadas por diferentes grupos sociais, no seu permanente anseio pelo acesso, permanência e sucesso escolar, numa sociedade permeada de contradições. (Yannoulas, 2013, p. 15).

166

Apontado como um dos países mais desiguais do mundo, o Brasil carrega, em sua história, estatísticas constrangedoras sobre a pobreza. Para empreender a análise proposta, além desta introdução e das considerações finais, o ensaio foi dividido em três seções.

Na primeira, apresentamos alguns dados sobre pobreza, desigualdades e realidade educacional, para compreender o contexto da formulação do arcabouço legislativo referente às últimas décadas do milênio passado. Na sequência, são apresentadas as leis gerais que regularam a educação básica⁴ naquele contexto e, também, alguns programas e ações relacionados à questão da pobreza e da desigualdade, visando, principalmente, a melhores condições de acesso e permanência de estudantes em situação de pobreza.

Na segunda seção, tratamos do período relativo a 2001-2018, apresentando dados relativos à pobreza, às desigualdades e à realidade educacional, e também

¹ O debate sobre pobreza e desigualdades sociais, bem como sua relação com as políticas sociais, em especial a política educacional, é antigo e bastante amplo. Não objetivamos debater com autores(as) que tratam da temática, mas apresentar algumas políticas que relacionam educação básica e combate à pobreza e às desigualdades sociais.

² Garcia (2012) faz uma reflexão sobre as concepções, causas e soluções da pobreza, focalizando as perspectivas liberal/neoliberal, social-democrata e marxista. Nas duas primeiras, a educação aparece diretamente relacionada às causas e soluções da pobreza e das desigualdades sociais.

³ Yannoulas (2013) tratou da diversificada produção bibliográfica sobre a problemática das políticas educacionais e a situação de pobreza, considerando as abordagens que examinam como os(as) estudantes em situação de pobreza chegam até o sistema educacional, como transitam por ele e como, uma vez formados(as), se relacionam com o trabalho.

⁴ Santos (2014) possibilita uma compreensão detalhada dos aspectos jurídicos desse arcabouço.

como esses fenômenos são tratados nos Planos Nacionais de Educação (PNEs) 2001-2011 e 2014-2024.

Dados o escopo e as possibilidades de um artigo, não será possível avaliar o impacto concreto de leis, programas e ações efetivados para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade, cotejando-o com os resultados de ampliação do acesso à escola, dos anos de escolaridade, da redução do trabalho infantil, entre outros aspectos. Mas, certamente, os dados estatísticos descritos serviram de base para a proposição e formulação de leis, programas e ações apresentados e nos ajudam a compreender a complexa e multicausal relação entre educação, pobreza e desigualdade. Cabe ainda destacar que tais leis, programas e ações também são fruto de lutas e embates sociais que, pelo mesmo motivo, não serão detalhados.

Nesse sentido, na terceira seção abordamos, especificamente, a articulação intersetorial entre educação e assistência social, com a consolidação do Programa Bolsa Família (PBF) e os esforços pela transformação do monitoramento do Sistema Presença (Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família) em insumos para a formulação de políticas de educação básica, considerando que esse programa foi a mais importante ferramenta utilizada pelo Estado, neste século, na tentativa de transformar a histórica relação entre educação, pobreza e desigualdade no Brasil.

Educação básica, pobreza e desigualdade no período 1980-2000

A década de 1980 é considerada por muitos(as) estudiosos(as) como a “década perdida”, marcada pela ruptura do modelo nacional-desenvolvimentista vigente nas décadas anteriores. Rocha (2004) destaca que o crescimento econômico da década de 1970 permitiu o aumento generalizado dos rendimentos, refletindo diretamente nos níveis de pobreza. Em 1970, o número de pobres correspondia a 68% da população e, em 1980, baixou para 35%.⁵ Com relação ao período de 1981 a 1990, o número de pobres pouco se alterou, ocorrendo uma redução de 34% para 30%.

Segundo Rigotto e Souza (2005), a taxa de matrícula líquida no ensino fundamental em 1980 era de 64%; no decorrer da década, essa taxa aumentou e chegou a 86% em 1991. A taxa de repetência na década de 1980 ficou em patamares médios de 36%. No tocante à evasão, as autoras informam que não houve alteração significativa entre 1981 e 2002, mantendo-se uma média de 7%. Já o índice de aprovação permanecia em níveis baixos, registrando 57% na década de 1980. Os níveis de evasão e reprovação registrados na década de 1980 implicaram as taxas de distorção idade-série que atingiram 47% no ensino fundamental em 1996. Com relação ao ensino médio, a taxa de matrícula em 1980 foi de 14%, chegando a 18% em 1991. Isso reflete os problemas registrados no ensino fundamental, mas também resulta dos problemas socioeconômicos que fazem com que os jovens não ingressem ou abandonem o ensino médio. Quanto à taxa de analfabetismo, os registros mostram que em 1970 era de 40%, diminuindo rapidamente na década de 1980 e chegando a 22% em 1990.

⁵ Os dados sobre pobreza diferem a depender da metodologia adotada no estudo. Por isso, para as décadas de 1980 e 1990, utilizamos os dados sobre pobreza absoluta apresentados por Rocha (2004).

Sobre a década de 1990, Rocha (2004) destaca o Plano Real (julho de 1994) como um importante fator de diminuição da pobreza, principalmente em função da redução drástica da inflação. Em 1995, os dados mostravam um aumento do nível de renda e uma melhoria da distribuição dos rendimentos: a proporção de pobres passou de 30,4%, em 1993, para 20,6% em 1995.

Mesmo que as taxas de pobreza tenham diminuído na década de 1990, as desigualdades continuavam gritantes. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001),⁶ em 1992 o rendimento médio dos 40% mais pobres foi de R\$ 95,38, contra R\$ 1.812,35 dos 10% mais ricos. Em 1999, o rendimento médio foi de R\$ 127,27 contra R\$ 2.397,07.

No que se refere à escolarização, os dados do IBGE (2001) mostram que, quanto menor a renda domiciliar *per capita*, menor é a taxa. Em 1992 e em 1999, a taxa de escolarização de crianças de 7 a 14 anos de idade, considerando os quintos de renda domiciliar *per capita*, configurou-se, respectivamente, da seguinte forma: 1º quinto (74,5% – 92,5%); 2º quinto (82,9% – 94,2%); 3º quinto (87,4% – 96,0%); 4º quinto (92,9% – 97,0%); e 5º quinto (97,2% – 98,9%). Já a taxa de escolarização de adolescentes de 15 a 17 anos de idade foi de: 1º quinto (46,8% – 68,6%); 2º quinto (52,5% – 72,4%); 3º quinto (57,2% – 77,2%); 4º quinto (65,6% – 82,6%); e 5º quinto (79,5% – 92,5%).

Em termos de dados, cabe ainda destacar que a taxa de analfabetismo da população juvenil e adulta (pessoas de 15 anos ou mais de idade) em 1992 era de 17,23% e, em 1999, de 13,33%. Segundo o IBGE (2001), mesmo considerando essa queda, a taxa relativa ao final da década era muito alta, correspondendo a mais de 15 milhões de adultos analfabetos no Brasil. No que tange ao analfabetismo funcional, os dados também mostram uma queda entre 1992 (36,9%) e 1999 (29,4%). Esses dados mostram que, mesmo que a educação tenha quase se universalizado no período, sua qualidade é muito questionável. O IBGE (2001) também destaca que tanto os níveis de escolarização quanto os de analfabetismo variam de acordo com a região do País e com recortes que consideram os grupos por cor e raça. No caso do analfabetismo, por exemplo, embora as taxas tenham caído para todos os grupos de cor, eram, em 1999, duas vezes mais elevadas para pretos e pardos.

Em termos políticos, a década de 1980 foi bastante intensa, com grande mobilização popular,⁷ culminando na Assembleia Constituinte, em 1987, e na aprovação da Constituição Cidadã, em 1988. Esse processo significou a desconstrução, parcial e gradativa, do regime autoritário e a construção de um novo pacto sociopolítico. Na legislação da transição democrática, vinculada direta ou indiretamente à relação que as políticas de educação básica estabeleceram com os setores populares, encontramos condensações hegemônicas temporalmente datadas de interesses antagônicos em conflito, representados por grupos com diferentes

⁶ O IBGE começa a publicar a *Síntese de indicadores sociais* a partir de 2001, com dados relativos a 2000. A utilização de dados que relacionam escolaridade e renda familiar é mais apropriada a este estudo; por isso, passamos a usar o IBGE como referência.

⁷ Sobre o processo de luta pela democracia e a democratização da escola nos seus variados sentidos ao longo da década de 1980, os processos eleitorais restritos, os movimentos sociais e sindicais em prol da escola pública, a origem das conferências de educadores e associações da área e os pleitos pela formulação das diretrizes educacionais fundamentais no contexto da Constituinte, ver Cunha (1991). Sobre a indefinição inicial e a explicitação posterior dos rumos da política educacional na década de 1990, ver Vieira e Farias (2007) e Vieira (2008).

poderes de barganha, e que envolveram muitas lutas, avanços e retrocessos na direção da democratização e universalização da educação básica. Indícios dessas pugnas e lutas podem ser lidos nas entrelinhas do arcabouço legal, cujos textos exprimem contradições, as quais se refletem em programas e ações governamentais.

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a educação é tratada no Capítulo III (artigos 205 a 214). No artigo 205 consta que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil. Constituição, 1988). O artigo 206, em seus nove incisos, especifica os princípios gerais do ensino, dentre os quais destacamos: “I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola [...]; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais [...]; e VII – garantia de padrão de qualidade”. O artigo 208, alterado pela Emenda Constitucional nº 14/1996, especifica, no primeiro parágrafo, que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, isto é, o indivíduo que não tiver acesso ao ensino obrigatório possui mecanismos jurídicos para fazer valer o direito, mas cabe ao cidadão a faculdade de exigir o direito quando lesado.⁸

No inciso VII desse artigo, encontramos o fundamento para os programas de atenção/assistência ao educando, ou seja, programas suplementares/compensatórios mantidos ou introduzidos pela CF/88, com o intuito de garantir o acesso e a permanência na instituição educacional, tais como: material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde. Esses programas são executados via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia criada em 1968, e funcionam por convênio com os entes federados.

O artigo 213 da CF/88 estabeleceu que o dinheiro público deve ser destinado às escolas públicas, mas abriu a possibilidade para que possa ser utilizado também por escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que “comprovem finalidade não lucrativa e aplicação dos excedentes financeiros em educação”, mais especificamente em bolsas de estudo para os ensinos fundamental e médio, para estudantes que demonstrarem insuficiência de recursos ou quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública, sendo o poder público obrigado a investir, de modo prioritário, na expansão de sua rede nas localidades onde isso ocorra.

Ressaltamos o estabelecido no artigo 214 e nos seus três primeiros incisos:

Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal,⁹ com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

⁸ Desde a Constituição de 1934 há registros, no Brasil, de legislação disposta sobre gratuidade e obrigatoriedade da educação escolar. A compulsoriedade aparece no Código Penal de 1940 e é mantida, indiretamente, pelo art. 208, § 3º da CF/88 e, diretamente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, e, especialmente, a Emenda Constitucional nº 59/2009 (que altera o artigo 208 da CF/88), referendam o direito público subjetivo e a compulsoriedade da educação básica; porém, redefinem a obrigatoriedade (e, portanto, a compulsoriedade) da educação básica, constituída a partir de então pela educação infantil (4 e 5 anos), pelo ensino fundamental (6 a 14 anos), pelo ensino médio (15 a 17 anos) e pela educação de jovens e adultos.

⁹ O PNE inicialmente foi previsto como plurianual e, a partir da Emenda Constitucional nº 59/2009, foi delimitado como decenal.

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino. (Brasil. Constituição, 1988).

Também merecem destaque a LDB (Brasil. Lei nº 9.394, 1996), que regulamentou a implementação dos artigos constitucionais sobre a educação, e a Emenda Constitucional nº 59/2009, que alterou o número de anos de escolaridade obrigatória para nove, impactando diretamente na permanência, por maior tempo, de crianças e adolescentes das classes populares na escola.

Há ainda outros numerosos instrumentos legais infraconstitucionais que influenciaram de maneira direta ou indireta a relação da política de educação básica com crianças, adolescentes e jovens das camadas populares. Alguns deles, anteriores à década de 1980 e ressignificados a partir da transição democrática,¹⁰ referem-se a:

- 1) Financiamento direto: a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef – Brasil. Lei nº 9.424, 1996);
- 2) Financiamento indireto: a aprovação da Lei nº 9.608/1988, sobre voluntariado; a definição e o registro das instituições filantrópicas com atuação na área educacional (Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, com a conseqüente Lei nº 9.732/1998, que regula as isenções e contribuições à seguridade social das entidades filantrópicas); a Lei nº 9.790/1999, que regula as organizações da sociedade civil de interesse público;
- 3) Proteção integral das crianças e de adolescentes: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi instituído pela Lei nº 8.069/1990, em consonância com o artigo 227 da CF/88, que consagra o princípio da proteção integral (substituindo a doutrina anterior, da situação irregular, conforme definida no Código de Menores de 1979); o estabelecimento de programas de transferência de renda com condicionalidades educacionais, a exemplo do Poupança-escola, criado no Distrito Federal pela Lei nº 890/1995.

Diante do exposto, tecemos algumas considerações para encerrar esta seção sobre as últimas décadas do milênio passado. Os dados mostram uma diminuição importante da pobreza no período, com base nas métricas adotadas.¹¹ Em termos educacionais, os dados também foram positivos, principalmente no que diz respeito à matrícula. No entanto, fica clara a desigualdade quando se observa a taxa de escolarização, considerando os quintos de renda domiciliar *per capita*, como demonstrou o IBGE (2001), comparando os dados de 1992 e 1999, bem como os dados relacionados às regiões e à cor/raça.

Quanto à legislação relativa ao período, demos destaque à CF/88, que se constitui em marco fundamental para a educação brasileira. Contudo, observamos

¹⁰ Apresentamos esses instrumentos legais ressignificados a partir dos anos 2000 na próxima seção.

¹¹ É importante ressaltar que as linhas de pobreza adotadas para a medição no período eram baixas, considerando a de US\$ 5,50, indicada pelo Banco Mundial a partir de 2011, para países com o grau de desenvolvimento do Brasil. Tanto que, por essa linha, em 2019 a pobreza atingiu 24,7% da população.

um complexo mosaico legislativo, principalmente a partir dos anos 2000, que se dilui em marchas e contramarchas na relação estabelecida entre as políticas de educação básica e a pobreza e a desigualdade social, por meio do jogo de forças políticas em que ora predomina o espírito democrático nos seus princípios inclusivos, ora o espírito neoconservador na fundamentação de práticas focalizadoras e filantrópicas e, ainda, o espírito neoliberal quanto ao aproveitamento mercantil e privatizador das desigualdades sociais próprias da fase atual do capitalismo, por exemplo, mediante o voluntariado e o apoio às denominadas organizações da sociedade civil de interesse público, mencionados, aqui, como financiamento indireto.

Educação básica, pobreza e desigualdade no período 2001-2018

Nesta seção, apresentamos mais alguns dados sobre a pobreza e a desigualdade e sobre a realidade educacional nas duas décadas que compreendem o período. Em termos de legislação, damos especial atenção aos Planos Nacionais de Educação (PNEs), por serem documentos fundamentais quando se analisam as políticas educacionais.

De acordo com Rocha (2006), em 2001 a pobreza atingia 35,03% da população. A *Síntese de indicadores sociais 2002* do IBGE (2003) não traz os números da pobreza absoluta no Brasil, tratando apenas da distribuição dos rendimentos. Considerando a distribuição dos rendimentos dos 50% mais pobres e do 1% mais rico, em relação ao total de rendimentos, o IBGE (2003) indica que os 50% mais pobres detinham, em 2001, 14,8% do total e o 1% mais rico, 13,3%. Com relação ao rendimento médio mensal familiar *per capita*, os 10% mais pobres contavam, em 2001, com R\$ 32,09; os 40% mais pobres, com R\$ 80,33; e os 10% mais ricos, com R\$1.773,23. Isso correspondia a 0,18, 0,45 e 9,85 salários mínimos, respectivamente.

No que tange à educação, o IBGE (2003) afirma que os dados de 2001 confirmam a tendência de queda nas taxas de analfabetismo, bem como o aumento da escolaridade e da frequência escolar da população, permanecendo as desigualdades causadas por fatores socioeconômicos. Quanto à frequência escolar em 2001, o IBGE (2003) destaca que, na faixa de 7 a 14 anos, o acesso à escola estava praticamente universalizado, com 96,5% das crianças frequentando alguma instituição escolar. A situação de frequência escolar dos jovens de 15 a 17 anos de idade foi, em 2001, para 81,1%.

Considerando a taxa de escolarização das pessoas de 7 a 14 e de 15 a 17 anos de idade, por quintos de rendimento mensal familiar *per capita*, em 2001, temos a seguinte configuração, respectivamente: 93,7% e 70,8% no 1º quinto de rendimento; 95,0% e 75,6% no 2º quinto; 96,55% e 80,2% no 3º quinto; 97,7% e 84,6% no 4º quinto; e 99,4% e 94,6% no 5º quinto (IBGE, 2003).

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, registrada em 2001, foi de 12,4%, caindo em relação a 1999, quando havia sido de 13,33%. Por sua vez, os analfabetos funcionais representavam 27,3% das pessoas com 15 anos ou mais de idade em 2001, contra 29,4% em 1999.

Rocha (2013) aponta que o Brasil tinha, em 2011, 10,1% de pobres. Os dados mostram que a pobreza e a desigualdade no País continuaram diminuindo.

Considerando o rendimento médio mensal familiar *per capita*, temos que os 20% mais pobres contavam, em 2011, com R\$ 159,74 e os 20% mais ricos, com R\$ 2.629,86. Isso correspondia a 0,29 e a 4,83 salários mínimos, respectivamente (IBGE, 2012).¹²

Com relação ao ano de 2011, os dados mostram a distribuição percentual de estudantes das redes pública e particular (ensino fundamental e médio), considerando os quintos de rendimento mensal familiar *per capita*: no ensino fundamental, no 1º quinto de rendimento, 38,0% dos(as) estudantes frequentavam a rede pública e 6,4%, a rede particular; no 2º quinto, 28,3% e 13,3%; no 3º quinto, 18,2% e 16,0%; no 4º quinto, 11,0% e 21,7%; e, no 5º quinto, 4,5% e 42,6%, respectivamente. No caso do ensino médio, vemos que: no 1º quinto, 22,4% frequentavam a rede pública e 3,8%, a rede particular; no 2º quinto, 26,7% e 7,5%; no 3º quinto, 23,1% e 13,4%; no 4º quinto, 19,2% e 22,0%; e, no 5º quinto, 8,6% e 53,2%, respectivamente. A taxa de analfabetismo registrada em 2011 foi de 8,6% (IBGE, 2012).

A taxa de frequência líquida da população entre 6 e 24 anos de idade, considerando cor/raça, também nos ajuda a visualizar essa desigualdade. Em 2011, no ensino fundamental, a frequência da população branca foi de 92,2% e, no ensino médio, 60%. No caso da população preta ou parda, os números são 91,7% e 45,3%, respectivamente (IBGE, 2012).

Considerando o ano de 2019, a pobreza atingiu 24,7% da população, tomando em conta a linha de pobreza de US\$ 5,50 (linha adotada pelo Banco Mundial para países de renda média e alta). Se for considerada a linha definida para o PBF, a pobreza cai drasticamente, ficando em 4,1% de extremamente pobres (R\$ 89,00) e 7,8% de pobres (R\$ 178,00). Também chama a atenção a diferença quando os dados são decompostos por gênero, cor/raça e idade: homens e mulheres pretos(as) ou pardos(as) eram mais atingidos(as). Destacamos a situação da faixa etária de 0 a 14 anos, em que a pobreza era vivenciada por 41,7% da população (IBGE, 2020).

No que tange à educação, os dados mostram que a taxa de frequência escolar bruta nas faixas etárias de 6 a 10 anos chegou a 99,8%; de 11 a 14 anos, 99,5%; e de 15 a 17 anos, 89,2%. Tomando a taxa ajustada de frequência escolar líquida, por quintos de rendimento mensal domiciliar *per capita*, vemos que, em 2019, considerando a faixa etária de 11 a 14 anos, tivemos 81,9% no 1º quinto e 95,5% no 5º quinto. Para a faixa de 15 a 17 anos, tivemos 57,5% no 1º quinto e 90,0% no 5º quinto (IBGE, 2020).

Em 2019, o Brasil tinha 6,6% de analfabetos, considerando a população com 15 anos ou mais, apontando uma queda de 0,6 ponto percentual em relação a 2016 (7,2%). O IBGE (2020) destaca que a taxa de analfabetismo entre os mais jovens (de 15 a 19 anos) é menor, sendo que, em 2016, já se encontrava abaixo de 1%. Os dados sobre analfabetismo funcional não são apresentados para o ano de 2019.

Como indicado na seção anterior, neste período surgiram novos instrumentos infraconstitucionais que guardam ligação direta com a educação e sua relação com a pobreza e as desigualdades e são referentes a:

- 1) Financiamento direto: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),

¹² Da mesma forma, a *Síntese de indicadores sociais 2012* do IBGE não traz os números da pobreza absoluta no Brasil, tratando apenas da distribuição dos rendimentos.

regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, para substituir o Fundef, com alterações e continuidade na Lei nº 14.113/2020.¹³ Entre os programas e ações relacionados ao financiamento direto e que se associam mais diretamente à temática aqui analisada, destacamos:

- Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (Proeja), criado em 2005 e ampliado em 2006, passando a ser denominado Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), instituído pelo Decreto nº 5.840/2006;
 - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513/2011;
 - programas voltados à garantia de atendimento escolar em tempo integral;
 - programas e ações destinados à correção do fluxo escolar; e
 - programas de apoio à educação infantil.
- 2) Financiamento indireto: autorização de concessão de auxílio financeiro ou ressarcimento de despesas para os jovens envolvidos no trabalho voluntário nas escolas (Brasil. Lei nº 10.748, 2003).
- 3) Proteção integral das crianças e de adolescentes:
- Bolsa-Escola Federal, de 2001 a 2003;
 - Programa Bolsa Família (PBF), criado pela Lei nº 10.836/2004;¹⁴
 - política para a socioeducação destinada a adolescentes em conflito com a lei, por meio do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), instituído pela Lei nº 12.594/2012; e a
 - Lei da Primeira Infância, que obriga o Estado a formular e implementar políticas para atender ao desenvolvimento integral dessa faixa etária (Brasil. Lei nº 13.257, 2016).

Considerando os dados apresentados, vemos que ocorre uma diminuição contínua da pobreza, tomando em conta as linhas mais baixas, em especial a adotada como parâmetro pelo PBF. No entanto, a adoção da linha de US\$ 5,50 eleva substancialmente o nível de pobreza, que atingiu quase um quarto da população brasileira em 2019. As previsões para os anos de 2020 e 2021 são de uma piora substancial, em função da crise econômica vivenciada pelo País, agravada pela

¹³ Sobre os fundos destinados à educação, suas potencialidades e limites, ver Pinto e Souza (2014).

¹⁴ Não é raro encontrar críticas ao PBF, no sentido de querer limitar seu pagamento apenas a estudantes que demonstrem bom rendimento acadêmico, além da presença e da comprovação da situação de pobreza. Nesse sentido, é interessante considerar que existe a dedução das despesas com educação da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), exceção ao sistema tributário que está em vigor no Brasil desde 1964. Salvador (2017) denomina essa dedução como “bolsa escola privada” porque, na prática, beneficia as classes mais abastadas que acabam recebendo o dobro de compensação monetária do que os beneficiários do PBF. O autor também trata do impacto negativo dessas deduções das renúncias fiscais concedidas aos grupos de educação em função do Certificado de Entidade Beneficente, relativas à mencionada Lei nº 9.732/1998.

pandemia da Covid-19, principalmente devido ao aumento substancial do desemprego. Os dados educacionais mostram melhoria na situação de escolarização da população. Verifica-se a quase universalização do ensino fundamental e um avanço no ensino médio. No entanto, essa universalidade, em termos de matrícula e frequência, não vem acompanhada da qualidade desejada.¹⁵ Outro aspecto a considerar é o papel atribuído ao PBF, principalmente com relação ao aumento das taxas de matrícula e frequência escolar nesse período,¹⁶ o qual trataremos na seção seguinte.

Feitos esses apontamentos sobre os dados de pobreza, desigualdade e educação no período, passamos a tratar dos PNEs. Como dito na introdução deste artigo, esses Planos constituem peças fundamentais para compreender as políticas de educação básica no Brasil contemporâneo.

Para Dourado (2016), a história mostra que as opções e os caminhos adotados no planejamento e nas políticas educacionais indicam as perspectivas governamentais de cada momento,¹⁷ não se efetivando como políticas de Estado, o que vai acontecer apenas com a aprovação do PNE 2001-2010, que não se constituiu como referência-base para o planejamento e para as políticas educacionais. Esse Plano, segundo Dourado (2010), resultou de um embate entre duas propostas: a apresentada pela sociedade brasileira e a encaminhada pelo Executivo federal.

As duas propostas expressavam “concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas” (Dourado, 2016, p. 18). Destaca alguns princípios da proposta da sociedade brasileira que não foram incorporados no PNE aprovado, quais sejam: “a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Fórum Nacional de Educação (FNE), a redefinição do Conselho Nacional de Educação (CNE) e a garantia de ampliação do investimento em educação pública para 10% do PIB” (Dourado, 2016, p. 18). Também atenta para o fato de o Plano aprovado ter como prioridades “a adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, e a efetivação de vários instrumentos e dispositivos, visando à construção de um sistema de avaliação da educação” (Dourado, 2016, p. 18).

Outra observação apresentada pelo autor é que o governo Lula também não colocou o PNE 2001-2010 como epicentro das políticas educacionais, apesar de políticas efetivadas nesse governo terem contribuído para o atingimento de metas do Plano. Dourado destaca, ainda, o fato de, em 2007, o governo ter lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que passou a ser referência para as políticas

¹⁵ Cabe lembrar que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) enfatizou o ensino fundamental e definiu metas para a melhoria da qualidade a ser aferida por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Destacamos que essa qualidade desejada não é aquela buscada a partir dos processos de avaliação de larga escala, a exemplo da promovida pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e que tem sido tomada como a principal evidência de qualidade, visto que, “ao se enfatizar os produtos em detrimento dos processos, bem como, ao não se considerar, nas análises dos resultados das provas, os contextos de produção e reprodução dos saberes escolares, difunde-se uma noção restrita de qualidade” (Sousa, 2014, p. 411).

¹⁶ Garcia e Yannoulas (2017) apresentam reflexões sobre a universalidade e a obrigatoriedade escolar na educação básica, bem como sobre as possíveis alterações no quadro de permanência de crianças/adolescentes/jovens na escola em função da condicionalidade estabelecida pelo PBF.

¹⁷ Dourado (2016) apresenta um breve histórico sobre o planejamento educacional no Brasil, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932.

educacionais, e ressalta a importância das conferências nacionais de educação realizadas no período.

Lima (2020) reitera que, no Brasil, o planejamento das políticas públicas desde os anos de 1930 se pauta pelos interesses econômicos hegemônicos locais, articulados aos globais, tendo como parâmetro o processo do desenvolvimento industrial/comercial. As políticas sociais, nesse caso, servem como instrumentos de contrapartida para os acordos bi ou multilaterais. Os planos de educação não fogem a essa lógica. Segundo o autor, as metas previstas no PNE 2001-2010 não foram alcançadas.

O nível de escolaridade, embora tenha tido relativo crescimento quantitativo, não fora atingido pelo correspondente nível de proficiência dos alunos no período. A qualidade da educação brasileira não avançou quanto ao nível de proficiência na língua portuguesa e matemática e as desigualdades sociais e regionais continuaram as mesmas, entretanto, o nível de pobreza absoluta foi diminuído de forma a mascarar o descompasso com a realidade socioeconômica da população aumentando os rincões da pobreza relativa. (Lima, 2020, p. 712).

Em 2014 foi aprovado o PNE que vigora até 2024 e, segundo Dourado (2016, p. 20), seus principais desafios giram em torno da sua materialização, considerando “as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como um efetivo esforço de ampliação dos recursos para a educação”.

No que tange ao aspecto principal a ser tratado neste ensaio, qual seja, as políticas educacionais destinadas ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, a Meta 8 do PNE 2014-2024 é de suma importância. Essa meta se destina a “elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo, no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e para os 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados”. Cabe destacar que essa meta implica garantir uma educação básica, bem como um investimento na educação de jovens e adultos, de modo a propiciar não apenas a matrícula, mas a permanência dos(as) que foram excluídos(as) e daqueles(as) que estão matriculados(as), afinal trata-se de uma população que, geralmente, se afasta da escola em função das condições socioeconômicas a que é submetida.

De acordo com Garcia e Hillesheim (2017), nos PNEs 2001-2010 e 2014-2024, a pobreza e a desigualdade social são tratadas como “problemas” fundamentais a serem atacados. Para tanto, a educação se constitui em mediação indispensável. Nesses documentos, a pobreza e as desigualdades sociais não são conceitualmente especificadas, bem como não são desenvolvidas quaisquer reflexões sobre os determinantes estruturais desses fenômenos. Segundo os autores, é possível identificar um foco na dimensão econômica (suprimento das necessidades materiais), mas também uma ênfase na dimensão política de fortalecimento da cidadania, para o combate à pobreza e às desigualdades sociais.

As desigualdades educacionais, tomadas como expressão das desigualdades sociais, também aparecem como um parâmetro importante para a organização da política educacional. Segundo os autores, “de modo geral, são referenciadas a partir

do dimensionamento do número de analfabetos (absolutos e funcionais); do abandono escolar; dos índices de repetência; de anos de estudo; da qualidade do ensino, considerando as estruturas escolares e a formação dos profissionais da educação [...]” (Garcia; Hillesheim, 2017, p. 134).

Os autores também constataram que, nos dois PNEs analisados, “a expansão da cobertura educacional está vinculada à priorização dos segmentos mais pobres, ora concebidos como ‘camadas sociais mais necessitadas’ ou residentes em ‘bolsões de pobreza existentes nas periferias’, ora como ‘carentes’ ou em ‘situação de vulnerabilidade social’” (Garcia; Hillesheim, 2017, p. 135). Essa priorização, segundo os autores, tem como justificativa a insuficiência de recursos para o atendimento das demandas da política educacional. No PNE 2001-2010, no entanto, encontra-se a observação de que a democratização do acesso não poderia implicar a redução da qualidade da educação, muito menos permitir a formulação de uma educação pobre para os pobres.

Outro ponto realçado pelos autores é a necessidade de a educação, tomada como elemento para a superação da pobreza, estar articulada com outras políticas sociais. No entanto, segundo eles, a tentativa de integração não tem mostrado resultados capazes de alterar a realidade educacional, especialmente das populações empobrecidas. Em ambos os PNEs, a educação está diretamente vinculada à empregabilidade, tomada como elemento fundamental para o enfrentamento da pobreza. Por isso, a política educacional deve potencializar a empregabilidade dos jovens, estando atenta às constantes mudanças do mercado de trabalho, sem deixar de desenvolver as competências necessárias para o exercício da cidadania.

Ao analisarem, de modo específico, como as desigualdades educacionais aparecem nos documentos, os autores verificaram que elas “são compreendidas a partir da existência de disparidades na oferta de serviços educacionais, haja vista a admissão de que historicamente as unidades educacionais situadas em territórios ocupados pelas populações mais empobrecidas foram preteridas em relação a outras” (Garcia; Hillesheim, 2017, p. 137-138).

Para a diminuição das desigualdades educacionais, são previstas no PNE 2001-2010 a universalização dos níveis educacionais (da educação infantil ao ensino médio), a elevação das taxas de alfabetização daqueles(as) com 15 anos ou mais e a expansão da educação profissional técnica de nível médio.¹⁸ Essas metas evidenciam que há uma maior preocupação com a certificação, especialmente dos(as) jovens de famílias pobres, do que com um processo educacional voltado às necessidades dos trabalhadores e à formação do “cidadão”, conforme proposto nesse PNE. Ao fim e ao cabo, tratar-se-ia de uma preparação precária para o mundo do trabalho (Garcia; Hillesheim, 2017).

Como posto anteriormente, centramos nossa atenção, neste tópico, nos PNEs 2001-2010 e 2014-2024. No entanto, não podemos deixar de mencionar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como mais uma política de educação básica

¹⁸ Lima (2020) constata que, considerando as 20 metas do PNE 2014-2024, há um descompasso entre o previsto e o alcançado, observando os dados já disponíveis. O autor apresenta dados relativos apenas às Metas 1, 3, 5 e 15.

vinculada à temática pobreza e desigualdade social.¹⁹ Dada a impossibilidade de, neste momento, fazermos maiores considerações a respeito da BNCC, trazemos a contribuição de Garcia, Hillesheim e Krüger (2021), visto os autores terem feito uma análise objetivando identificar e problematizar a temática das desigualdades sociais a partir dos conteúdos da BNCC. Nesse sentido, concluem que, apesar de reconhecidas no documento, as desigualdades sociais não são enfatizadas a partir das suas determinações sócio-históricas, tornando vazias as proposições que alçam a educação como oportunizadora da emancipação política daqueles(as) considerados(as) historicamente excluídos(as). O conteúdo da BNCC, nesse sentido, “[...] traduz uma teleologia burguesa que busca forjar os comportamentos dos indivíduos a partir das competências desenvolvidas no processo educativo que devem ser funcionais à ordem social vigente” (Garcia; Hillesheim; Krüger, 2021).

Considerando o apresentado, vemos que houve uma continuidade na diminuição da pobreza e das desigualdades, apesar da persistência desses fenômenos. No entanto, cabe ressaltar que, a depender das métricas adotadas, como já posto na seção anterior, o Brasil ainda tem um número substancial de pobres e as desigualdades ainda são elevadíssimas. Quanto à educação, os números, especialmente os relativos à matrícula, também apontam melhorias. No entanto, a qualidade da educação continua a ser questionada e, considerando os estudos apresentados, boa parte das metas do PNE 2014-2024 está longe de ser atingida, a despeito de todos os programas e ações voltados para a melhoria das condições de acesso e permanência de estudantes que vivem em condição de pobreza.

É necessário, ainda, deixar claro que os dados sobre pobreza e desigualdades, apresentados anteriormente, também devem ter balizado a proposição das políticas e dos programas e ações delas derivados, nas áreas social e, especificamente, educacional, desenvolvidos no período analisado. No entanto, não é possível fazer uma análise linear do uso desses dados, como se fossem eles o motivo único para as medidas adotadas. Há que se destacar o papel das lutas sociais travadas para a garantia de direitos a toda a população, especialmente à sua parcela mais vulnerável. Também cabe lembrar que os dados sobre pobreza adotados para a formulação de políticas, programas e ações são aqueles aferidos a partir das linhas de pobreza mais baixas, seja a de US\$ 1,90 ou a estabelecida pelo PBF. Isso significa dizer que os dados com base nessas linhas de pobreza acabam por esconder o não atendimento de uma boa parcela populacional que é considerada pobre quando tomada a linha de US\$ 5,50, a qual também não é alentadora. Portanto, a vinculação de políticas, programas e ações voltados para melhorar a condição educacional de crianças/adolescentes/jovens a partir da minimização das privações vivenciadas pode não ter os efeitos esperados. Apesar da melhoria dos dados educacionais, conforme apresentado, a qualidade da educação brasileira continua a ser altamente questionada. Aliás, é essa baixa qualidade que tem servido de justificativa, por exemplo, para a dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Outro aspecto a considerar é a condição de precarização das próprias políticas sociais universais, que vêm sendo desmontadas paulatinamente, principalmente a partir de 2016.

¹⁹ A BNCC relativa à educação infantil e ao ensino fundamental foi publicada em dezembro de 2017 e a do ensino médio, em dezembro de 2018.

Dada a própria condição de pobreza e desigualdade vivenciada pela população brasileira, a adoção de políticas (e programas e ações decorrentes) de caráter paliativo para combater essa situação foi constante no período considerado neste artigo, demandando uma articulação cada vez maior da assistência social com a educação. É sobre isso que tratamos no próximo ponto.

Articulação intersetorial entre assistência social e educação básica: o Programa Bolsa Família como referência

Nesta seção, tratamos da articulação das políticas da assistência social com a educação básica, que objetiva a melhoria das condições socioeconômicas e dos níveis educacionais, focando o Programa Bolsa Família (PBF). Compreendemos que essa foi a principal estratégia do governo brasileiro, neste século, para enfrentar a histórica relação entre educação, pobreza e desigualdade e que várias iniciativas importantes foram implementadas como decorrência desse programa, alterando o panorama escolar brasileiro até 2018.

O estabelecimento de programas de transferência de renda com condicionalidades educacionais possui diferentes momentos. Segundo Stein (2020), essa modalidade de programa começa a ser implementada na América Latina no final dos anos 1990. As experiências mexicana e brasileira foram recomendadas pelos organismos internacionais como a “receita” a ser utilizada no enfrentamento da pobreza extrema, exercendo forte influência sobre os demais países da região.

O PBF nasceu com o objetivo de promover a “inclusão social” das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, estimulando, por meio das condicionalidades, acesso aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social, visando a interromper o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.²⁰ O compromisso de manter o processo de distribuição de renda foi reforçado com o lançamento do Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011, no início do governo Dilma Rousseff. Esse programa possibilitou um aumento no número de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal e a ampliação de cobertura do PBF. Também cabe destacar que o BSM incentivou a educação em tempo integral, priorizando as escolas com maioria de estudantes vinculados(as) ao programa. Ainda merece menção o programa Brasil Carinhoso, que prevê a ampliação do acesso à creche para as famílias do PBF, além de prover suplementação de vitaminas e medicamentos gratuitos ao público-alvo atendido.

Todos esses programas aparecem diretamente articulados à busca da garantia de acesso e permanência de crianças/adolescentes/jovens na educação básica. Isso tem uma implicação direta no aumento dos anos de escolaridade, como atestam os dados apresentados anteriormente. Da mesma forma, o fato de essa parcela da

²⁰ A denominada “inclusão social” é vista de maneira crítica por diversos intelectuais e grupos profissionais vinculados à política educacional, pois são questionáveis a precária inserção e a instável permanência na escola de um grande contingente da população brasileira. Da mesma forma, discordamos do uso do termo, visto que “inclusão social” implica entender que existe “exclusão social”. Compreendemos que não existem excluídos, mas grupos incluídos de maneira marginal, o que denota a lógica do próprio sistema social em que vivemos.

população estar na escola possibilita maior acesso à alimentação, tende a distanciar situações de violência, bem como leva a uma diminuição do trabalho infantil, principalmente considerando a possibilidade de acesso à educação em tempo integral, ainda bastante restrita neste momento. No entanto, por outro lado, a existência desses programas escancara a imensa desigualdade social brasileira.

Yannoulas e Pinheiro (2020) apontam uma grande polêmica que atravessa a bibliografia sobre a política de educação básica na sua relação com a pobreza e a desigualdade social: a contradição entre universalidade e focalização, entre políticas educacionais e políticas de assistência social, entre assistentes sociais e educadores(as). Se, por um lado, as produções elaboradas desde a abordagem da política social destacam os problemas decorrentes da implementação de condicionalidades dos programas de transferência de renda, as produções da área da educação reconhecem a importância das condicionalidades educacionais para impulsionar mudanças impensadas no interior do sistema educacional brasileiro, fundamentalmente em termos de alcance e cobertura. As autoras reconhecem que as ações “inclusivas” no sistema educacional, bem como a expansão de programas de assistência social como o PBF, por si sós, não são capazes de gerar mudanças de caráter estrutural.

O acompanhamento da frequência escolar de estudantes beneficiários(as) do PBF inicia-se em 2006, quando o Ministério da Educação (MEC) disponibilizou o Sistema Presença.²¹ Para tanto, foi montada uma equipe técnica para atendimento à rede de operadores(as) estaduais e municipais do Sistema, responsáveis pelo registro mensal da frequência dos(as) estudantes. A detecção da não frequência deve resultar em investigação do motivo, o que possibilita um acompanhamento mais próximo dos(as) estudantes beneficiários(as) e de suas famílias.

Cabe ressaltar que o acompanhamento de frequência escolar não foi o único desdobramento decorrente do Sistema Presença. A rede formada para esse acompanhamento demandou uma série de discussões a respeito da educação e sua vinculação com a pobreza e a desigualdade social. Nesse sentido, o Sistema Presença possibilitou o desenvolvimento de outras ações, por exemplo, o Programa Nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social (PNEPDS), promovido pelo MEC em convênio com universidades federais, visando à formação específica de professores(as), gestores(as) e outros(as) profissionais envolvidos(as) com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza.²²

O PNEPDS/MEC foi criado a partir da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social (IEPDS), idealizada em 2014 pela Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar, da Secretaria de Educação Continuada,

²¹ No que tange à condicionalidade de educação do PBF, o acompanhamento é feito por meio da frequência escolar, estabelecida em 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e em 75% para jovens de 16 e 17 anos. A diferença no percentual de frequência para o primeiro grupo é alvo de muitas críticas, visto configurar-se como um tratamento desigual derivado, única e exclusivamente, da condição de pobreza vivenciada. Para receber o benefício, as famílias pobres devem assegurar uma maior frequência de seus(suas) filhos(as) à escola.

²² Medeiros (2017) relata a experiência de gestão deste programa/iniciativa.

Alfabetização, Diversidade e Inclusão (CGAIE/Secadi/MEC), com base nas reflexões sobre os dez anos de condicionalidade escolar do PBF. A primeira fase da IEPDS, executada entre 2015 e 2017, envolveu 15 universidades federais que se comprometeram a desenvolver um curso de especialização e uma pesquisa na temática “educação, pobreza e desigualdade social”. Na segunda fase, executada entre 2017 e 2018, foram conveniadas outras 11 universidades federais, para desenvolverem um curso de aperfeiçoamento e uma pesquisa inserida na temática. Na terceira fase, executada entre 2018 e 2019, sete das universidades que participaram da primeira fase assumiram desenvolver as mesmas atividades da segunda fase (Garcia; Yannoulas, 2020).

O PNEPDS possibilitou que o tema pobreza e desigualdade social e sua relação com a educação passasse a ser amplamente discutido no País inteiro, a partir dos cursos de formação e das pesquisas dele resultantes. Dele, decorreram outras ações (Medeiros, 2017), como a criação, em diversas universidades federais, de grupos de pesquisa que tratam especificamente da temática, criação de disciplinas voltadas para cursos de licenciatura e aumento substancial de publicações sobre o tema. Sobre este último aspecto, Yannoulas e Pinheiro (2020) apresentam um balanço da literatura científica brasileira sobre a relação entre as políticas educacionais e a pobreza e desigualdade social, referente ao período de 1999 a 2018. Foram selecionadas, ao total, 304 produções acadêmicas entre artigos científicos, dissertações e teses. Publicada por 50 revistas científicas, essa produção acadêmica corresponde a 47 programas de pós-graduação e foi elaborada por 368 autores(as), que participam de 135 grupos de pesquisa. As autoras constataram que, durante o período, houve um aumento constante da produção sobre a temática, sendo que, nos seis últimos anos analisados, a produção mais do que duplicou. Destacam, ainda, a possível indução da IEPDS para que isso ocorresse.²³

Infelizmente, a IEPDS foi descontinuada após a extinção da Secadi, por meio do Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Vemos, novamente, a interrupção de ações que poderiam, no mínimo, garantir que a reflexão sobre o vínculo entre educação, pobreza e desigualdades sociais pudesse continuar e se ampliar. Mesmo que ações nesse sentido sejam mantidas a partir das universidades participantes da IEPDS, a falta de indução do MEC, principalmente com fomento, deverá levar a uma retração do processo iniciado em 2014. Cabe destacar que as universidades vêm sofrendo fortes ataques desde 2018, sobretudo em termos de seu financiamento.

O PBF, a despeito de todas as críticas que podemos fazer em função de se configurar como uma ação paliativa, que não alcança todas as famílias em situação de pobreza, e cujo aporte financeiro é extremamente baixo, acabou por ser a única política mais efetiva para o combate, principalmente, da fome, o aspecto mais perverso da pobreza. Sua influência no acesso e na permanência de crianças, adolescentes e jovens na escola não pode ser desprezada, mas cabe asseverar a crítica sobre o fato de o acesso aos direitos mais elementares ser condicionado.

²³ Garcia e Yannoulas (2020) analisaram qualitativamente uma amostra dessa produção induzida pela IEPDS, no sentido de desvendar as perspectivas de pobreza, desigualdade social e educação adotadas pelos(as) autores(as) cujos trabalhos foram analisados; mais especificamente, como esses fenômenos foram relacionados à ordem social que os engendra.

Considerações finais

Buscamos, no decorrer deste ensaio, tanto apresentar aspectos da realidade social e educacional quanto políticas educacionais, traduzidas em programas e ações que, em alguns casos, exibem características de universalidade, mas em outros, de modo específico, procuram atingir as populações empobrecidas. A análise se restringiu ao período desde a transição democrática até 2018.

Apresentamos uma série de dados que expressam a situação da pobreza, da desigualdade social e da realidade educacional no período analisado. Esses dados mostram uma melhoria dos índices; porém, no caso da pobreza, não podemos desconsiderar a utilização de linhas extremamente baixas. Entendemos que esses dados devem ter balizado a proposição e efetivação de políticas, programas e ações citados no artigo. No entanto, não podemos esquecer a importância das lutas sociais que ocorreram e que foram fundamentais na defesa de direitos, especialmente da população mais vulnerável. Também entendemos que as políticas e os programas e ações delas decorrentes se articulam com a busca da garantia de acesso e permanência de crianças/adolescentes/jovens na educação básica, implicando diretamente aumento dos anos de escolaridade, não necessariamente associado a uma melhor qualidade, maior acesso à alimentação, distanciamento de situações de violência e diminuição do trabalho infantil. Asseveramos, contudo, que a existência desses programas é prova da imensa desigualdade social brasileira.

Num primeiro momento, o da transição democrática, a problemática foi abordada a partir da focalização, pensada em termos de minorias, com estabelecimento de orientações gerais, acompanhadas de soluções pontuais e ações esparsas para as consideradas “minorias”; soluções e ações que, muitas vezes, foram herdadas de períodos anteriores à democratização. Essas ações e programas esparsos e focalizados se vinculavam mais às condições com que as crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza chegavam à escola, no sentido de assegurar condições mínimas para que a aprendizagem acontecesse.

Entretanto, ficaria explícito que a almejada universalidade da educação básica obrigatória (que, no decorrer do período analisado, aumentou em número de anos) não seria atingida dessa maneira, e começaram a ser pensadas soluções de caráter mais sistêmico e intersetorial, com o PBF como principal mecanismo indutor da política social, resultando fundamentalmente na expansão quantitativa do sistema educacional. Dessa forma, uma maioria invisível ocupou em torno de 45% das vagas do ensino público (Medeiros, 2017), mas ainda, de certa maneira, “invisibilizada enquanto educandos(as)”, pois o problema (e sua solução, mediante as transferências condicionadas de renda) era considerado como algo externo ao próprio sistema educacional.²⁴

Progressivamente, em razão da implementação do PBF e do conjunto de ações desenvolvido pelo PNEPDS/MEC, essa maioria invisibilizada tornou-se visível para gestores(as) e educadores(as) que, gradualmente, se apropriaram do assunto e

²⁴ Sobre os sentidos das mudanças na institucionalidade da política educacional no período democrático e os efeitos perversos das ondas de expansão da educação básica, ver Oliveira (2000) e Algebaile (2009).

começaram a pensar e agir, assumindo que a instituição escolar e a política de educação básica também são parte do problema.²⁵

As orientações contidas no conjunto do arcabouço legislativo, bem como nas ações e programas aqui citados, são questionadas, limitadas e mesmo postas em inoperância por setores conservadores e neoliberais. No caso da transferência de renda, hoje condicionada à frequência, esses setores têm buscado atrelá-la, também, ao desempenho escolar, visto adotarem uma perspectiva de pobreza e de desigualdade social vinculada ao mérito. Por outro lado, esses setores têm buscado mercantilizar e privatizar, de maneira avassaladora, uma parte da educação pública, utilizando como argumento, inclusive, a situação de vulnerabilidade de parte dos(as) estudantes e a busca por maior qualidade da educação. No entanto, sabemos que esse movimento responde, de modo preponderante, à obtenção de desonerações e lucros.

Um aspecto fundamental a considerar é que nenhum dos documentos normativos, bem como nenhum dos programas e ações analisados, trata a pobreza e as desigualdades sociais como fenômenos inerentes à estrutura da ordem social do capital e, portanto, insuperáveis nessa ordem. Ao contrário, tratam esses fenômenos como passíveis de controle e, no caso da pobreza, de erradicação, apresentando a educação como o caminho para isso. Todas as políticas voltadas para melhorar as condições de acesso e permanência de estudantes em situação de pobreza são importantes; no entanto, não são suficientes sequer para reparar as gritantes diferenças de condições em que se encontram. Em suma, se algumas medidas adotadas a partir de políticas de educação básica e sua vinculação com políticas de assistência social podem minimizar as desigualdades sociais, e a pobreza como sua expressão mais aguda, essas medidas, e a educação por si só, não constituem, como mostra a realidade histórica, solução.

Referências bibliográficas

ALGEBAILLE, E. *Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

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

BRASIL. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2006a. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de

²⁵ Deve ficar claro que não atribuímos aos(as) trabalhadores(as) da educação a responsabilidade pela solução de um problema que está na própria estrutura da ordem social capitalista. No entanto, acreditamos que, se existem avanços positivos no acompanhamento dos(as) estudantes empobrecidos(as) nas unidades escolares, isso se deve ao empenho e comprometimento de gestores(as) locais e professores(as).

confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jan. 2019. Edição 1-B, Seção 1 – Extra, p. 6.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Seção 1, p. 18109.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996c. Seção 1, p. 28442.

BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 fev. 1998. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 dez. 1998. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003. Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE, acrescenta dispositivo à Lei

nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 out. 2003. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); [...]. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto- Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2020. Seção 1, Edição Extra – C, p. 1.

CUNHA, L. A. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Ed. Universidade Federal Fluminense; Brasília: Flacso do Brasil, 1991.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 890, de 24 de julho de 1995. Cria o Programa de Poupanga-escola e dá outras providências. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 25 jul. 1995. P. 1, col. 2. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48849/Lei_890_1995.html. Acesso em: 16 mar. 2022.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, set. 2010.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 1). Disponível em: <http://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/article/view/3754/3484>. Acesso em: 8 dez. 2021.

GARCIA, A. V. *A pobreza humana: concepções, causas e soluções*. Florianópolis: Editoria em Debate, 2012. Disponível em: https://issuu.com/editoriaemdebate/docs/pobreza_humana. Acesso em: 8 dez. 2021

GARCIA, A. V.; HILLESHEIM, J. Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 33, n. esp. 2, p. 131-147, set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/nspe.2/0104-4060-er-02-00131.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

GARCIA, A. V.; HILLESHEIM, J.; KRÜGER, T. R. A Base Nacional Comum Curricular e a centralidade das competências individuais como estratégia para a superação das desigualdades sociais. In: QUADRADO, J. C. (Org.). *Políticas públicas, desigualdades sociais e marcadores sociais da diferença*. São Borja, RS: Unipampa, 2021. p. 66-89.

GARCIA, A. V.; YANNOULAS, S. C. Educação, pobreza e desigualdade social. *Em Aberto*, Brasília, v. 30, n. 99, p. 21-41, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3198/2933>. Acesso em: 8 dez. 2021.

GARCIA, A. V.; YANNOULAS, S. C. Educação, pobreza e desigualdade social: uma análise das produções bibliográficas da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social. In: YANNOULAS, S. C. (Org.). *Política social e desigualdades: a educação em destaque*. Curitiba: Appris, 2020. p. 31-67.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. (Informação demográfica e socioeconômica; n. 5). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv7191.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. (Informação demográfica e socioeconômica; n. 11). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1882.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*:

2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Informação demográfica e socioeconômica; n. 29). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62715.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. (Informação demográfica e socioeconômica; n. 43). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

LIMA, P. G. O planejamento da educação brasileira (PNE 2001-2024). *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, SP, v. 15, n. esp. 1, p. 704-718, maio 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13344/8998>. Acesso em: 8 dez. 2021.

MEDEIROS, S. Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social: concepção e instituição. *Em Aberto*, Brasília, v. 30, n. 99, p. 115-128, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3203/2938>. Acesso em: 8 dez. 2021.

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

PINTO, J. M.; SOUZA, S. A. (Orgs.). *Para onde vai o dinheiro? Caminhos de descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2014.

186

RIGOTTO, M. E.; SOUZA, N. J. Evolução da educação no Brasil, 1970-2003. *Análise*, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 351-375, ago./dez. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/face/article/view/278>. Acesso em: 8 dez. 2021.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?* Rio de Janeiro: Inae, 2004. 26 p. (Estudos e pesquisas, n. 83). Disponível em: <https://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0083.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

ROCHA, S. Pobreza e indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, p. 265-299, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/469/465>. Acesso em: 8 dez. 2021.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011)*. Rio de Janeiro: Inae, 2013. 51 p. (Estudos e pesquisas, n. 492). Pesquisa apresentada no XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988/2013) O Brasil de Amanhã. Transformar Crise em Oportunidade, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://democraciapopular.org.br/storage/app/media/biblioteca/2015/Cesit%20-%20Ciclo%20de%20debates/texto-04-prof-marcelo-proni-pobreza-no-brasil-a-evolucao-de-longo-prazo.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

SALVADOR, E. (Coord.). *Privatização e mercantilização da educação básica no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, 2017. 296 p. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/2017/livro_pesquisa_unb_cnte_final_web.pdf. Acesso em: 8 dez. 2021.

SANTOS, P. S. M. B. *Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. *Avaliação*, Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v19n2/a08v19n2.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021.

STEIN, R. H. Condicionalidades dos programas de transferência de renda e compreensões dos cursistas EPDS no DF. In: PILATI, A. S. et al. (Orgs.). *Educação, pobreza e desigualdade social: a iniciativa EPDS na Universidade de Brasília (2017-2018): volume 1: reflexões*. Brasília: Ed. UnB, 2020. p. 85-150. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/55/41/197-1>. Acesso em: 8 dez. 2021.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília: Liber Livro, 2007.

VIEIRA, S. L. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Brasília: Liber Livro, 2008.

YANNOULAS, S. C. Apresentação. In: YANNOULAS, S. C. (Coord.). *Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multideterminada*. Brasília: Liber Livro, 2013. 280 p. Disponível em: http://www.tedis.unb.br/images/pdf/Obeduc_RelatorioFinalAtividades2013_Anexo12_Livro.pdf. Acesso em: 8 dez. 2021.

YANNOULAS, S. C.; PINHEIRO, G. F. A. A literatura científica sobre Educação, Pobreza e Desigualdade Social: duas décadas de produção acadêmica brasileira sobre EPDS. In: PILATI, A. S. et al. (Orgs.). *Educação, pobreza e desigualdade social: a iniciativa EPDS na Universidade de Brasília (2017-2018): volume 1: reflexões*. Brasília: Ed. UnB, 2020. p. 180-231. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/55/41/197-1>. Acesso em: 8 dez. 2021.

187

Silvia Cristina Yannoulas, doutora em Sociologia, é professora associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB) e coordenadora do Grupo de Pesquisa Trabalho, Educação e Discriminação (Tedis) da UnB.

silviayannoulas@unb.br

Adir Valdemar Garcia, doutor em Sociologia Política, é professor associado do Departamento de Estudos Especializados em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e coordenador do Grupo de Pesquisa Educação, Pobreza e Desigualdade Social da UFSC.

adir.vg@ufsc.br

Recebido em 12 de julho de 2021

Aprovado em 10 de novembro de 2021

Políticas de educação do campo em um cenário de desmonte das conquistas dos movimentos sociais

Salomão Antônio Mufarrej Hage
Hellen do Socorro de Araújo Silva
Iranete Maria da Silva Lima
Dileno Dustan Lucas de Souza

188

Resumo

Estudo documental sobre os marcos regulatórios da educação do campo que resultaram das discussões e do trabalho coletivo de movimentos sociais do campo, universidades, órgãos públicos e outras organizações populares. O protagonismo do Movimento da Educação do Campo está presente desde as lutas em defesa dos territórios e da reforma agrária até a garantia do direito à educação dos povos tradicionais e camponeses, como princípios fundantes da educação do campo. Destacam-se as políticas públicas conquistadas: Projovem Campo – Saberes da Terra, 2008; Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), 2009; Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), 2010; Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), 2013; Escola da Terra, 2013. A conclusão alerta para o desmonte das políticas de educação do campo ligadas à educação básica e superior, que se reflete nos cortes do financiamento e na construção de propostas que revelam uma lógica de educação privatista centrada em uma racionalidade técnica.

Palavras-chave: alimentação escolar; educação do campo; movimentos sociais; políticas educacionais; transporte escolar.

Abstract

Rural education policies amidst the undoing of achievements of social movements

Documentary study on the regulatory frameworks of rural education, stemming from discussions and the collective work of rural social movements, universities, public offices, and other public organizations. The protagonism of the Rural Education Movement stems from fights to protect territories and from the agrarian reform to guarantee the right to education for traditional and rural people, as founding principles of rural education. The following public policies are highlighted: Projovem Campo – Saberes da Terra, 2008; Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), 2009; Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), 2010; Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), 2013; Escola da Terra, 2013. Finally, it warns for the undoing of rural education policies linked to basic and higher education, which is reflected in funding cuts and in the development of proposals that reveal a logic of private education centered on technical rationality.

Keywords: educational policies; rural education; school feeding; school transportation; social movements.

Resumen

Políticas de educación rural en un escenario de desmonte de las conquistas de los movimientos sociales

Estudio documental sobre los marcos normativos de la educación rural, que resultaron de las discusiones y del trabajo colectivo de movimientos sociales rurales, universidades, organismos públicos y otras organizaciones populares. El protagonismo del Movimiento de Educación Rural resulta de las luchas en defensa de los territorios y de la reforma agraria para garantizar el derecho a la educación de los pueblos tradicionales y campesinos, como principios fundantes de la educación rural. Se destacan las políticas públicas conquistadas: Projovem Campo –Saberes da Terra, 2008; Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo), 2009; Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), 2010; Programa Nacional de Educação do Campo, 2013; Escola da Terra, 2013. La conclusión advierte sobre el desmonte de las políticas de educación rural vinculadas a la educación básica y superior, lo que se refleja en recortes de fondos y en la construcción de propuestas que revelan una lógica de educación privada centrada en la racionalidad técnica.

Palabras clave: alimentación escolar; educación rural; movimientos sociales; políticas educativas; transporte escolar.

Introdução

O Movimento da Educação do Campo, desde sua criação no final dos anos de 1990, empenha esforços para garantir que as especificidades culturais, sociais, ambientais e econômicas dos territórios do campo sejam visibilizadas nas políticas públicas educacionais e nos marcos legais, de modo que o direito à educação seja assegurado aos sujeitos do campo e o atendimento educacional plenamente efetivado. Uma das intencionalidades do movimento é romper com a concepção que permeia a *educação rural*, fundada em um modelo verticalizado e assistencialista que resulta da aliança entre os diversos segmentos do capital, e avançar na afirmação da concepção de *educação do campo*, que possui uma demarcação ideológica contrária à educação rural. Como já preconizava Arroyo (1982), os caminhos percorridos pela educação do campo integram a luta dos povos camponeses por um conjunto de políticas vinculadas ao território, à questão agrária, à sustentabilidade, à produção e à cidadania.

As lutas que dão vida à educação do campo articulam-se às lutas de uma classe que reivindica, conforme afirma Mészáros (2000), a igualdade de condições que não é apenas formal, mas é palpável e se concretiza com justiça social nas vidas das pessoas. O Movimento da Educação do Campo, nesse âmbito, é propositivo na construção de uma sociedade inclusiva e concebe o campo com suas territorialidades, configurando-se em espaços de bem viver, de produção com base agroecológica e de exercício de interculturalidade. Com relação ao movimento, Molina e Freitas (2011, p.18) afirmam que

Esse processo nacionalmente se reconhece como Movimento de Educação do Campo. Sua novidade se refere principalmente ao protagonismo de sujeitos que não haviam antes ocupado a cena educacional brasileira: os trabalhadores rurais. É em função desse protagonismo que o conceito Educação do Campo se vincula necessariamente ao contexto no qual se desenvolvem os processos educativos e os graves conflitos que ocorrem no meio rural brasileiro, em decorrência dos diferentes interesses econômicos e sociais em disputa pela utilização desse território.

As batalhas travadas nesta sociedade de classe pela garantia das políticas públicas significam “lutar para ampliar a esfera do Estado, para não colocar a educação na esfera do mercado” (Molina, 2008, p. 24), como tem ocorrido neste século 21, em que a educação é disputada pelas lógicas de mercado, que, aliadas a uma concepção desumanizadora e conservadora, visam disciplinar e castrar a formação crítica dos sujeitos.

Nesse cenário, objetivamos revisitar o protagonismo do movimento a partir das conquistas que se refletem nos marcos legais e nas políticas públicas experienciadas nos últimos vinte anos. Em seguida, discutimos o quadro político e social adverso que vivenciamos na atualidade, marcado pela precarização das condições de atendimento educacional aos povos do campo e pelo desmonte das ações e políticas de educação do campo; quadro paradoxal ao das conquistas apresentadas. Para tanto, ancoramo-nos em um estudo documental (Cellard, 2012) sobre os marcos regulatórios da educação do campo e as políticas públicas por eles asseguradas para os camponeses¹ em seus territórios.

¹ Reconhecemos a relevância das discussões sobre as questões de gênero, bem como das pesquisas científicas desenvolvidas nesse domínio. Assim, quando grafamos os termos “camponês”, “professor”, “educador”, “aluno”..., incluímos todos os gêneros e a eles nos referimos respeitosamente.

Arcabouço legal da educação do campo

A educação do campo origina-se em meio às lutas dos movimentos sociais populares para resistir à expropriação de terras e avançar na construção de um projeto de sociedade vinculado aos interesses das classes trabalhadoras, contrapondo-se ao modelo de desenvolvimento hegemônico que privilegiou os interesses dos grandes “proprietários” de terra no Brasil. Em sentido contra-hegemônico, ela preconiza um projeto de educação que é pública, gratuita, de qualidade socialmente referenciada e sintonizada aos modos de ser e viver dos camponeses. Na *Carta-Manifesto 20 anos da Educação do Campo e do Pronera*, os participantes do evento organizado pelo Fórum Nacional de Educação do Campo (Fonec), realizado na Universidade de Brasília (UnB) em 2018, evidenciaram a pujança da educação do campo naquele momento, como se lê no seguinte trecho:

Nestes vinte anos de luta da educação do campo e do Pronera, escreveu-se um novo período na História da Educação em nosso país. Não é mais possível aos livros de História de Educação no Brasil não acrescentar mais um capítulo à sua periodização: a construção da educação do campo!... Construimos juntos uma nova forma de educar. Parte destas conquistas se materializa em políticas públicas e devemos lutar por sua manutenção. (Carta-Manifesto, 2018, p. 343).

Um dos meios pelos quais o legado do movimento se torna evidente é, seguramente, o arcabouço legal construído com a participação dos povos do campo representados pelos movimentos sociais populares, de universidades e de outros segmentos da sociedade civil organizada. Apresentamos, em síntese, os principais documentos que constituíram o *corpus* de análise do nosso estudo, como forma de dar visibilidade aos avanços da educação do campo de 2002 a 2015, período contemplado pelo estudo documental.

Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002

Por meio dessa resolução, o Conselho Nacional de Educação (CNE) institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, as quais representam um marco na institucionalização dos princípios da educação e na identidade das escolas do campo, que é assim definida:

Art. 2º [...]

Parágrafo único – A identidade da escola do campo é definida pela sua vinculação às questões inerentes à sua realidade, ancorando-se na temporalidade e nos saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva que sinaliza futuros, na rede de ciência e tecnologia disponível na sociedade e nos movimentos sociais em defesa de projetos que associem as soluções exigidas por essas questões à qualidade social da vida coletiva no país. (Brasil. CNE. CEB, 2002).

A relevância dessas diretrizes se caracteriza por definir o papel da União, dos estados e dos municípios no funcionamento das escolas, em regime de cooperação, e, também, por reconhecer e instituir a participação das comunidades camponesas no controle social da qualidade da educação escolar, bem como dos movimentos sociais do campo para contribuir com a estruturação das políticas educacionais.

Cabe salientar que a elaboração da resolução envolveu a participação efetiva de conselhos estaduais e municipais de educação, do Ministério da Educação (MEC),

do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), de organizações não governamentais, de universidades e de instituições de pesquisa. A pluralidade de vozes evidencia o apoio de grande parte do aparelho estatal, bem como a representatividade popular em torno das políticas de educação do campo.

Parecer CNE/CEB n° 1, de 1º de fevereiro de 2006

Emitido pelo CNE em favor da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), o parecer contempla, especificamente, o reconhecimento dos dias letivos quando o ensino é realizado com base na Pedagogia da Alternância (Gimonet, 2007). No parecer, consideraram-se as experiências formativas em alternância desde a origem na França em 1930, estendendo-se por diversos países, a exemplo da Bélgica, Espanha, Senegal, México, Chile e Brasil desde 1969, na organização das Escolas Famílias Agrícolas (EFA). Ampara-se também na tese de doutorado de Queiroz (2004) e nas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo para analisar, em particular, a aplicação da Pedagogia da Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (Ceffa). No parecer destaca-se que:

Os Ceffa cumprem as exigências legais quanto à duração do ano letivo, pois integram os períodos vivenciados no centro educativo (escola) e no meio sócio-profissional (família/comunidade), considerando como dias e horas letivos atividades desenvolvidas fora da sala de aula, mas executadas dentro do Plano de Estudo de cada aluno. (Brasil. CNE. CEB, 2006, p. 9).

Resolução CNE/CEB n° 2, de 28 de abril de 2008

Em complementaridade às Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo, esta resolução reafirma o papel dos entes federativos para a garantia do bom funcionamento das escolas do campo com a qualidade requerida. No artigo 3º, determina que “a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental serão sempre oferecidos nas próprias comunidades rurais, evitando-se os processos de nucleação de escolas e de deslocamento das crianças” (Brasil. CNE. CEB, 2008). Essa determinação se contrapõe às políticas de nucleação que avançam no fechamento das escolas do campo, desconsiderando os desejos, as necessidades e as mobilizações das comunidades. Em muitos casos, as políticas de transporte escolar são utilizadas de maneira equivocada e contrariam as determinações do parágrafo único do artigo 4º, que estabelece: “Quando se fizer necessária a adoção do transporte escolar, devem ser considerados o menor tempo possível no percurso residência-escola e a garantia de transporte das crianças do campo para o campo” (Brasil. CNE. CEB, 2008).

Lei n° 11.947, de 16 de junho de 2009

A lei dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) aos alunos da educação básica. Alterando ou revogando os

marcos normativos anteriores sobre o assunto, ela traz no artigo 2º um rol de diretrizes da alimentação escolar, entre as quais extraímos o inciso V:

V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. (Brasil. Lei nº 11.947, 2009).

Mesmo considerando a universalidade dessa lei, por abranger a totalidade dos alunos matriculados na educação básica, sua inserção nesse arcabouço se configura pela estreita relação com os princípios da educação do campo pelo viés da valorização do trabalho e da produção desses povos.

Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010

A resolução define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e confere importância para a educação do campo na medida em que a concebe como modalidade da educação básica. Para além disso, no artigo 36 ratifica a identidade da escola do campo pela relação intrínseca com as realidades dos alunos e demanda o desenvolvimento de propostas pedagógicas que valorizam a diversidade do campo nas dimensões sociais, culturais, políticas, econômicas, entre outras, como preconiza a teoria freireana (Freire, 1987). As determinações da resolução abrangem também aspectos relacionados ao gênero, à geração e à etnia e um trabalho pedagógico fundado no princípio da sustentabilidade.

Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010

O decreto traduz a consolidação da educação do campo e de seus princípios formativos na medida em que a reconhece como política pública educacional. Por meio desse reconhecimento, responde às reivindicações dos movimentos sociais populares do campo por uma educação de qualidade referendada pelas comunidades camponesas e pensada a partir de suas necessidades reais. O decreto reafirma também o dever de o Estado garantir a infraestrutura necessária às escolas do campo e aos alunos:

Art. 1º A política de educação do campo destina-se à ampliação e qualificação da oferta de educação básica e superior às populações do campo, e será desenvolvida pela União em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de acordo com as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e o disposto neste Decreto. (Brasil. Decreto nº 7.352, 2010).

[...]

§ 4º A educação do campo concretizar-se-á mediante a oferta de formação inicial e continuada de profissionais da educação [...].

[...]

Art. 3º Caberá à União criar e implementar mecanismos [...], visando em especial:

III – garantir o fornecimento de energia elétrica, água potável e saneamento básico [...];

IV – contribuir para a inclusão digital [...].

Art. 4º A União, [...] prestará apoio técnico e financeiro [...]

V – construção, reforma, adequação e ampliação de escolas do campo [...];

VI – formação inicial e continuada específica de professores que atendam às necessidades de funcionamento da escola do campo;

IX – oferta de transporte escolar, respeitando as especificidades geográficas, culturais e sociais, bem como os limites de idade e etapas escolares. (Brasil. Decreto nº 7.352, 2010).

Para Molina e Freitas (2011), esse decreto representa a superação das barreiras encontradas pela educação do campo, que naquele momento era vivenciada a partir de projetos e programas de governo sem perspectivas de continuidade.

Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), mediante adição de parágrafo único ao artigo 28 para determinar o seguinte:

O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar. (Brasil. Lei nº12.960, 2014, art. 1º).

194

Essa lei constitui uma ferramenta vital para coibir a ação inconsequente de alguns gestores municipais e estaduais que optavam pela nucleação das escolas do campo, ignorando a vontade e os interesses da comunidade escolar.

Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015

A resolução define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior e para a Formação Continuada. Em consonância com o marco regulatório, institui a educação do campo como modalidade da educação básica e como política pública. Em seu artigo 2º, explicita que essas diretrizes também se aplicam “à formação de professores para o exercício da docência na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio [...] nas diferentes áreas do conhecimento e com integração entre elas, podendo abranger um campo específico e/ou interdisciplinar” (Brasil. CNE. CP, 2015).

Com essa resolução fechamos o ciclo que representa as conquistas do Movimento da Educação do Campo materializadas nos documentos oficiais. O olhar abrangente sobre os marcos normativos coloca em evidência o acúmulo das discussões e o trabalho coletivo de movimentos sociais do campo, universidades, órgãos públicos e outras organizações populares. A construção paulatina da legislação impactou desde logo a criação e o desenvolvimento de políticas e programas voltados às populações que compõem a diversidade socioterritorial e cultural da educação do campo.

Políticas de educação do campo

Munarim (2011) identifica um conjunto de programas e políticas públicas de educação do campo resultantes da prática iniciada no final dos anos 1990, que sinalizam para uma inflexão por parte do Estado brasileiro em sua histórica e hegemônica vertente anticampo, cujas estruturas são abaladas pelo fortalecimento do movimento. Nesta seção, resgatamos alguns elementos desse conjunto, e outros que se sucederam, com o intuito de explicitar, em certa medida, a relação que se estabelece com os marcos normativos.

Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)

O Pronera oferece educação escolar aos “jovens e adultos das famílias beneficiárias dos projetos de assentamento criados ou reconhecidos” pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em todos os níveis de ensino (Brasil. Decreto nº 7.352, 2010). Ele se insere no conjunto de iniciativas apresentadas pelos movimentos sociais como estratégia de democratização do acesso à escolarização para os trabalhadores das áreas da reforma agrária no País, em diferentes níveis de ensino e áreas do conhecimento, ampliando os níveis de escolarização dos sujeitos e contribuindo para a promoção do desenvolvimento dos assentamentos rurais. Desde sua criação,

o Pronera, durante os 20 anos de existência promoveu a realização de 320 cursos nos níveis EJA fundamental, ensino médio e ensino superior, envolvendo 82 instituições de ensino, 38 organizações demandantes e 244 parceiros, com a participação de 164.894 educandos/as. As Licenciaturas em Educação do Campo, em 10 anos, têm atualmente 42 instituições de ensino ofertando cursos com cerca de 7 mil estudantes matriculados, 600 docentes da Educação Superior selecionados a partir de concursos públicos para atuar nesta política de formação docente. (Memória..., 2018, p. 11).

Projovem Campo – Saberes da Terra

O programa oferece qualificação profissional e escolarização aos jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental. Visa ampliar o acesso e a qualidade da educação a essa parcela da população historicamente excluída do processo educacional, respeitando características, necessidades e pluralidade de gênero, étnico-racial, cultural, geracional, política, econômica, territorial e produtiva dos povos do campo. Contribui para a formação integral desse jovem e potencializa a sua ação no desenvolvimento sustentável e solidário de seus núcleos familiares e comunidades, por meio de atividades curriculares e pedagógicas, em conformidade com o que estabelecem as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (Brasil. CNE. CEB, 2002).

Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (Procampo)

Oferece cursos regulares de licenciatura em educação do campo nas instituições públicas de ensino superior (IES) públicas de todo o Brasil, voltados à

196

formação de educadores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio nas escolas do campo. Para Molina e Antunes-Rocha (2014, p. 237), “o Procampo é uma política de formação de educadores, conquistada também a partir da pressão e das demandas apresentadas ao Estado pelo Movimento da Educação do Campo”.

Com a publicação do Decreto nº 7.352/2010, o programa se configura em uma política estruturante de formação inicial de professores para atuar em escolas do campo. Em 2019, estavam em funcionamento 44 cursos de licenciatura em educação do campo, distribuídos em 31 universidades e 4 institutos federais sediados em todas as regiões do Brasil. (Molina *et al.*, 2019).

Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo)

O programa foi instituído em março de 2012 e regulamentado pela Portaria MEC nº 86, de 1º de fevereiro de 2013 (Brasil. MEC, 2013). Ele resulta da iniciativa de grupo de trabalho coordenado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), com representação dos gestores públicos estaduais e municipais de educação, dos movimentos sociais e organizações sindicais do campo e das universidades públicas. O grupo pautou a intersectorialidade das políticas públicas, envolvendo setores responsáveis pela gestão das políticas de igualdade racial, juventude, desenvolvimento agrário e social e combate à fome.

As ações do programa se articulam em quatro eixos centrais: gestão e práticas pedagógicas; formação de professores; educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica; e infraestrutura física e tecnológica. Esses eixos revelam avanços significativos nas políticas de atendimento ao direito à educação dos povos do campo em termos de estruturação, amplitude e abrangência. Eles incluem em seus escopos: apoio ao livro didático e fortalecimento da biblioteca escolar; entrega de material pedagógico às escolas e oferta de atividades no contraturno; formação inicial e continuada dos educadores a partir de distintas estratégias e programas, incluindo os educadores que atuam nas escolas multisseriadas e dinâmicas que aproximam as universidades e os sistemas públicos de ensino; inclusão digital e informatização das escolas, educação de jovens e adultos e educação profissional, apoio à infraestrutura, à construção de escolas e ao transporte escolar dos estudantes.

A *Escola da Terra*, instituída pela Portaria MEC nº 579, de 2 de julho de 2013, parece-nos um bom exemplo das contribuições das ações do Pronacampo:

- Promove a formação continuada de professores que trabalham em escolas e turmas multisseriadas localizadas em comunidades e territórios camponeses e quilombolas com expressivo protagonismo de luta, de trabalho e de práticas culturais, mas que enfrentam altos índices de analfabetismo, precarização de infraestrutura das escolas e baixos índices de desenvolvimento humano.
- Oferta cursos de aperfeiçoamento e de especialização *lato sensu*, com carga horária de no mínimo 180 horas vivenciadas em alternância, que possibilita aos professores participantes conciliar a formação com o trabalho e a vida nos territórios rurais.
- Oferece ações de acompanhamento pedagógico e gestão dos processos formativos e das práticas pedagógicas de educadores cursistas e recursos

didáticos e pedagógicos que constituem *kits* compostos por jogos, mapas, recursos para alfabetização/letramento e matemática, para atender as especificidades formativas das turmas dos anos iniciais do ensino fundamental compostas por estudantes de variadas idades.

Ao apresentar políticas pensadas e concebidas para os territórios do campo, com o protagonismo dos seus povos, cabe-nos trazer para o debate uma reflexão acerca de como elas estão sendo implementadas e conduzidas na atualidade.

Ameaças e desmontes das conquistas do Movimento da Educação do Campo

As legislações e políticas educacionais apresentadas demonstram o vigor do Movimento da Educação do Campo ao aliar as lutas em defesa dos territórios e da reforma agrária à garantia do direito à educação dos povos tradicionais e camponeses, como princípios fundantes da educação do campo. Esse patrimônio retrata a resistência e a permanente mobilização dos sujeitos coletivos nos mais de vinte anos de luta por direitos e pela reconstrução da história que os reconheça como trabalhadores do campo, sujeitos políticos e sujeitos das políticas. Em outros termos, como sujeitos de pedagogias outras que, para Arroyo (2020, p. 13), produzem “histórias-memórias, até de educação, porque tem (*sic*) sujeitos coletivos em movimentos sociais, políticos, culturais, pedagógicos a exigir um lugar de destaque na história-memória, política, social, cultural e educativa”.

No entanto, a ruptura política causada pelo golpe empresarial-parlamentar em 2016, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, fez emergir, como afirmam Porto-Gonçalves *et al.* (2018, p. 710), o “poder dominante na sociedade brasileira, que se mostra no papel protagônico da chamada bancada ruralista no Congresso Nacional, na economia do País e sua forte presença no financiamento da grande mídia [...]”. Para afirmar o alinhamento com o mercado, os parlamentares, a despeito da intensa mobilização da sociedade, aprovaram a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que congelou por vinte anos o investimento nas políticas sociais, incluindo a saúde e a educação (Brasil. Emenda, 2016).

A partir de então, acelera-se o desmonte das políticas de educação do campo ligadas à educação básica e superior, que se reflete precisamente, segundo Freitas (2018), nos cortes do financiamento e na construção de propostas que revelam uma lógica de educação privatista centrada em uma racionalidade técnica e na epistemologia da prática no contexto da formação de professores, do ensino e da aprendizagem. Essa situação se consolida com a chegada do bolsonarismo ao poder em 2019, representando as forças hegemônicas, conservadoras e paramilitares, sob a defesa de um “projeto antidemocrático, ultraneoliberal e subordinado aos interesses da burguesia dos Estados Unidos” (Cosme, 2020, p. 309). A lógica inerente a essas forças atinge todas as políticas públicas fundadas no direito, na diversidade e no controle social, conceitos estruturantes de uma sociedade democrática.

Extinção da Secadi e da Sase

O Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019, trata da reestruturação do MEC, do qual foi excluída a Secadi, antes Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (Secad), criada pelo Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004, justamente para planejar, conceber e implementar políticas de inclusão social e educacional para as populações camponesas, indígenas, quilombolas, entre outros grupos populacionais historicamente ignorados pelas ações do Estado.

A extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC, criada pelo Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, para acompanhar o processo de monitoramento e avaliação dos planos estaduais e municipais de educação, também prejudica o desenvolvimento de políticas e programas vinculados ao Pronacampo. Isso porque tais planos incluem metas de atendimento à educação demandadas pelos povos do campo, indígenas e quilombolas por meio dos movimentos sociais que os representam.

Retrocesso quanto à formação de professores

A Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, foi intempestivamente substituída pela Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que aprova as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC – Formação). Essa manobra traz consequências como a apartação entre formação inicial e continuada e desconsidera o acúmulo das discussões dos fóruns, entidades e associações que lutam historicamente por uma política nacional de formação, valorização profissional, carreira, salário e condições dignas de trabalho para o professor.

No que concerne à educação do campo, um dos desdobramentos se materializa nos processos de regulação de recursos, congelamentos e cortes orçamentários que provocam a descontinuidade das ações formativas, como o Pronera e o Procampo. Isso impacta a ampliação do acesso e permanência dos camponeses nas escolas e nas universidades públicas e repercute na efetivação das propostas político-pedagógicas em andamento. Os impactos se agravam ainda mais no cenário de crise que decorre do quadro sanitário causado pela pandemia da Covid-19.

Fechamento de escolas devido à nucleação escolar vinculada ao transporte escolar

O avanço das políticas de nucleação escolar, que se apoiam no fomento da política de transporte escolar a partir da intervenção das várias esferas de governo, também representa uma ameaça. A implementação dessas políticas desconsidera, quase sempre, a escuta, os desejos, os sonhos, as culturas e os modos de vida das comunidades tradicionais e camponesas. Assim, obrigam crianças pequenas a acordarem muito cedo para se deslocarem por longas distâncias e durante muito tempo em transportes escolares, em condições precárias e, não raras as vezes, sem se alimentar adequadamente. Esse quadro de fragilidade expõe as crianças ao risco de acidentes em estradas precárias e as impede de conviver e participar da vida nas comunidades onde residem, além de comprometer a aprendizagem.

O Fórum Paraense de Educação do Campo (FPEC) tem denunciado ações de gestores públicos educacionais ávidos por implantar a política de nucleação vinculada ao transporte escolar, descumprindo o já citado artigo 28, parágrafo único, da LDB (Falcão, 2019). Soma-se ainda a atitude omissa e indiferente dos conselhos de educação – nacional, estaduais e municipais – que resulta no fechamento das escolas nos territórios do campo, indígenas, ribeirinhos e quilombolas. O Censo Escolar evidencia um total de 146.232 escolas fechadas no Brasil nos últimos vinte anos (2000-2020), sendo 100.961 nos territórios rurais e 45.271 nos territórios urbanos (Brasil. Inep, 2021).

Desmonte do Pnae

Também foi enfraquecido o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), considerado uma referência internacional no oferecimento de alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O Pnae atende “cerca de 41 milhões de pessoas, com repasses financeiros às 27 unidades federativas e aos 5.570 municípios, que chegam à ordem de R\$ 4 bilhões anuais” (Melo, 2021). Para muitos estudantes, a refeição que eles fazem na escola é a única ou a principal do dia.

Durante a suspensão das atividades nas escolas, em função da pandemia causada pela Covid-19, os estudantes ficaram sem alimentos, as escolas e as famílias desassistidas sem o repasse dos valores previstos no orçamento. Nos casos em que as escolas foram contempladas com alimentos, o repasse e a distribuição se deram por meio de cestas básicas ou pela entrega de vales às famílias para a compra de alimentos. Essa decisão comprometeu severamente a qualidade nutricional, uma vez que os estudantes passaram a ingerir alimentos ultraprocessados, em razão dos preços mais acessíveis. Importante destacar que nesse período o governo federal não empreendeu o esforço necessário para ampliar o orçamento de modo a garantir a alimentação dos alunos, de maneira sistemática, nos estados e municípios. A lentidão da entrega e da distribuição também interfere na vida dos estudantes, justamente em um período em que uma alimentação saudável e adequada se faz tão necessária.

Segundo Melo (2021), entre as saídas apresentadas, previa-se desde “a distribuição dos recursos da merenda via cartão, *kits* de alimentação ou cestas básicas até a transferência da distribuição dos alimentos às entidades filantrópicas e religiosas”, decisão que prejudicou os estudantes e os agricultores que fornecem os alimentos para o Pnae. No caso dos estudantes, os valores médios mensais depositados – em São Paulo, por exemplo, R\$ 55,00 para os estudantes do ensino fundamental e ensino médio e R\$ 100,00 para os da educação infantil – não sustentam sequer uma semana de almoço. Quanto aos agricultores, tais encaminhamentos concorrem para o fim da venda da produção ao Pnae e para a transferência da responsabilidade pela compra dos alimentos dos estudantes no período escolar para as famílias.

O Projeto de Lei nº 3.292/2020 tem como objetivo alterar a Lei nº 11.947/2009 e foi aprovado na Câmara dos Deputados em 6 de maio de 2021. Se, após tramitação no Senado, também obtiver aprovação, será retirada a prioridade dos povos

tradicionais e camponeses no fornecimento de alimentos para a merenda escolar, em flagrante desrespeito às diretrizes do Pnae e ao posicionamento oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Agricultura e da Pecuária (Mapa). Como acentua Doctors (2021), esse projeto de lei favorece nichos de mercado e retira a autonomia de estados e municípios ao determinar que 40% da compra do leite utilizado pelo programa para a merenda escolar seja na modalidade líquida, oriunda de laticínios locais registrados, permitindo até a dispensa de licitação nos casos em que os preços se equipararem aos praticados no mercado local. Dessa e de outras maneiras, busca-se desmontar a política pública que atende a educação básica e fortalece a agricultura popular camponesa.

Considerações finais

As legislações, as políticas e os programas de educação do campo aqui apresentados derivam do protagonismo dos camponeses, representado pelos movimentos sociais populares do campo, na articulação com órgãos de gestão e execução do Estado em diversas esferas governamentais, universidades, institutos federais e segmentos da sociedade civil organizada. Ao longo do artigo, expressamos as lutas e resistências dos movimentos sociais para que as especificidades socioculturais dos territórios do campo permaneçam na pauta das políticas educacionais.

Considerar o Brasil como um país urbano e os territórios do campo como expressão do atraso serve para justificar a expansão do agro-hidro-mineral-negócio e, conseqüentemente, esvaziar a agenda da reforma agrária causando imensos retrocessos para os povos do campo. Essa distopia traz profundos desdobramentos para a sociedade brasileira, notadamente em um momento em que a população necessita de acesso às políticas educacionais, econômicas e sanitárias para enfrentar a pandemia e suas conseqüências. Ela contribui para a ampliação das desigualdades sociais e da extrema pobreza, assim como para a precarização das condições de vida da população do campo e da cidade.

Na prática, os efeitos danosos dessa política incidem no senso comum da população para afirmar o negacionismo e a ideologia de gênero; combater o marxismo; fortalecer a educação domiciliar (*homeschooling*) e a presença do militarismo nas escolas; deslegitimar os conselhos com participação de representantes dos movimentos sociais populares; e intensificar a presença de militares e de representantes empresariais nas tomadas de decisões que competem à sociedade.

Em decorrência disso, o Estado vai perdendo a função de propor e operar políticas públicas. Aquelas vinculadas ao Movimento da Educação do Campo passam a ser, paulatinamente, inviabilizadas pelos cortes orçamentários, a exemplo do que ocorre com o Inkra e o Pronera, e com o direito à educação superior dos camponeses. A extinção de instâncias do poder público, como no caso da Secadi, responsável pelo atendimento às políticas da diversidade do campo, fragiliza o funcionamento de ações e programas reunidos no Pronacampo e impacta políticas públicas relacionadas à educação do campo, educação escolar indígena, educação escolar quilombola e educação de jovens e adultos.

Numerosos retrocessos incidem na educação do campo e tentam fragilizar as conquistas dos povos camponeses, indígenas, quilombolas e extrativistas. É urgente que o Estado reconheça e assegure políticas educacionais afirmativas e emancipatórias, que contribuam para a demarcação dos territórios, para a preservação das culturas, do trabalho com a terra, as águas e as florestas e, sobretudo, para a defesa da vida da criança, do homem e da mulher do campo.

Referências bibliográficas

ARROYO, M. G. Escola, cidadania e participação no campo. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 1, n. 9, p. 1-6, set. 1982.

ARROYO, M. G. Memórias de educação do campo [Prefácio]. In: SANTOS, C. A. et al. (Org.). *Dossiê educação do campo: documentos 1998-2018*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2020. p. 11-29. Disponível em: https://fonec.org/wp-content/uploads/2021/04/Dossie_Educacao_do_Campo_Ebook-1.pdf. Acesso em: 31 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.159, de 28 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 jul. 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação do campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 nov. 2010. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 maio 2011.

BRASIL. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jan. 2019, edição 1-B, Seção 1 – Extra, p. 6.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12

de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 mar. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.292, de 2020*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para estabelecer percentual mínimo para a aquisição de leite sob a forma fluida com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme especifica; e dá outras providências. [Em 8 mar. 2022, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); distribuído ao Senador Jacques Wagner, para emitir relatório]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2255149>. Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Censo Escolar da Educação Básica 2020: microdados*. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 86, de 1 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo – PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 fev. 2013. Seção 1, p. 28.

202

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 579, de 2 de julho de 2013. Institui a Escola da Terra. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jul. 2013. Seção 1, p. 11.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Parecer nº 1, de 1 de fevereiro de 2006. Sobre os dias letivos para a aplicação da Pedagogia de Alternância nos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFA). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 2006. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 1, de 3 de abril de 2002. Institui Diretrizes Operacionais para Educação Básica nas Escolas do Campo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 2002. Seção 1, p. 32.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 2008. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2010. Seção 1, p. 824.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. Define as Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação

pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jul. 2015. Seção 1, p. 8-12.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 2, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2019. Seção 1, p.115-119.

BRASIL. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. *PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília, DF: MEC, c2017. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Censo Escolar da Educação Básica 2020: microdados*. Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 4 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 86, de 1 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Nacional de Educação do Campo - PRONACAMPO, e define suas diretrizes gerais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 fev. 2013. Seção 1, p. 28.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 579, de 2 de julho de 2013. Institui a Escola da Terra. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jul. 2013. Seção 1, p. 11.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). *Projeto base: Projovem Campo – Saberes da Terra: Programa Nacional de Educação de jovens integrada com qualificação social e profissional para agricultores (as) familiares*. Brasília, DF: MEC/Secad, 2008.

CARTA-MANIFESTO 20 anos da educação do campo e do Pronera, 15 de junho de 2018. In: MEMÓRIA dos 20 anos da educação do campo e do Pronera. Brasília: Universidade de Brasília; Cidade Gráfica, 2018. p. 340-347. Disponível em: <http://www.contag.org.br/indexdet2.php?modulo=portal&acao=interna2&codpag=101&id=13020&mt=1&nw=1&ano=&mes=>. Acesso em: 7 set. 2021.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.

COSME, C. M. A questão agrária no Brasil: uma face da barbárie capitalista. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, v. 4, n. 42, p. 306-332, dez. 2020.

DOCTORS, A. *Como o desmonte do PNAE compromete a segurança alimentar infantil*. [S.l.]: Lunetas, 2021. Disponível em: <https://lunetas.com.br/desmonte-pnae-compromete-seguranca-alimentar-infantil/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

FALCÃO, E. *MPPA e MPF querem garantir a qualidade da educação no campo: municípios que mais fecharam escolas terão reunião específica para tratar do*

tema e poderão ser responsabilizados. Belém, 30 out. 2019. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/ministerio-publico-quer-garantir-qualidade-da-educacao-do-campo.htm>. Acesso em: 2 maio 2022.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREITAS, L. C. *A reforma empresarial da Educação: nova direita, velhas ideias*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GIMONET, J. *Praticar e compreender a pedagogia da alternância dos CEFFAs*. Tradução de Thierry de Burghgrave. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. (Coleção Aidefa – Alternativas Internacionais em Desenvolvimento, Educação, Família e Alternância).

MELO, M. Da política ao prato: entenda a história da merenda escolar. In: *Observatório da Alimentação Escolar*, [online], 1 abr. 2021. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br/materiasinvestigativas/da-politica-ao-prato-entenda-historia-da-merenda-escolar>. Acesso em: 15 ago. 2021.

MEMÓRIA dos 20 anos da educação do campo e do Pronera. Brasília: Universidade de Brasília; Cidade Gráfica, 2018. 347 p. Disponível em: https://fonec.org/wp-content/uploads/2021/04/Memoria-dos-20-anos-da-educacao-do-campo-e-do-PRONERA_16.04.2021.-1.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

MÉSZÁROS, I. A crise estrutural do capital. *Outubro Revista*, [online], v. 2, n. 4, p. 7-15, 2000.

204

MOLINA, M. C. Constitucionalidade e a justicibilidade do direito à educação dos povos do campo. In: SANTOS, C. A. *Educação do campo: educação, políticas públicas, campo*. Brasília, DF: MDA/Incra, 2008. p. 19-31.

MOLINA, M. C.; ANTUNES-ROCHA, M. I. Educação do campo: história, práticas e desafios no âmbito das políticas de formação de educadores: reflexões sobre o PRONERA e o PROCAMPO. *Revista Reflexão e Ação*, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 2, p. 220-253, jul./dez. 2014.

MOLINA, M. C.; ANTUNES-ROCHA, M. I.; MARTINS, M. F. A. A produção do conhecimento na licenciatura em Educação do Campo: desafios e possibilidades para o fortalecimento da educação do campo. *Revista Brasileira de Educação*. Dossiê, v. 24, e240051, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782019240051>. Acesso em: 9 maio 2022.

MOLINA, M. C.; FREITAS, H. C. A. Avanços e desafios na construção da educação do campo. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 24, n. 85, p. 17-31, abr. 2011.

MOLINA, M. C.; SANTOS, C. A.; BRITO, M. M. B. O PRONERA e a produção do conhecimento na formação de educadores e nas ciências agrárias: teoria e prática no enfrentamento ao bolsonarismo. *Revista Eletrônica de Educação*, São Carlos, SP, v. 14, p. 1-25, jan./dez. 2020. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4539/1059>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MUNARIM, A. Educação do campo no cenário das políticas públicas na primeira década do século 21. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 24, n. 85, p. 51-63, abr. 2011.

PORTO-GONÇALVES, C. W. et al. A ruptura política e a questão agrária no Brasil (2015-2017): da política da terra arrasada à luta pela dignidade. *Revista OKARA: Geografia em Debate*, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 708-730, maio/ago. 2018.

QUEIROZ, J. B. P. *Construção das Escolas Famílias Agrícolas no Brasil: ensino médio e educação profissional*. 210 p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2004.

SILVA, H. S. A.; BORGES, C. N. F.; PINHEIRO, M. S. D. Política de formação dos professores do campo: prática de resistência na Amazônia. *Revista Trabalho Necessário*, Niterói, v. 18, n. 37, p. 139-162, set./dez. 2020.

Salomão Antônio Mufarrej Hage, doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), é professor do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA) e coordenador do Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação do Campo na Amazônia (Geperuaz).

salomao_hage@yahoo.com.br

Hellen do Socorro de Araújo Silva, doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará (UFPA), é professora da Faculdade de Educação do Campo, do Campus Universitário do Tocantins-Cametá da UFPA. Vice-líder do Grupo de Estudo em Educação do Campo, Agroecologia e Economia Solidária (Gesol) e pesquisadora do Geperuaz.

hellen.ufpa@gmail.com

Iranete Maria da Silva Lima, doutora em Matemática e Informática pela Université Joseph Fourier (Grenoble-FR), é professora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordena o Núcleo de Pesquisa, Extensão e Formação em Educação do Campo (Nupefec) e o Grupo de Pesquisa Ensino-Aprendizagem e Processos Educativos (Gpenape), e é pesquisadora do Geperuaz.

iranetelima@yahoo.com.br

Dileno Dustan Lucas de Souza, doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Coordena o Grupo de Pesquisa Trabalho, Movimentos Sociais Populares e Educação do Campo (Trame) e é pesquisador do Geperuaz.

dilenodustand@gmail.com

Recebido em 9 de setembro de 2021

Aprovado em 5 de janeiro de 2022

Institucionalização dos censos educacionais a partir da cooperação interfederativa: contexto histórico*

Carlos Eduardo Moreno Sampaio

Sandra Corrêa Mota

206

Resumo

Nos anos de 1930, numa perspectiva de modernização e reformas, com a criação da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação, no âmbito do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MES), inicia-se o desenvolvimento dos censos educacionais que evoluem até a consolidação da pesquisa por aluno, a partir de 2007, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os censos educacionais, por meio da cooperação interfederativa, institucionalizaram-se como pesquisa estatística, tornando-se indispensáveis para o diagnóstico do cenário da educação no Brasil, a exemplo da pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*, realizada em 2021, com o objetivo de identificar as ações adotadas pelas escolas para garantia do processo ensino-aprendizagem quando da suspensão das aulas presenciais. As estatísticas educacionais produzem diagnóstico e, sendo utilizadas por estudantes dos cursos na área de Educação e por gestores educacionais, podem resultar na sua apreensão como campo de estudo nessa área e fonte para formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: censos educacionais; cooperação interfederativa; história da educação brasileira; Inep.

* Este artigo é resultado de pesquisas realizadas nos estudos de doutoramento e mestrado acadêmico dos autores.

Abstract

Institutionalization of educational censuses based on inter-federative cooperation: historical context

In the 1930s, in a perspective of modernization and reforms, the development of educational censuses began, with the creation of the Directorate of Information, Statistics and Dissemination, within the Ministry of Education and Public Health (MES, in Portuguese). Thus, censuses have evolved until a per-student research was put in place, as of 2007, at the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP). Educational censuses, through a cooperation between federations, were institutionalized as statistical research, becoming indispensable for the assessment of Brazil's education scenario. This reality is made evident by the research Educational Response to the Covid-19 Pandemic, carried out in 2021, to identify which actions schools adopted to guarantee the teaching-learning process would go on when face-to-face classes were suspended. Educational statistics lead to a diagnosis which, when used by students and managers in the area of Education, can lead to its development as a field of study in this area and as a source for the development of public policies.

Keywords: cooperation between federations; educational censuses; history of Brazilian education; INEP.

207

Resumen

Institucionalización de los censos educativos a partir de la cooperación interfederativa: contexto histórico

En la década de 1930, en una perspectiva de modernización y reformas, con la creación de la Dirección de Informaciones, Estadística y Difusión, en el ámbito del Ministerio de los Negocios de la Educación y Salud Pública (MES), de Brasil, se inició el desarrollo de los censos educativos que evolucionaron hasta la consolidación de la investigación por alumno, a partir de 2007, en el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP). Los censos educativos, por medio de la cooperación interfederativa, se institucionalizaron como investigación estadística, volviéndose indispensables para el diagnóstico del escenario educativo en Brasil, como la encuesta Respuesta Educativa a la Pandemia de la Covid-19, realizada en 2021, con el objetivo de identificar las acciones adoptadas por las escuelas para garantizar el proceso de enseñanza-aprendizaje cuando se suspenden las clases presenciales. Las estadísticas educativas producen un diagnóstico y, al ser utilizadas por estudiantes de carreras del área de educación y por gestores educativos, pueden resultar en su aprehensión como campo de estudio en esta área y fuente para la formulación de políticas públicas.

Palabras clave: censos educativos; cooperación interfederativa; historia de la educación brasileña; INEP.

Introdução

A chamada Revolução de 1930 marca o fim do domínio da velha política oligárquica e leva Getúlio Vargas a um governo provisório, que se abre ao incentivo à industrialização com o apoio da burguesia industrial e de setores médios e militares (Xavier, 2020). Um dos seus primeiros atos foi a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MES), por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, e, em sua estrutura administrativa foi incluída a Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação em 1931. De acordo com Senra (2008), numa junção de órgãos no contexto da nova ordem, foi criado, em 1936, o Instituto Nacional de Estatística que, em 1938, tem o nome modificado para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para orientar as políticas públicas em educação, em 1937, foi criado o Instituto Nacional de Pedagogia, que, no ano seguinte, passa a denominar-se Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), por meio do Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938. Seu primeiro diretor foi Manuel Bergström Lourenço Filho, servidor público e signatário, em 1932, do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (Azevedo, 1984).

Avanços para a institucionalização das estatísticas educacionais estão previstos na Constituição Federal de 1988, em seu art. 208, § 3º; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no art. 5º, § 1º (Brasil. Lei nº 9.394, 1996); e no Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, que versa sobre a realização dos censos educacionais.

A Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação

No cenário pós-Revolução de 1930, a visão e o desejo de um “país novo” fortaleceram a estatística, já que ela possibilitaria um diagnóstico do sistema educacional.

O primeiro diretor da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação foi Mário Augusto Teixeira de Freitas. A convite de Francisco Campos, ministro do recém-criado Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MES), Teixeira de Freitas cria e passa a chefiar essa diretoria em 1931. Lanari (2016) o destaca como um estatístico de carreira. Ele, que era baiano, havia sido responsável pela organização dos serviços dessa área do saber na administração estadual de Minas Gerais, durante a década de 1920, e no governo federal a partir de 1930. Defensor de uma “cultura técnica”, uma vez que compreendia a “utilização da estatística como uma ciência capaz de sanear a sociedade brasileira, promovendo a modernização do país” (Lanari, 2016, p. 8), acumulara experiência na temática da educação e da saúde e, por essa razão, em dezembro de 1931, à frente da nova diretoria, propõe e coloca em prática o “Convênio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Território do Acre, para o aperfeiçoamento e uniformização das estatísticas educacionais” (Senra, 2008, p. 65).

Aprovado e ratificado, o convênio constituiu-se marco dos censos educacionais, que possibilitam a qualificação da ação pública no sentido de buscar evidências para identificar atrasos, desigualdades, boas práticas e oportunidades para o desenvolvimento da educação brasileira (Brasil. Decreto nº 20.826, 1931).

Assim, inaugura-se no Brasil, em âmbito setorial, a produção de informações educacionais em articulação com os entes federados, o que é relevante num país de grande extensão territorial que, historicamente, manteve elevado grau de descentralização em matéria de educação elementar, permanecendo essa etapa a cargo dos estados e municípios. A União ficou responsável pela educação superior, atuando no ensino secundário de forma suplementar aos estados e à rede particular, exceto na cidade do Rio de Janeiro, onde a presença da União era mais forte por ser a capital do País.

As reformas propostas no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* tiveram espaço na Constituição Federal de 1934, a qual, com a instalação do Estado Novo em 1937, dá lugar a outra, “de inspiração fascista” (Dávila, 2006), e os avanços não se mantêm, instalando-se o regime autoritário que perdurou até 1945. Nesse contexto, o destaque é para o aprimoramento das estatísticas como instrumento para o alcance dos ideais desenvolvimentistas, com a industrialização e a educação como “projeto nacional” (Almeida, 2019). Na Tabela 1, Teixeira de Freitas destaca a escolarização no Brasil, em 1946, dos nascidos vivos em 1922.

Tabela 1 – Escolarização em 1946 dos nascidos vivos em 1922 – Brasil

Especificação	Efetivos		
	Absolutos	Por 1.000 do total	
Sobreviventes em 1946, aos 24 anos de idade, dos nascidos vivos em 1922	768.676	1.000	
A - Discriminação fundamental			
Não foram à escola primária	355.202	462	
Foram à escola primária	413.474	538	
B - Discriminação geral dos que foram à escola primária			
Não obtiveram nenhuma educação e permaneceram analfabetos	75.176	98	
Receberam educação (aprovação na 1ª série primária, no mínimo)	338.298	440	
C - Discriminação dos que receberam alguma educação			
Foram aprovados na 1ª série primária	Do ensino comum	324.458	422
	Do ensino supletivo	13.840	18
	Total	338.298	440
Foram aprovados na 2ª série primária	Do ensino comum	189.248	246
	Do ensino supletivo	8.073	11
	Total	197.321	257
Foram aprovados na 3ª série primária	Do ensino comum	127.907	166
	Do ensino supletivo	5.456	7
	Total	133.363	173
Concluíram curso do 2º grau ou médio	32.731	43	
Concluíram curso do 3º grau ou superior	7.319	10	

Fonte: Freitas (1946, p. 294-295).

Teixeira de Freitas interpreta as estatísticas, que evidenciam a trajetória educacional de uma geração:

Como se vê [...] de toda uma geração, apenas 133.363, ou 17,3% dos sobreviventes, se podem considerar educados (aprovados na 3ª série do ensino primário). Aliás, bem mal e precariamente educados. E dêles, não mais que a quarta parte, a ninharia de 32.731 (4,3 % do total dos sobreviventes), receberam cultura de grau médio (em grande parte ainda, reconheça-se, cultura sub-média), a qual, por mal ministrada e pior ainda assimilada, bem pouca influência pode ter exercido na melhoria real dos valores humanos seus beneficiários. (Freitas, 1946, p. 295).

Tais estatísticas advêm do convênio de 1931, que resultaram na compilação, no âmbito do MES, das informações enviadas pelos entes federados, num contexto de cooperação interfederativa, e, como destaca o próprio Teixeira de Freitas (1946, p. 261), são fruto da “demorada remessa das contribuições dos Estados”.

O Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec)

Criada pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, a Diretoria de Estatística teve sua denominação alterada pelo Decreto nº 38.661, de 26 de janeiro de 1956, para Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec) que, em 1980, ao ser transferido para Brasília, ficou subordinado à Secretaria de Informática; a seguir, à Secretaria-Geral, em 1985, e, à Secretaria de Planejamento do Ministério da Educação (MEC), em 1987 (IBGE, 1995).

A obtenção dos dados educacionais pelo Seec ocorria mediante campanhas estatísticas, com a aplicação de inquéritos relacionados às diferentes etapas de ensino. Por exemplo, a coleta dos dados estatísticos educacionais de 1984, conforme está descrita no número 5/6 do periódico bimestral intitulado *sisTEMA Estatístico da Educação e Cultura*, refere-se aos 1º e 2º graus e, nesse mesmo ano, pretendia-se coletar a educação pré-escolar, a especial e a supletiva (*sisTEMA...*, 1984).

As estatísticas educacionais seguiam sendo produzidas no âmbito do MEC, elucidando o sistema educacional brasileiro e seus desafios, embora estivessem sendo executadas num nível hierárquico sem o devido prestígio no âmbito do MEC, em sua Subsecretaria de Assuntos Administrativos.

Diferentemente dos dias atuais, em que o Inep divulga os dados dos censos educacionais no mesmo ano de sua edição, nos anos 1980, o Seec levava até quatro anos para divulgação dos resultados.

O Inep como responsável pelos sistemas de estatísticas educacionais

A Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) em autarquia federal vinculada ao MEC. Em 2007, há mudanças na estrutura regimental do Inep, que passa a assumir as atribuições do Seec, advindas da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação de 1931:

Art. 1º O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, transformado em Autarquia Federal [...] tem por finalidade:

- I planejar, coordenar e subsidiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas educacionais, em articulação com o Ministério da Educação;
- II planejar, organizar, manter, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas de estatísticas educacionais e de projetos de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores educacionais e de desempenho das atividades educacionais no País [...]. (Brasil. Decreto nº 6.317, 2007, Anexo I).

Além de outras finalidades, essas duas são alcançadas anualmente, de forma articulada por meio da cooperação interfederativa, agora realizada pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed), conforme o art. 10 da Estrutura Regimental do Inep:

Art. 10 À Diretoria de Estatísticas Educacionais compete:

- I propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas ao levantamento, ao controle de qualidade, ao tratamento e à produção de dados e estatísticas da educação básica e da educação superior;
- II definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a coleta de dados e informações da educação básica e da educação superior;
- III planejar, promover e coordenar, em articulação com os sistemas e redes de ensino, a coleta sistemática de dados da educação básica; e
- IV promover, em articulação com as Instituições de Ensino Superior, a coleta sistemática de dados da educação superior. (Brasil. Decreto nº 6.317, 2007, Anexo I).

Também é dever do Inep apoiar técnica e financeiramente as equipes das secretarias estaduais de educação, por meio de convênios, como ocorre desde 1931, herança de Mário Augusto Teixeira de Freitas, embora, atualmente, a configuração dessa parceria tenha se transformado num convênio com o intuito de materializar o apoio financeiro e técnico da União aos estados e ao Distrito Federal. O marco dessa nova configuração é o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretriz para uma reforma administrativa à época. O decreto inaugura o repasse de recursos aos entes federados por parte da Administração Federal, desde que houvesse o interesse mútuo na atuação do Estado.

Art. 10 A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

[...]

- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

[...]

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios. (Brasil. Decreto-Lei nº 200, 1967).

Conforme as metas pactuadas com as secretarias estaduais de educação, o processo de coleta realiza-se dentro dos parâmetros estabelecidos e em atendimento ao cronograma do Censo Escolar, a fim de garantir que os dados educacionais sejam informados ao sistema de coleta de dados com exatidão e fidedignidade. No caso do Censo da Educação Superior, a parceria e o apoio técnico ocorrem com as instituições de educação superior (IES). Ao analisar a cooperação econômica entre entes federativos por meio da transferência voluntária de recursos financeiros, Hachem (2013, p. 102) evidencia o seguinte aspecto:

Em um Estado que adota a forma federativa, como é o caso brasileiro, para que haja o crescimento econômico acompanhado da elevação da qualidade de vida da população, faz-se necessária uma ação concertada entre os entes federativos. O alcance dos fins estabelecidos pela ordem constitucional requer a implementação de políticas públicas conjuntas, especialmente em matérias de competência comum. E um dos mecanismos jurídicos que possibilita essa atuação cooperativa entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios é o *convênio público*.

Esse interesse mútuo, estabelecido pela LDB e pela Constituição Federal de 1988, está em sintonia com o Decreto nº 6.425/2008, que regulamenta a obrigatoriedade de preenchimento dos censos educacionais por todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica e superior. Por força desse dispositivo, a Portaria MEC nº 316, de 4 de abril de 2007, é o instrumento normativo que trata das diretrizes básicas sobre o processo de coleta, que engloba as informações sobre estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula, e a Portaria MEC nº 794, de 23 de agosto de 2013, normatiza o processo de execução do Censo da Educação Superior (Brasil. MEC, 2007, 2013). A ação colaborativa entre os entes federativos e a União, bem como a parceria com as organizações privadas que ofertam educação formal, é fundamental à execução e normatização dessa pesquisa estatística.

A coleta de dados por meio de sistemas eletrônicos de informação

A consolidação das estatísticas educacionais é realizada por meio dos sistemas eletrônicos Educacenso e Censup – operados via internet – e marca a transição da metodologia de coleta, que passou a ser realizada com dados individualizados de alunos, docentes, gestor escolar, estabelecimentos de ensino, turmas, cursos, entre outros.

Desde 2007, o Censo Escolar passou a ser feito com a coleta de todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica e contém informações individualizadas de alunos, docentes e gestor escolar. O Educacenso permite a coleta, a migração e a atualização de dados das escolas em todo o território nacional e é composto por um banco de dados relacional, que armazena de forma sistemática todas essas informações. Ele representou uma inovação, pois se consolidou como banco de dados único, de base nacional, alimentado por dados e informações que vêm diretamente das escolas (Brasil, Inep, 2011).

Em 2009, inaugurou-se a coleta individualizada do Censo da Educação Superior, por meio do sistema Censup, abrangendo dados de alunos e docentes das IES públicas e privadas do País, bem como informações sobre infraestrutura das IES, cursos, vagas oferecidas, candidatos, matrículas, ingressantes e concluintes nas distintas formas de organização acadêmica e categoria administrativa.

O Censo Escolar passou a ser referência para a operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) criado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o seu nome foi alterado para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Uma importante inovação foi implementada pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que, de acordo com o Art. 2º, instituiu o caráter permanente do Novo Fundeb. Assim, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentou o aumento progressivo da complementação da União para a composição do fundo, que passou de 10% para 23% até 2026 (o sexto ano de vigência da lei). Esse fato provocou a evolução do Censo Escolar, ratificando-o como a base de dados oficial para o cálculo das estimativas de distribuição desses recursos, imputando-lhe destaque e visibilidade.

Além disso, dados sobre movimento e rendimento, coletados logo após o encerramento do ano letivo, com o desempenho escolar obtido nas avaliações realizadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), integram o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que serve de referência para as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O Censo da Educação Superior é a pesquisa acerca de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, além de alunos e docentes. Os dados referentes à infraestrutura das IES, às vagas oferecidas, aos candidatos, às matrículas, aos ingressantes, aos concluintes e aos docentes têm o objetivo de:

- oferecer estatísticas confiáveis, que permitam conhecer e acompanhar o sistema brasileiro de educação superior;
- subsidiar o MEC com informações estatísticas para as atividades de acompanhamento e avaliação, programas de expansão e melhoria da qualidade desse nível de ensino;
- disponibilizar dados para o cálculo de indicadores que subsidiam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas; e
- contribuir com o trabalho de gestão das IES de âmbito público ou privado, de pesquisadores, especialistas e estudantes do Brasil e de outros países, bem como de organismos internacionais.

Pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*

Em 2020, com impactos devastadores em todos os setores da sociedade, surgiu a pandemia de Covid-19. Estudos, que reuniram evidências para mensurar os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais, demonstram que:

[...] escolas no mundo inteiro fecharam, prejudicando profissionais de educação, estudantes e famílias numa escala sem precedentes. No início de abril de 2020, cerca de 1,6 bilhão de crianças e jovens estavam sem aulas em mais de 180 países. Dezenas de milhões de crianças e adolescentes brasileiros sofrem com escolas fechadas e aulas interrompidas desde março de 2020. (Souza *et al.*, 2021, p. 4).

A suspensão das atividades presenciais nas escolas, em 2020, exigiu a adoção de estratégias e ferramentas por parte das redes de ensino com vistas ao desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem em prol dos alunos.

Em 2021, para mensurar impactos do primeiro ano de pandemia na educação, durante o período de coleta dos censos educacionais, ocorreu a pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*, com o objetivo de levantar evidências que pudessem subsidiar os gestores educacionais na implementação de estratégias para minimizar os impactos, qualificando a ação pública (Brasil. Inep, 2021). O destaque é para as iniciativas locais de gestão educacional da crise pandêmica. A despeito da suspensão das atividades presenciais, 95,1% das escolas no Brasil adotaram estratégias não presenciais de ensino-aprendizagem.

Embora tenhamos as evidências estatísticas da adoção de estratégias não presenciais voltadas à manutenção do ensino e aprendizado dos alunos, a realização de aulas ao vivo pela internet com possibilidade de interação professor-aluno não ocorreu em 54,3% das escolas. Esse número comprova que o sistema educacional brasileiro, as famílias e a comunidade educacional em geral experimentaram entraves para implementação dessa estratégia de aulas síncronas.

Por outra via, o recolhimento das atividades pedagógicas realizadas pelos alunos predominou em 83,5% das escolas e o monitoramento da participação dos alunos está evidenciado em 93,6% das escolas brasileiras, além do elevado número relacionado à comunicação do professor com os alunos, seus pais ou responsáveis, chegando a 79,7% das escolas, o que indica, fortemente, a manutenção do vínculo do aluno com a escola.

Vale destacar também que o Censo Escolar de 2020 revelou resultados que indicaram aumento expressivo e repentino das taxas de aprovação, que deve ser interpretado com a devida cautela, tendo em vista a suspensão das aulas presenciais e a adoção de estratégias pedagógicas diferenciadas entre as escolas. A promoção automática visou, principalmente, evitar a perda do vínculo do aluno com a escola. Os Gráficos 1 e 2 mostram como o aumento das taxas de aprovação impactou as taxas de insucesso (reprovação e abandono) na educação básica no Brasil.

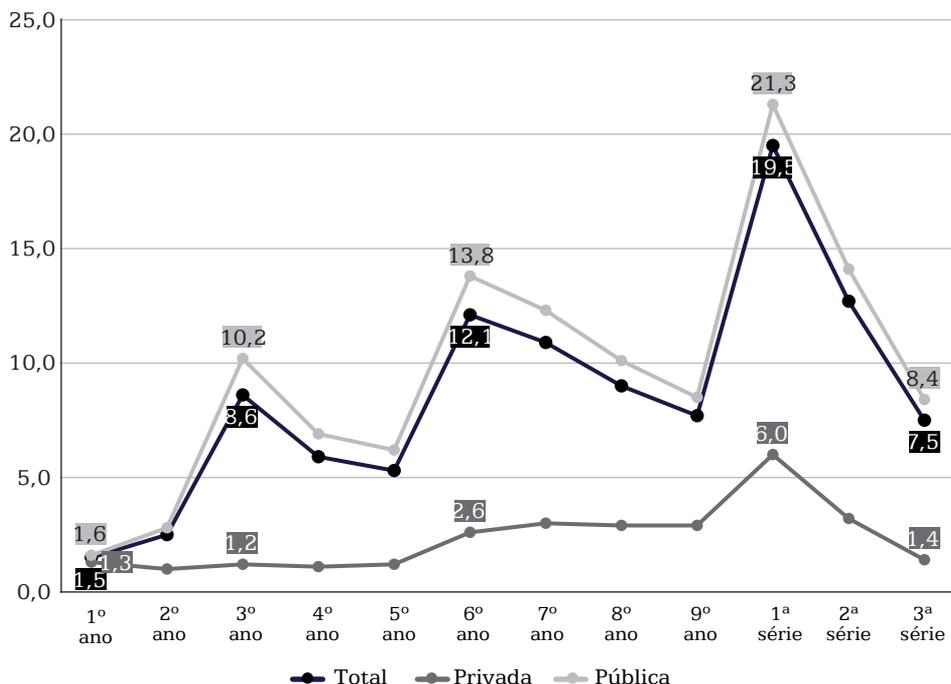


Gráfico 1 – Taxa de insucesso (Reprovação+Abandono) por série/ano nos ensinos fundamental e médio segundo a rede de ensino – Brasil – 2019

Fonte: Elaboração própria com base nas taxas de rendimento do Censo Escolar de 2019. (Brasil. Inep, 2019).

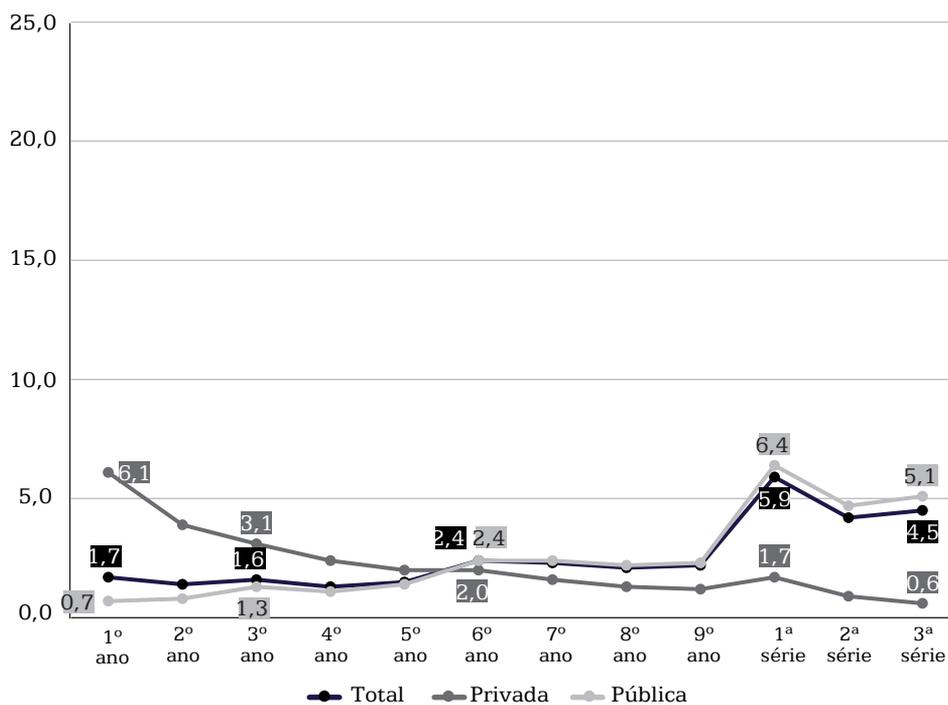


Gráfico 2 – Taxa de insucesso (Reprovação+Abandono) por série/ano nos ensinos fundamental e médio segundo a rede de ensino – Brasil – 2020

Fonte: Elaboração própria com base nas taxas de rendimento do Censo Escolar de 2020. (Brasil. Inep, 2020a).

A pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*, aplicada no Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2021), revelou que, nesse nível de ensino, o tempo de suspensão de aulas presenciais, na média, foi de 221 dias (Gráfico 3).

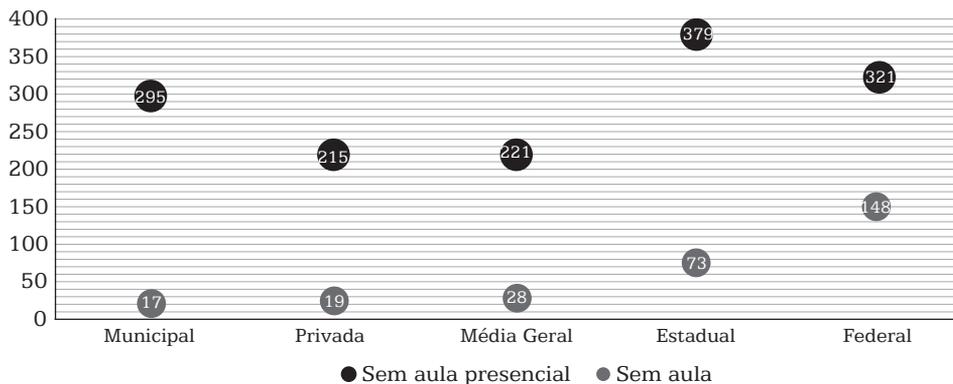


Gráfico 3 – Média do número de dias sem aulas nas instituições de educação superior que tiveram suspensão de aula presencial – Brasil – 2020

Fonte: Elaboração própria com base nos Microdados do Censo da Educação Superior de 2020 (Brasil. Inep, 2020b).

Em sintonia e apoio às redes de ensino, o Conselho Nacional de Educação (CNE) instituiu a Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020, possibilitando a adoção do “*continuum* curricular”, que é o reordenamento curricular do que restou do ano letivo de 2020 e o do ano letivo seguinte, reprogramando-o, para cumprir, de modo contínuo, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no ano letivo anterior. Ou seja, o ano letivo de 2020, a partir dessa resolução, caracteriza-se por ser, excepcionalmente, o ano letivo de 2020 e 2021 (Brasil. CNE. CP, 2020). Portanto, essa ação se concretiza como a principal alternativa normativa, no contexto educacional, implementada pelo Brasil para enfrentamento à pandemia.

216

Princípios fundamentais e boas práticas das estatísticas produzidas pelo Inep

A produção de informações da educação básica e superior está cercada por um consistente processo de controle de qualidade, de acordo com a Portaria Inep nº 91, de 2 de fevereiro de 2017, que “torna públicos os princípios fundamentais e boas práticas que orientam a produção e divulgação das estatísticas educacionais oficiais produzidas pelo Inep” (Brasil. Inep, 2017, p. 14).

A Assembleia Geral das Nações Unidas endossou os “Princípios fundamentais das estatísticas oficiais”, contidos na Resolução nº 68/261, de 29 de janeiro de 2014, da qual o Brasil é signatário e que apresenta, aos Estados-membros, padrões para a produção e a divulgação das estatísticas oficiais (United Nations, 2014). A institucionalização desses princípios é um elemento indispensável no sistema de informação de uma sociedade democrática, pois colabora na organização de estatísticas que servem ao governo e à sociedade com dados sobre a situação econômica, demográfica, social e ambiental.

Assim, os órgãos oficiais de estatística produzem e divulgam, de forma imparcial, informações de utilidade prática, já que fundamentam análises e tomadas

de decisão em prol do desenvolvimento sustentável, da paz, da segurança e dos direitos fundamentais. Nesse escopo, as estatísticas educacionais são um bem público de grande valor para os Estados nacionais e as sociedades democráticas.

Adicionalmente, o controle de qualidade complementa-se com análises amostrais, regras e validações de dados, relatórios de monitoramento nos sistemas de coleta, revisão cíclica dos questionários e contratação de instituição externa para avaliação da sua qualidade – ações que atribuem consistência metodológica e institucional, evidenciando a qualidade intrínseca da pesquisa. Externamente, foi incorporada a essas ações, em parceria com órgãos de controle, a verificação *in loco* das informações coletadas.

Essa qualidade intrínseca pode ser explicada pela longevidade da produção de estatísticas educacionais iniciada no MEC e, hoje, no Inep, a qual segue sendo aprimorada em parceria, inclusive, com o IBGE e por meio da cooperação intergovernamental.

O desafio que está posto atualmente norteia o processo de execução dos censos de modo que sua coleta retrate de forma fidedigna a educação brasileira, conquanto que não fira os preceitos de confidencialidade e privacidade estatística, oriundos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Brasil. Lei nº 13.709, 2018). É compromisso do Inep garantir, como seu dever institucional, o sigilo estatístico dos censos educacionais. Vale pontuar que a metodologia de produção das estatísticas educacionais não opera com a escolha do indivíduo em participar ou não da pesquisa, de forma que predomina a visão do bem-estar coletivo em detrimento de sua autonomia: a geração de evidências estatísticas com vistas a auxiliar a gestão do Estado no desenho, na implementação, no monitoramento e na avaliação de programas para a educação que, ao tornar-se um princípio constitucional, passa a ser direito de todos (Brasil. Constituição, 1988).

A garantia da preservação do sigilo estatístico, pelo órgão que coordena a pesquisa, é a contrapartida do Estado em resposta ao comportamento do informante e do indivíduo a que o dado se refere, que não fornece seu consentimento para disposição de seus dados pessoais. O Inep, por força do Decreto nº 6.425/2008 (censo anual da educação), da Lei de Acesso à Informação (LAI – Brasil. Lei nº 12.527, 2011) e, mais recentemente, da LGPD, sustenta-se nessas normas para fortalecer a credibilidade do indivíduo na pesquisa, garantindo, dessa forma, a confiança tanto da rede massiva de usuários e parceiros institucionais quanto da pessoa a que o dado se refere.

Nesse sentido, a Nota Técnica Inep/Deed nº 13/2020 ressalta que

[...] a pesquisa não se resume à transcrição de informações e nem se configura como um registro administrativo, esse de responsabilidade do poder público e das organizações formais de ensino que realizam diretamente o atendimento educacional, com base nas legislações nacional e dos governos locais. (Brasil. Inep, 2020c, p. 2).

Conclusão

Como se vê, estamos diante de um instrumento de política pública (os censos educacionais) de sucesso e gigantesca capilaridade, que consolida estatísticas educacionais da educação básica e superior não apenas como uma base de dados

estatísticos, mas como um bem público, já que envolve uma rede consistente e descentralizada de atores educacionais reunidos pelo bem e interesses comuns numa relação de pacto federativo. Portanto, defendemos a instituição de uma lei federal dos censos educacionais, que reúna seus princípios e sistemática, corroborando o pacto federativo na execução da pesquisa, e que garanta a inviolabilidade do sigilo estatístico em contrapartida à obrigatoriedade da prestação das informações.

Não obstante, dada a narrativa de uma parte da trajetória das estatísticas educacionais, poderíamos lançar também um olhar no que diz a literatura sobre monitoramento de políticas públicas, especificamente nos pressupostos teóricos que problematizam a noção de monitoramento e seu campo:

Originalmente, em suas raízes latinas, a palavra “monitor” remete àquele que aconselha ou admoesta. Aconselhamento pressupõe conhecimento ou experiência prévia do assunto ou tema sobre o qual se leciona a respeito. É no sentido de ter um saber prévio que tratamos conceitualmente a ação de monitoramento na esfera pública. (Boullosa; Rodrigues, 2014, p. 150).

Com esse fundamento, é imprescindível a divulgação para que seja ampliada a utilização dessas estatísticas pelos estudantes dos cursos na área de Educação e por gestores educacionais com vistas a sua apreensão como campo de estudo nessa área e como fonte indispensável para formulação de políticas públicas. O desafio para apropriação das estatísticas está posto, a despeito de semearmos essa perspectiva num cenário de limitações quanto à disposição e qualificação para seus usos.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, S. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. Avaliação e monitoramento em gestão social: notas introdutórias. *RIGS: Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 3, p. 145-176, set./dez. 2014.

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

BRASIL. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 18 nov. 1930. Seção 1, p. 20883.

BRASIL. Decreto nº 20.826, de 20 de dezembro de 1931. Aprova e ratifica o convênio entre a União e as unidades políticas da Federação para o desenvolvimento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 dez. 1931. Seção 1, p. 20.544. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/>

decreto-20826-20-dezembro-1931-515613-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 38.661, de 26 de janeiro de 1956. Aprova o Regimento do Serviço de Estatística da Educação e Cultura. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 6 fev. 1956. Seção 1, p. 2147.

BRASIL. Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2007. Seção 1, p. 9.

BRASIL. Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2008. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 20.826, de 20 de dezembro de 1931. Aprova e ratifica o convênio entre a União e as unidades políticas da Federação para o desenvolvimento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 dez. 1931. Seção 1, p. 20544.

BRASIL. Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 30 jul. 1938. Seção 1, p. 15169.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 15 jan. 1937. Seção 1, p. 1210.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Seção 1, p. 28442.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep em autarquia federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 1997. Seção 1, p. 5197.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 [Lei do Fundeb]. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007; retificado em 22 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

220

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Seção 1, p. 59.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1 – extra C, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 2, de 10 de dezembro de 2020. Institui diretrizes nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 dez. 2020. Seção 1, p. 52.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de coleta on-line do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso)*. Brasília, DF, mar. 2011. Iniciativa premiada no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal de 2010. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/280>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portaria nº 91, de 2 de fevereiro de 2017. Torna público os princípios

fundamentais e boas práticas que orientam a produção e divulgação das estatísticas educacionais oficiais produzidas pelo Inep. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 fev. 2017. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Rendimento Escolar – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2019. Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2019. Brasília, DF, 2019.* Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Rendimento Escolar – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2020. Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2020. Brasília, DF, 2020a.* Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo da Educação Superior de 2020.* [online]. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). *Nota técnica nº 13/2020. Confidencialidade estatística e uso exclusivo dos dados pessoais para a finalidade em razão da qual foram coletados: o desenvolvimento de pesquisa estatística.* Brasília, DF, 2020c. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/documentos/nota_tecnica_13_2020.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estatística do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil – Educação Básica.* Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 316, de 4 de abril de 2007. Dispõe sobre o Censo Escolar da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2007. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 794, de 23 de agosto de 2013. Dispõe sobre o Censo da Educação Superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2013. Seção 1, p. 11.

DÁVILA, J. *Diploma de brancura: política social e racial no Brasil: 1917-1945.* Tradução de Claudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

FREITAS, M. A. T. O ensino primário brasileiro no decênio 1932-1941. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, p. 261-320, abr./jun. 1946.

HACHEM, D. W. Cooperação econômica entre entes federativos, transferências voluntárias de recursos financeiros e a natureza jurídica dos convênios públicos. *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 54, p. 101-120, out./dez. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Escolar da Educação Básica*. [Rio de Janeiro], 1995. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1185-censo-escolar-educacao-basica.html>. Acesso em: 21 mar. 2022.

LANARI, R. A. O. *O projeto de reorganização nacional de Mário Augusto Teixeira de Freitas: estatísticas, território, Estado e nação (1908-53)*. 2016. 306 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SENRA, N. *História das estatísticas brasileiras: estatísticas organizadas c.1936-c.1972*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. v. 3.

sisTEMA Estatístico da Educação e Cultura – SEEC. Brasília, DF, v. 2, n. 5/6, ago. 1984. Publicação bimestral, 20 p. sem numeração.

SOUZA, A. P. et al. *Síntese de evidências FGV EESP Clear: pandemia de covid-19: o que sabemos sobre os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais?* São Paulo, 2021. Disponível em: <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-clear-lemann-2.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

222

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. Fundamental principles of official statistics (A/RES/68/261 from 29 January 2014). 2014. Available in: <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>. Access in: 22 mar. 2022.

XAVIER, G. L. Estado burguês, planejamento econômico e industrialização no Brasil (1930-1980). *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 14, n. 2, p. 338-374, 2020.

Carlos Eduardo Moreno Sampaio, mestre em Estatística e Métodos Quantitativos pela Universidade de Brasília (UnB), é doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e servidor de carreira do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Atualmente exerce o cargo de diretor de Estatísticas Educacionais do Inep (Deed).

Sandra Corrêa Mota, mestranda em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Atualmente exerce o cargo de assessora técnica da Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep (Deed).

Recebido em 1º de fevereiro de 2022

Aprovado em 2 de março de 2022

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, etc.

espaço aberto

Outras formas de pensar o mundo e novos desafios para a educação

Marisa Cristina Vorraber Costa

entrevistada por

Bianca Salazar Guizzo

Bianca Guizzo – Cara professora e colega Marisa, há dez anos, eras membro do comitê editorial da *Em Aberto*, participaste da organização do número 87 de 2012, comemorativo aos seus 30 anos, e contribuístes para ele com um interessante artigo sobre o espaço de produção da nossa revista. Inspirada em Zygmunt Bauman,¹ tomaste-a como um campo de batalha no qual estão em jogo visões de mundo, formas de pensar, interesses, poder e tantos outros elementos. Abordaste como, em meio a esses embates, procura-se discutir e entender concepções e questões caras ao campo da educação e o modo como periódicos científicos podem contribuir para isso. Recentemente, os anos de 2020 e 2021, assolados pela pandemia da Covid-19, impuseram-nos outras formas de pensar o mundo e novos desafios para a área da Educação. Levando em conta esse contexto, qual seria, em tua opinião, o papel que poderia ser assumido pela *Em Aberto*, no sentido de contribuir para o encaminhamento das questões desafiadoras que se apresentam hoje para o campo da Educação?

225

Marisa Costa – Parece que esses tempos difíceis da pandemia têm suscitado constantes e incontáveis reflexões acerca de nossas formas de vida, de nossas relações com os outros, de nossa negligência com o planeta, de nossos vínculos com “o resto do mundo”, de nosso (des)respeito às instituições e ao próximo, entre tantas outras questões. Em nosso País, particularmente, parece-me que o desencaixe entre as ações governamentais do escalão mais alto da República e as necessidades urgentes de proteção perante o coronavírus, assim como de medidas que viabilizem formas de sobrevivência física, social, cultural e econômica, têm sido um imenso incentivo ao pensamento reflexivo. Em tais circunstâncias, um periódico como a *Em Aberto*, dada sua possibilidade de ampla circulação nos meios escolares e acadêmicos, é um espaço privilegiado, que concentra um enorme e significativo potencial para o debate sobre o momento em que vivemos. Mais do que nunca, precisamos construir uma

¹ Bauman (2010).

agenda de estudos e debates que mapeiem e coloquem em pauta os problemas cruciais que nos assombram hoje. Arrisco-me a defender que, antes de propor soluções, precisamos nos munir de ferramentas para analisar, entender e refletir sobre tais problemas, talvez mudando nossa maneira de enfrentá-los e, com isso, prevenindo equívocos e evitando o desperdício de esforços e recursos. E é aí que vejo o papel crucial de veículos que difundem e discutem ciência, conhecimento, pesquisas e análises, como é o caso da *Em Aberto*.

Bianca Guizzo – Articulado ao contexto da pandemia, e ainda valendo-me da metáfora que utilizaste a partir de Bauman, qual seja “um informe enviado do campo de batalha” para referir-se ao espaço de luta pela aquisição de formas novas e mais adequadas de pensar o mundo em que vivemos e as vidas que nele vivemos”,² que possibilidades, levantadas naquele texto, ainda não foram esgotadas no que diz respeito às sugestões elencadas sobre a abrangência da *Em Aberto*? E de que modo, hoje, elas poderiam contribuir para ampliar as discussões sobre a maneira como a educação vem sendo empreendida nestes tempos pandêmicos?

Marisa Costa – É bem oportuno pensar sobre isso, passados dez anos daquele “informe” sobre o “campo de batalha” da *Em Aberto*, no qual procurei assinalar objetivos a serem perseguidos na continuidade dos trabalhos editoriais. Início, então, ressaltando alguns avanços significativos que tenho observado. Em uma consulta recente à versão *online* da revista, salta aos olhos a superação da periodicidade irregular verificada no período 2000-2011. Mesmo que as versões impressas não acompanhem a regularidade da versão *online*, considero um grande feito a recuperação da regularidade da publicação. Aliás, em nossos dias, e particularmente diante das condições impostas pela pandemia, mas não apenas por isso, deveríamos colocar em discussão, a continuidade de versões impressas, quando se trata de periódicos com tiragens elevadas. Cada vez mais, atualmente, a preferência pelas versões *online* se impõe, dadas a facilidade e a rapidez de acesso a elas. Por outro lado, contudo, não podemos esquecer que a *Em Aberto* conta com respaldo do Inep,³ aliado ao suporte financeiro do Ministério da Educação de um país de dimensões continentais como é o Brasil. Nesse caso, considero importante ressaltar que versões impressas talvez ainda sejam cruciais para atingir públicos-alvo de regiões distantes, com condições geográficas muitas vezes de difícil acesso e, frequentemente, carentes de equipamentos tecnológicos que viabilizem projetos que demandem operações *online*. Penso ser este um ponto sensível a ser mantido em pauta nas agendas de veículos de divulgação científica em nosso País, particularmente no caso da *Em Aberto*.

A par da apreciação anterior, relativa aos méritos da recuperação da regularidade da publicação, devo ressaltar a atualidade dos focos temáticos que vêm sendo eleitos para os números publicados. Sob meu ponto de vista, abordar debates candentes, questões do nosso tempo que povoam o dia a dia de nossa vida social, cultural e política, é elemento fundamental para manter

² Costa (2012, p. 54).

³ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

aceso o interesse pelas leituras propiciadas pelo periódico. Esse é o caso das edições que tiveram como temas *Gênero e educação; Diferenças e educação: um enfoque cultural; Educação, pobreza e desigualdade social; Educação, espaço, tempo; Literatura para crianças e jovens: temas contemporâneos; Alfabetização: práticas de avaliação*, entre outros, que trazem contribuições no sentido de ampliar o espectro das discussões, subsidiando professores e estudantes em seus estudos e pesquisas.

Após destacar elementos relevantes da *Em Aberto* nos últimos dez anos e atendendo à tua pergunta, penso que ainda permanece intocada a questão da redefinição do público-alvo mencionada no “informe do campo de batalha” que escrevi por ocasião dos 30 anos da revista. Continuo a considerá-la importante no cenário das publicações brasileiras voltadas à tão complexa área da Educação em nosso País. Isso porque o numeroso segmento composto por professores do ensino fundamental e médio persiste, carente de boas propostas editoriais direcionadas ao debate de suas temáticas específicas, de seus desafios em termos de projetos atualizados e de correspondentes metodologias para acompanhar as transformações da educação contemporânea nesses níveis. Entendo, porém, tratar-se de um grande desafio, de uma iniciativa de execução difícil, especialmente nos dias em que, além de enfrentar uma pandemia, estamos imersos em um panorama político governamental pouco sensível aos imensos e gritantes problemas da educação brasileira. Na minha opinião, a discussão acerca das possibilidades de uma revisão do endereçamento da *Em Aberto* seria o ponto principal de uma agenda editorial para os próximos anos. Em seu escopo, talvez fosse possível incorporar as preocupações acerca de outros tópicos mencionados no “informe do campo de batalha”, como é o caso daqueles que dizem respeito às estratégias tanto de divulgação quanto de distribuição do periódico.

227

Bianca Guizzo – Neste cenário em que vivemos atualmente, sob teu ponto de vista, que desafios precisam ser enfrentados em termos de políticas públicas para a educação?

Marisa Costa – Essa pergunta talvez seja uma das mais difíceis, entre tantas que vêm sendo formuladas nesses tempos tão complexos para as sociedades contemporâneas. Não se trata, aqui, apenas de considerar as questões sanitárias, mas de tudo aquilo que as circunstâncias da pandemia expuseram sobre nossos modos de existência, e não apenas no Brasil. Parece que a ameaça à vida, que se aproximou tanto de cada um de nós, mostrou as veias abertas de um mundo com transformações nunca antes imaginadas. Especulava-se e falava-se muito sobre elas, mas subitamente elas se mostraram em plena operação diante de pessoas, populações e povos atônitos e despreparados. As telas de televisões, *tablets*, computadores e celulares não cessam de expor as tragédias ocasionadas pela disseminação da síndrome – hospitais lotados, doentes em macas aguardando vagas em CTIs,⁴ valas em cemitérios a céu aberto, corpos sem vida acumulados à espera de traslado para ocupá-las, longas filas na expectativa pelas vacinas, protestos pela falta delas,

⁴ Centros de terapia intensiva.

desempregados aglomerados em busca de doações de alimentos, crianças, jovens e idosos chorando por suas perdas... As doenças letais eram até então conhecidas, as maneiras de tratá-las também, assim como os modos de enfrentamento e as condições físicas e materiais requeridas para isso. De uma hora para outra, contudo, um inimigo impensado colocou por terra nosso arsenal de certezas e começamos a tatear, no escuro, sem referências. E, como se poderia supor, a pressão, o medo e a imprevisibilidade desorganizaram nosso universo com seu tão bem tramado repertório de soluções, mesmo que nem sempre elas fossem igualitárias e disponibilizadas a todos. Nesse cenário, veio à tona não apenas tudo de melhor em termos de solidariedade, amor e respeito ao outro, como também todo o egoísmo, toda a crueldade e toda a quase inimaginável desigualdade entre os seres humanos que habitam não só as grandes metrópoles.

No panorama dramático que tentei brevemente descrever, políticas públicas para a educação teriam que dar conta de preparar as pessoas para, primeiramente, desenvolver aptidões para conviver com a incerteza. Como o próprio Bauman – pensador cuja lucidez admiro – tanto nos chamou a atenção, vivemos em um mundo líquido, onde tudo muda constantemente e rapidamente. Pouco adiantaria adquirir bom desempenho em práticas e habilidades complexas se não estivermos preparados, antes de tudo, para abandoná-las, requalificar-nos novamente e não tomar isso como uma saga, mas como um jeito de viver em um mundo mutante.

228

Outro sociólogo importante, Richard Sennett,⁵ alertava, há quase 20 anos, que vivemos em uma sociedade de projetos de curto prazo, e isso tem se interposto à formação do caráter, uma vez que a instabilidade impede que as pessoas construam uma narrativa coerente para suas vidas. O longo prazo caminhava junto com virtudes estáveis como lealdade, confiança, comprometimento e ajuda mútua.

Segundo ele, a vida no novo capitalismo está erodindo tais virtudes, e eu penso que as circunstâncias da vida na pandemia mostraram as dimensões e o grau de tal erosão. As veias abertas de nossas sociedades de hoje clamam por projetos de educação que não descuidem dos sujeitos “humanos” que precisamos educar, apesar de estarmos todos convivendo em um mundo-máquina. As políticas públicas não deveriam jamais negligenciar a formação do caráter dos sujeitos e o respeito às diferenças, e isso parece estar cada vez mais relegado ao segundo plano. Os conhecimentos das Humanidades (Sociologia, Filosofia, História, Arte etc.), tão abandonados e desvalorizados hoje, particularmente em nosso País, ainda concentram enorme potencial para enfrentarmos a tragédia da desumanização – em todos os sentidos que o termo possa admitir – e sobrevivermos em um mundo instável, incerto e fluido como os líquidos.

Sensibilidade, caráter, respeito ao outro e solidariedade ainda são, na minha visão, os pilares para qualquer projeto de sociedade que alimente a esperança

⁵ Sennett (2005).

de vislumbrar um mundo melhor para se viver. Políticas públicas para a educação deveriam ter isso como prioridade. Contudo, infelizmente, parece ser algo de que estamos nos distanciando cada vez mais.

Bianca Guizzo – Retomando mais uma vez teu artigo⁶ publicado na *Em Aberto*, de que modo poderíamos – como produtores e propagadores de conhecimento científico – contribuir no enfrentamento aos desafios que se colocam ao campo educacional (aqui incluindo a escola, mas não se limitando a ela)?

Marisa Costa – Pudemos todos observar, ao longo desses quase dois anos de pandemia, que as contribuições do conhecimento científico mostraram-se fundamentais, constituindo-se no eixo principal de sustentação para emergirmos do pânico instaurado por uma doença mortal e desconhecida. A meu ver, nunca antes concentramos tantas expectativas no conhecimento científico, acompanhamos com tanta esperança as pesquisas e aguardamos com tanta ansiedade os resultados do trabalho de pesquisadores do mundo inteiro. Essa movimentação toda colocou em evidência o trabalho científico e os veículos de divulgação de seus resultados, que os tornaram disponíveis [os resultados] a imensos contingentes de leitores, assim como a audiências planetárias dos meios de comunicação.

É nesse cenário que vislumbro a importância da escola, no sentido de desenvolver nos estudantes as habilidades necessárias para decodificar e interpretar a gigantesca carga de informações que circula pelo mundo. Não só habilidades de leitura são indispensáveis, mas igualmente as de compreender, analisar, avaliar e compartilhar o conhecimento produzido e disponibilizado. Lado a lado com o trabalho insubstituível da escola, alinha-se o de outras instâncias como a família, os veículos de comunicação, as redes sociais. Estes últimos, embora detenham o poder de potencializar o uso e a divulgação do conhecimento produzido, nem sempre, conforme temos observado, optam por trilhar os caminhos do esclarecimento e da transparência.

Paradoxalmente, na era da informação planetária, quando se pode dizer que a humanidade inteira tem facilitado seu acesso ao conhecimento, estamos vivendo tempos sombrios e testemunhando impensáveis movimentos obscurantistas e negacionistas. Nesse quadro, seria a escola, mais uma vez, a tábua de salvação, o nicho que poderia contribuir para resguardar a capacidade de pensamento, para acolher, aproximar e tornar “legível” o conhecimento novo, para desenvolver as condições necessárias de análise, interpretação e julgamento. Obviamente, não se pode deixar de lado o domínio das operações cognitivas complexas e certa capacitação técnica, mas essas exigem ser acompanhadas pelas operações de pensamento reflexivo que mencionei. Um técnico ou um cientista despreparado para enxergar e analisar a complexidade do mundo em que vive pode produzir riscos a si e aos outros, no exercício de sua atividade.

É justamente em relação ao preparo de professores e estudantes para desenvolver o que eu chamaria de “competências de pensamento” (apesar

⁶ Costa (2012).

de não gostar muito do termo!), que considero tão desejável um periódico como a *Em Aberto* dedicar-se a subsidiar esse público com seus artigos. Acredito que precisamos alimentar a esperança. Tais protagonistas da educação e tais jovens em formação poderiam, quem sabe, ajudar-nos a construir formas novas e mais adequadas de pensar o mundo em que vivemos.

Bem, penso que me alonguei demasiadamente na resposta às perguntas que formulaste, distanciando-me, talvez, de tua expectativa por uma abordagem mais, digamos assim, concreta. Contudo, provavelmente, o fato de estar afastada das salas de aula e mais voltada a acompanhar os acontecimentos desse nosso tenso mundo em crise (não apenas sanitária!) tenha me feito pensar para além das questões exclusivamente educacionais, se é que se pode considerar que a educação não seja intrínseca a quase tudo em nossas vidas. Por fim, gostaria de ressaltar o admirável trabalho editorial realizado pelas equipes de editores nesses últimos dez anos. Sem dúvida, são visíveis na regularidade, na organização de cada número, nas temáticas propostas, na qualidade e na quantidade de artigos o esmero e a dedicação de cada um dos editores e colaboradores. Cumprimento-os por isso e por, assim, manterem vivo e atuante um periódico tão importante e necessário. Agradeço o convite para participar desta entrevista!

Referências bibliográficas

230

BAUMAN, Z. *Mundo consumo: ética del individuo en la aldea global*. Traducción de Albino Santos Mosquera. Barcelona: Paidós Contextos, 2010.

COSTA, M. V. Um informe enviado do campo de batalha: Em Aberto. *Em Aberto*, Brasília, v. 25, n. 87, p. 53-63, jan./jun. 2012.

SENNETT, R. *A corrosão do caráter: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Tradução de Marcos Santarrita. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

Marisa Cristina Vorraber Costa, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é professora titular aposentada dessa mesma universidade no Programa de Pós-Graduação em Educação.

vorrabercosta@gmail.com

Bianca Salazar Guizzo, doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), é professora da Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação.

bianca.guizzo@gmail.com

Recebido em 26 de agosto de 2021

Aprovado em 10 de novembro de 2021

Políticas públicas para a infância: da Assembleia Nacional Constituinte ao Marco Legal da Primeira Infância

Vital Didonet

entrevistado por

Viviane Fernandes Faria Pinto

Viviane Pinto – Pensando nas políticas com as quais você atua, como define infância?

Didonet – A definição mais adequada é por faixa etária. Uma definição de natureza qualitativa pode excluir algumas infâncias, e, para incluir todas, seria um tratado sobre as infâncias diversas, pois a da área rural é distinta daquela vivida pela criança urbana; a da criança indígena difere da vivida pela criança quilombola; a criança negra está marcada pelo racismo arraigado historicamente.

A infância vai até os 12 anos, e as pessoas dessa faixa etária são chamadas crianças; dos 12 aos 18, tem-se a adolescência, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente¹ (ECA). A idade de até 6 anos ou 72 meses, particularizada pelo Marco Legal da Primeira Infância² é um modo de viver o primeiro ciclo da vida como criança pequena que inaugura sua presença no mundo social e físico, no qual quer se afirmar como um “eu”. Há estudos que identificam a infância como uma categoria cultural e, nessa concepção, haveria tantas infâncias quantas fossem as culturas, os povos, os tempos e os lugares. Existem características comuns e, também, há necessidades das quais decorrem direitos de todas as crianças. As infâncias divergem ou se diversificam conforme os contextos históricos, socioculturais e econômicos, mas há comportamentos que “unificam” as crianças do mundo inteiro: a inauguração da vida, a surpresa dos começos, a epifania que revela a pessoa em surgimento na interação com o seu contexto sociocultural.

Viviane Pinto – É possível a participação das crianças na formulação das políticas públicas?

¹ Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

² Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

Didonet – Esse é um tema em construção. Nem todos estão de acordo sobre o conceito de autonomia da criança pequena e da sua capacidade de expressão. Eu gosto da metáfora do gêiser para expressar a exuberância de vida que brota da criança. Em vez de ser uma cisterna vazia que os adultos encham de conhecimentos, ela é uma nascente efervescente de necessidades que do seu interior brotam para interagir com o meio físico e social. Piaget afirmava que a criança é capaz de construir o conhecimento e o que há em sua mente como conhecimento é assimilado e reconstruído por ela. No campo teórico, essa ideia é bastante reconhecida. Agora, o quanto desse conceito é possível levar para as políticas públicas é outra questão.

Na educação infantil, é fácil compreender a participação das crianças, porque faz parte da pedagogia da infância escutá-las, envolvê-las no planejamento das atividades e modificá-lo à medida que elas vão atuando e encontrando outros caminhos. Entretanto, no campo das políticas sociais públicas, há dificuldade em admitir e operacionalizar esse conceito.

No entanto, temos experiências admiráveis de escuta de crianças, iniciadas na elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI 2010-2022) e continuada na construção dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI, 2011 em diante), também realizadas por várias outras organizações. Essa escuta é um direito da criança, tanto que a Lei nº 13.257/2016 inseriu, no seu art. 4º, a participação das crianças como princípio a ser seguido na elaboração das políticas, dos planos e dos programas a elas direcionados.

232

Viviane Pinto – Desde a década de 1980, você se dedica à formulação e à implementação de políticas direcionadas às crianças. Como foi sua trajetória?

Ainda no mestrado em Educação, em 1974, fui convidado para trabalhar no MEC, no recém-criado Serviço de Educação Pré-Escolar para organizar a educação pré-escolar no Brasil, pois o MEC nunca havia atuado nesse segmento. Fizemos o diagnóstico da situação da criança no Brasil e o mapa da educação pré-escolar nos estados. Havia duas situações: o atendimento das crianças de 0 a 3 anos, entregue à assistência social, em creches; e a educação pré-escolar, das crianças de 4 a 6 anos, de responsabilidade dos estados. Mais tarde, nos debates na Assembleia Nacional Constituinte,³ a creche foi inserida no capítulo da educação e se uniu à pré-escola, ambas constituindo a educação infantil, um dos avanços mais importantes para a educação da primeira infância.

Em 17 estados, havia educação pré-escolar, mas, no MEC, a prioridade era o ensino fundamental. O desafio era duplo: constituir essa educação no âmbito do MEC e expandi-la aos estados. Já havia pesquisas mostrando que ter frequentado a pré-escola reduzia a reprovação nas primeiras séries do ensino fundamental. Com esses dados, argumentamos que a pré-escola era aliada do ensino fundamental, e não uma competidora por recursos financeiros. Paralelamente, conversávamos com os secretários de educação de todos os estados.

³ A Assembleia Nacional Constituinte foi instaurada pelo Congresso Nacional em 1987, por força da Emenda Constitucional nº 26, de 1985.

Em 1976, fui convidado a integrar o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)⁴ como técnico, em um projeto financiado pelo Banco Mundial, que se compunha de sete subprojetos, entre os quais havia um voltado à alimentação das crianças de 4 a 6 anos. Elaboramos esse subprojeto em equipe interdisciplinar, destacando que a alimentação não é um fator isolado e independente da saúde, da educação e da assistência social às famílias. Embora situado num instituto de alimentação e nutrição, o projeto se propôs ao atendimento integral – saúde, alimentação, educação e interações com as famílias – e foi crescendo até chegar a atender 60 mil crianças.

A Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (Omep)⁵ tem um lugar especial na minha formação e atuação na educação infantil. Levei para a Associação Brasileira de Educação Pré-escolar, filiada à Omep Brasil, a visão holística da criança e a necessidade da atuação intersetorial. Organizamos o IV Congresso Brasileiro de Educação Pré-Escolar, em 1980, com o tema “A criança precisa de atenção”, abordamos todas as áreas do atendimento aos seus direitos com a participação do governo e das organizações da sociedade civil mais expressivas nesse campo.

Em 1981, voltei a integrar o quadro do MEC, assumindo a Coordenação de Educação Pré-Escolar. Com a redemocratização, em 1985, o tema central era a elaboração de uma nova Constituição; nesse período coordenei a Comissão Nacional Criança e Constituinte, que desenvolveu estudos e debates para dar visibilidade à criança e ao adolescente como pessoas e grupo social.

Viviane Pinto – Sem interromper a descrição da tua trajetória, gostaria que te detivesses um pouco no debate sobre a infância na Constituinte, uma vez que ele representa um marco importante para o campo das políticas na área.

Didonet – O artigo 227 da Constituição Federal de 1988 é um paradigma no que diz respeito à criança e ao adolescente. Quando colocarmos o artigo 227 em prática, teremos alcançado um patamar civilizatório sem precedentes.

A elaboração de uma nova Constituição para o País era o tempo oportuno para dar à criança o *status* de pessoa, cidadã, sujeito de direitos, e retirá-la do lugar subalterno de menor, incapaz e de simples preparação para a vida adulta. Para isso, era preciso fazer um amplo movimento de organização, mobilização social e de debates que causasse impacto social e político, que gerasse propostas inovadoras e conseguisse espaço no texto constitucional para a criança e seus direitos. Com esse objetivo foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte, composta por sete ministérios – da Educação, do Planejamento/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Saúde, da Justiça, da Previdência e Assistência Social (MPAS), do Trabalho e da Cultura; e seis organizações da sociedade civil – Unicef, Omep Brasil, Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Conselho Nacional do Direito da Mulher (CNDM),

⁴ O Inan foi criado no âmbito da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972.

⁵ Órgão consultivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), fundado em 1948 para oferecer assistência às crianças sobreviventes da 2ª Guerra Mundial. No Brasil, a entidade existe desde 1953, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das crianças pequenas.

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj). Mobilizamos o País inteiro.

A Comissão propôs que os estados e o Distrito Federal criassem suas comissões a modo da nacional: intersetorial, com organizações governamentais e da sociedade civil; assim, tínhamos em torno de 600 organizações envolvidas na obtenção de assinaturas para as emendas populares. Nos debates que promovíamos no Congresso Nacional, contávamos com um grupo numeroso de constituintes da área social interessados em discutir nossos argumentos. Dali, eles partiam para fazer seus debates, proposições e emendas aos sucessivos textos preliminares da Constituição.

Nosso movimento tinha três objetivos: produzir propostas de boa qualidade e que correspondessem à realidade da criança brasileira para chegar à Constituição Federal; convencer os constituintes de que o tema era relevante e precisava de atenção; e possibilitar à sociedade pensar a criança de forma positiva. Considero um acerto termos adotado a visão afirmativa da dignidade da criança e do adolescente como pessoas, cidadãos e sujeitos de direito, e de direitos específicos da idade nas propostas para a Constituição. Desse modo, aqueles que estivessem à margem do direito, submetidos a uma situação de exclusão, tinham prioridade para as políticas, que deveriam ser universais e inclusivas.

Era importante e necessário mudar a representação social da criança. No discurso cotidiano, predominava divisão entre criança e “menor”. Criança era a branca ou a loira, que frequentava a escola, aprendia tudo com facilidade e sobre a qual pairavam grandes expectativas. E “menor” era a negra, dos ambientes de pobreza, que se via na rua, que tinha insucesso na escola, inspirava dó, caridade ou medo. Nenhum futuro promissor era visto para ela. Era a época do Código de Menores⁶ e precisávamos mudar essa concepção. Então, começamos a atuar com os meios de comunicação, e, no final da Constituinte, uma pesquisa nacional identificou mudanças significativas na representação social da criança.

Viviane Pinto – Na sua opinião, o que o Marco Legal da Primeira Infância representa?

Didonet – Dentro do ECA, o Marco Legal da Primeira Infância é a lupa que torna visíveis particularidades da faixa etária de 0 a 6 anos. O ECA compreende a faixa de 0 a 18 anos, cria um sistema de garantia dos seus direitos e propõe uma estrutura de serviços para que eles sejam assegurados. Quando ele foi escrito, havia o fantasma do Código de Menores e os problemas que emergiam na imprensa, nos debates e na conversa cotidiana eram os dos adolescentes “em conflito com a lei”. O ECA deu maior atenção a essas questões e foi sóbrio no que diz respeito à criança de 0 a 6.

O Marco Legal leva em consideração o acervo científico sobre o desenvolvimento infantil, a relevância das experiências nos primeiros anos de vida, que

⁶ Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, revogada pela Lei nº 8.069, de 1990.

fornecem as bases para a construção da personalidade e para aprendizagem ao longo da vida. Em síntese, o Marco Legal indica os princípios e as diretrizes que devem reger a construção de uma política integrada para atendimento total à primeira infância.

Uma política requer instrumentos gerenciais e técnicos para aplicá-la. Os instrumentos gerenciais são o Pacto Interfederativo entre União, estados e municípios, e o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância; o instrumento técnico é o Plano Nacional pela Primeira Infância.

Viviane Pinto – Em termos de política, o que o Marco Legal simboliza?

Didonet – Simboliza um movimento de construção de direitos, de atenção à criança de até 6 anos de idade. Ele esclarece a corresponsabilidade da família, da sociedade e do Estado no cuidado integral da criança pequena. Um símbolo representa, significa e convoca, mas é, ao mesmo tempo, um potencial de criação. Quando você olha para um símbolo, você pode ir além dele. O Marco Legal da Primeira Infância dá a chance de se fazer muito mais do que está expresso ali. Ao fazer um plano de longo prazo, envolve diferentes setores da gestão pública e da sociedade.

Viviane Pinto – Você é um dos membros fundadores da Rede Nacional Primeira Infância. Pode nos falar um pouco sobre esse trabalho?

Didonet – Em 2000, o deputado Osmar Terra propôs que um comitê promovesse, na esfera política, ações de atenção à primeira infância. Assim, surgiu o Comitê para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância (Codipi) que foi extinto em 2003, mas teve o papel de semente, que vingou em 2006/2007 como Rede Nacional Primeira Infância. O Instituto Promundo fizera parte do Codipi e, com o apoio da Fundação Bernard van Leer, convidou instituições governamentais e não governamentais para formar um “núcleo pela primeira infância”, mas, no entendimento dos participantes, deveria ser uma “rede de organizações”. E formou-se a Rede.

Precisava-se de um plano, e me encarregaram de coordenar a sua construção, com as seguintes características: abrangência de todos os direitos, participação do governo e da sociedade civil, escuta das crianças, longo prazo e aprovação pelos órgãos normativos, de sorte que se constituísse num “plano de Estado”, em vez de um “plano de governo”. Havia planos nacionais de educação, de saúde, de assistência social, de convivência familiar e comunitária que não interagem. Percebeu-se que havia áreas descobertas, direitos não atendidos, dimensões da criança nem sequer mencionadas nas políticas públicas. Depois de ouvidas as instituições envolvidas abriu-se o debate pela internet.

A construção coletiva enriqueceu o Plano Nacional pela Primeira Infância e agora estão sendo elaborados planos estaduais e municipais pela primeira infância.

Viviane Pinto – Então, a Rede retoma uma articulação presente desde a Constituinte e congrega especialistas e organizações que atuam em diferentes áreas relacionadas à infância, convergindo para um propósito?

Didonet – Ela fez e continua fazendo o trabalho de articular organizações do governo e da sociedade civil, especialistas e profissionais que se ocupam direta ou transversalmente de todo e qualquer assunto que diz respeito às crianças de até 6 anos de idade, mobilizando-os para atuarem em conjunto. Na reunião inicial, eram 17 organizações; quando elaboramos o Plano Nacional pela Primeira Infância, havia 79; e hoje a Rede articula cerca de 260 organizações, sendo que várias delas são redes com capilaridade em todo o território nacional.

Viviane Pinto – A obrigatoriedade de ensino a partir dos 4 anos chamou a atenção para a qualidade da oferta. Como você observa esse movimento?

Didonet – O direito das crianças é à educação e não a uma vaga na instituição educacional. Precisa haver vagas, mas estar naquele espaço, sem vivenciar as experiências que desenvolvem o pensamento e as estruturas de cognição, expressão, socialização, participação e a estrutura psicoafetiva não as ajudará a se constituírem pessoas autônomas na interdependência social. A expansão da rede de estabelecimentos de ensino visa universalizar o atendimento da demanda e dar oportunidade às crianças que estão excluídas, mas só terá sentido educacional se for de boa qualidade, pois, sem esta, de nada servirá. Nesse ponto, não podemos transigir: a inclusão é um princípio fundamental, que tem como corolário educação de qualidade.

Foram inseridas na legislação e nos planos de educação definições e diretrizes sobre qualidade, como: a) a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios do ensino (artigo 3º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB)⁷; b) “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (artigo 4º, inciso IX, da LDB); e c) a adoção, pelo Conselho Nacional de Educação, do conceito Custo Aluno Qualidade (CAQ) e sua inserção no Plano Nacional de Educação 2014-2024.⁸ Esses seriam os critérios para nós, neste tempo.

A qualidade depende de recursos financeiros, de materiais didáticos apropriados, de espaços adequados para a aprendizagem e, principalmente, da formação inicial e continuada dos profissionais do magistério.⁹ Outro aspecto relevante é envolver os alunos na avaliação da educação.

Viviane Pinto – No bojo das discussões sobre a qualidade, uma distinção conceitual foi cunhada por você: “avaliação da educação infantil” e “avaliação na educação infantil”. Você poderia explorar um pouco esses conceitos?

Didonet – Um dos focos da avaliação pergunta pela qualidade dos elementos que constituem a oferta educacional que a escola faz às crianças, e o outro, pela aprendizagem e pelo desenvolvimento das crianças. A avaliação da educação

⁷ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

⁸ Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

⁹ Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

infantil se refere à oferta, ou seja, ao que chega de fora para as crianças. Responde à pergunta sobre a proposta pedagógica, os profissionais, os materiais disponíveis para as atividades, os diversos espaços etc. A avaliação na educação infantil se refere ao fenômeno interno aos sujeitos que vivenciam as experiências oportunizadas pela escola. Um olhar desatento à filigrana dessas duas abordagens pode considerar essa uma distinção sem importância, dado que ambas estão intrinsecamente relacionadas. Mas se cuidarmos das consequências das conclusões a que cada uma dessas dimensões avaliativas chega, perceberemos o quão relevante é distingui-las.

Quando o MEC decidiu fazer a avaliação da educação infantil, uns a julgavam necessária para coletar dados que corroborassem a exigência de maior qualidade na oferta. Outros temiam que, começar avaliando a apropriação de conhecimentos, habilidades e atitudes, enfim, determinados itens do currículo, iria rotular as crianças sem questionar ou ter noção de quão adequadas ou inadequadas eram as ações realizadas na instituição educacional.

O documento “Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação” produzido pelo MEC e encaminhado ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), visava subsidiar as reflexões e a construção do projeto de avaliação da educação infantil. Sugeria-se que a primeira fase de um processo de avaliação incidisse em questões como: condições de trabalho dos professores, formação inicial e continuada, qualidade da proposta pedagógica, tempos e espaços em que essa educação é feita, adequação dos materiais pedagógicos etc.

O Estado tem o dever de garantir a qualidade possível desses fatores e, para isso, tem que proceder à sua avaliação. Tendo tomado as medidas para que esses fatores estejam dotados da qualidade recomendada, podemos nos dirigir às crianças com este “discurso”: estamos oferecendo-lhes o bom e o melhor que podemos, agora vamos ver se vocês estão “aproveitando”. E aí poderíamos investigar outros fatores externos à escola que estejam interferindo contrariamente na aprendizagem e no desenvolvimento. Esses dois olhares, o de fora e o de dentro, complementam-se.

Viviane Pinto – O Inep avalia as condições de oferta da educação infantil. Na edição de 2019, foi aplicado um estudo-piloto e, na edição de 2021, houve a primeira avaliação sobre a oferta da educação infantil pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Porém, há entidades e especialistas que defendem a necessidade de avaliar também os processos pedagógicos. O que você pode acrescentar sobre essa discussão?

Didonet – O que consideramos importante desenvolver na criança? Só linguagem? Só leitura? Aí está a questão principal: qual é o cerne da avaliação? Tendo em vista a finalidade da educação infantil definida pela LDB, de promover o desenvolvimento global e harmônico da criança, antes de tirar conclusões é preciso ter claro o que significa global e o que significa harmônico, e se a ação pedagógica está coerente com o que esses conceitos expressam.

Não podemos nos ater à avaliação de um processo ou dois, como conhecimentos matemáticos ou leitura e escrita, mas ter em mente a necessidade de formação

integral da criança como alguém que deve construir uma autoimagem positiva, que precisa ter experiências exitosas, que tenha sido incentivada em sua curiosidade e respeitada na sua singularidade, que forme uma noção do outro como igual a si, mas também diferente, que aprenda a confiar, cooperar e conviver. Esses fatores são mais difíceis de captar em uma avaliação, no entanto, são reveladores da qualidade do processo pessoal de desenvolvimento.

As habilidades de expressão linguística, a contagem do número de palavras que a criança conhece e outros itens pontuais são fáceis de medir, mas aqui, outra vez, pode-se cometer grave engano: por exemplo, se o teste sobre linguagem, medida pelo número de palavras que a criança conhece, contiver 50 palavras de um ambiente tipicamente urbano – referentes a museu, viagens, restaurante etc. –, as crianças da cidade poderão sair-se bem, ao passo que as da zona rural ignorarão grande parte delas. E, inversamente, 50 palavras que nomeiam coisas e cenas do campo serão ignoradas pelas crianças urbanas. Em síntese, se a ferramenta de avaliação não leva em conta a cultura, as experiências estéticas, linguísticas e físicas das crianças, não será sensível ao que elas estão efetivamente aprendendo e usando como instrumentos de conhecimento do mundo.

Viviane Pinto – No fundo, esses aspectos criam uma limitação para uma proposta única de avaliação para crianças da educação infantil.

Didonet – Uma avaliação nacional comparativa tem essas limitações. A menos que se queira padronizar, uniformizar os conhecimentos, as habilidades, o desenvolvimento das crianças brasileiras, será sempre preciso respeitar a diversidade de desenvolvimento em função da diversidade dos ambientes. Daí se deduz que a avaliação do desenvolvimento, dos conhecimentos e das habilidades precisa estar afinada com as vivências que as crianças têm, com as expectativas de seu meio familiar e comunitário. Uma avaliação nacional – com instrumentos únicos para todo o País – tem que estar atenta para não privilegiar uma e desconsiderar outras culturas infantis. Entretanto, pegar um pouco de cada uma das tantas culturas da infância que existem no território brasileiro para montar um instrumento único de avaliação pode acarretar duas imprecisões: não avaliar as crianças por inteiro, isto é, em todas as dimensões do seu desenvolvimento, e tomar itens menos relevantes em detrimento do que é mais importante em cada ambiente sociocultural.

Há, porém, valores fundamentais para o desenvolvimento humano em qualquer ambiente, e alguns comportamentos infantis são universais. As crianças têm iniciativas, são curiosas, brincam, expressam necessidade de proteção, comunicam-se, reagem ao que se lhes apresenta, constroem conhecimentos sobre as pessoas, a natureza, os animais e os objetos que as rodeiam. Então, mais do que avaliar comparativamente, deve-se avaliar a criança em relação a si mesma e a sua inserção e expressão no grupo ao qual pertence.

Uma observação ainda parece necessária: há valores universais que toda criança precisa formar ou adquirir e há comportamentos ou tradições que negam a dignidade, o respeito, a singularidade da criança: infanticídio, descaso para com aquelas com deficiência, violência física e psicológica como método

de correção e educação, negação às meninas de frequência à escola, racismo e discriminação em virtude de cor desde a infância etc. Assuntos como esses devem fazer parte do processo civilizatório universal e da garantia de todos os direitos das crianças a todas elas. A avaliação do desenvolvimento precisa estender o olhar também para esse aspecto.

Viviane Pinto – Temos visto um avanço de propostas que visam diminuir os custos com a educação de crianças pequenas, uma vez que o atendimento de creches e centros de educação infantil é considerado de alto custo. Uma alternativa apresentada de forma recorrente é a oferta de *vouchers* ou de atendimento por mães “crecheiras”, por exemplo, o que a meu ver constitui retrocesso em termos de políticas para a infância. Como você percebe esse movimento?

Didonet – Podemos dizer que há dois grupos que geram retrocesso no direito da criança à educação infantil e no dever do Estado em garanti-la com qualidade: um tem boa vontade e o outro, intenção escusa. O primeiro é constituído por aqueles que querem ampliar as oportunidades de acesso, de sorte que todas as crianças, em especial as dos ambientes de maior vulnerabilidade social, frequentem uma creche. Eles argumentam, com sensibilidade e razão, que muitas mães não conseguem vagas em creches e que a falta dessas vagas as impede de conseguir um emprego; ou, quando conseguem, acabem gastando metade do que ganham pagando uma creche. Esse grupo vê na oferta de dinheiro ou *voucher* para essas famílias a chance de seus filhos serem matriculados em uma creche privada. Entendo que essas pessoas têm boa vontade, mas não fazem uma análise política sobre o papel do Estado nem sobre a qualidade da educação que o *voucher* estaria possibilitando àquelas crianças.

O segundo grupo é o dos que optam por essa alternativa com a intenção de transferir recursos do Estado, da educação pública, para a iniciativa privada. Esse grupo quer privatizar a educação, sob o discurso da desconfiança do Estado enquanto agente de educação de qualidade. Esse discurso existe também na área da saúde: o apoio do governo aos planos de saúde privados com a justificativa de que o Sistema Único de Saúde (SUS) não é capaz de atender a demanda. É similar ao movimento “pró- *voucher*” que observamos na educação. Dessa forma, ambos os grupos – os de boa vontade e os privatistas – atuam para resultados perniciosos para a democracia, na sua dimensão de igualdade e justiça social.

Sou contrário ao *voucher* na educação por várias razões. Uma delas é porque, criado no âmbito do neoliberalismo inglês de Margaret Thatcher, resultou na desigualdade de acesso à educação. O Chile, que também adotou essa política, é outro exemplo dos seus equívocos, que culminaram com os movimentos sociais dos estudantes nos últimos anos. Há estudos da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) que analisam os equívocos que a política de *voucher* acarreta. Nós queremos uma educação de qualidade para todos, e o Estado tem que se equipar para garanti-la a todas as crianças.

Não discutimos o direito de opção pela educação pública ou privada, mas existe o dever do Estado em oferecer as vagas com qualidade e não há que se pensar em falta de recursos.

Viviane Pinto – Vital, quero agradecer sua disponibilidade em conversar conosco sobre um tema tão importante. Foi uma aula!

Didonet – O agradecimento deve ser meu, Viviane, porque você me deu a honra da sua atenção e a inteligência de suas perguntas.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação*. Brasília: MEC, 2012.

DIDONET, V. (Org.) A criança precisa de atenção. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR, 4., 1980, Brasília, DF. *Urgência em atender ao pré-escolar pela integração de esforços*. Brasília, DF: OMEP Brasil, 1981.

DIDONET, V. A pré-escola como escola. *Em Aberto*, Brasília, v. 1, n. 4, p. 14-25, mar. 1982.

DIDONET, V. A educação da criança menor de 7 anos e a Constituinte. *Em Aberto*, Brasília, v. 5, n. 30, p. 13-17, abr./jun. 1986.

DIDONET, V. Balanço crítico da educação pré-escolar nos anos 80 e perspectivas para os anos 90. *Em Aberto*, Brasília, v. 10, n. 50/51, p. 19-33, abr./set. 1992.

DIDONET, V. Creche: a que veio... para onde vai... *Em Aberto*, Brasília, v. 18 n. 73, p. 11-27, jul. 2001.

DIDONET, V. Objetivos e metas para a creche no Plano Nacional de Educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 73, p. 147-150, jul. 2001.

Vital Didonet, mestre em educação pela Universidade de Brasília (UnB), atua há mais de 40 anos nas áreas de educação infantil e políticas para a primeira infância. Coordenou a elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância (2014/2022) e sua revisão e atualização para o período 2020-2030. É membro da Rede de Líderes em Primeira Infância da América Latina e Caribe.

vitaldidonet@gmail.com

Viviane Fernandes Faria Pinto, doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB) com realização de estágio sanduíche na Universidade de Jyväskylä na Finlândia. É pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Avaliação da Educação Básica com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e com o Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS).

viviane.educ@gmail.com

Recebido em 4 de novembro de 2021

Aprovado em 31 de março de 2022

reserhas

Revisitando a pedagogia da repetência

Ruben Klein

RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, 1991.

Em 1991, Sergio Costa Ribeiro escreveu o artigo, hoje clássico, “A pedagogia da repetência”, utilizando dados dos anos 1980. A situação da educação no Brasil era bem diferente de hoje. Não havia avaliação da educação nem se falava em qualidade de aprendizado. A política educacional se centrava em construir escolas. No artigo em pauta, ele aponta a repetência como o grande problema da educação brasileira, prevalente em todas as camadas da população, e chama a atenção para o fato de que é uma pedagogia aceita por toda a sociedade. De acordo com o autor,

Parece que a prática da repetência está contida na pedagogia do sistema como um todo. É como se fizesse parte integral da pedagogia, aceita por todos os agentes do processo de forma natural. A persistência desta prática e da proporção desta taxa nos induz a pensar numa verdadeira metodologia pedagógica que subsiste no sistema, apesar de todos os esforços no sentido de universalizar a educação básica no Brasil. (Ribeiro, 1991, p. 18).

Apesar de todas as avaliações feitas no Brasil desde a década de 1990 indicarem que a repetência não funciona no sentido de melhorar o desempenho dos estudantes, a prática e a crença continuam, embora tenham diminuído muito desde a década de 1980.

O questionário do professor de Língua Portuguesa e Matemática do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2019, questão 10, traz a seguinte questão: “Indique o quanto você concorda ou discorda em relação aos seguintes temas envolvendo o seu trabalho como professor(a) da educação básica: Repetir de ano é bom para o aluno que não apresentou desempenho satisfatório”.

É preocupante o fato de 50% a 60% dos professores das séries pesquisadas terem respondido que concordam ou concordam fortemente com a afirmação acima. A situação é pior entre os professores de matemática. Cruzando essas respostas com os dados dos discentes, vemos que mais de 50% dos alunos estudam com professores que concordam ou concordam fortemente com a afirmação, em todas as dependências administrativas.

Indicar que a repetência é o grande problema da educação brasileira, ou um dos maiores, é apontar que esse é um problema de responsabilidade da escola e dos seus gestores. A repetência é uma das causas da evasão, talvez a principal, pois são os alunos com idade superior à correta para a série que tendem a se evadir. No entanto, costuma-se considerar a evasão como o grande problema e, em consequência, responsabilizar a família e a sociedade. Mudar o foco da evasão para a repetência é responsabilizar o sistema escolar em vez de culpar as famílias e os alunos. Sergio Costa Ribeiro já mencionava que, na década de 1980, havia mais matrículas nas oito séries do ensino fundamental (EF) do que as necessárias para atender todos os alunos na idade correta nessas séries. Isso indica a crença na educação e o esforço das famílias em manterem os filhos na escola.

Infelizmente, ainda hoje é comum mencionar somente a evasão no ensino médio (EM), esquecendo-se da alta taxa de repetência na 1ª série desse nível de ensino e de que muitos alunos já chegam ao EM com defasagem de idade devido à repetência no EF, além de apresentarem problemas de aprendizado. Tratam-se, assim, dos sintomas da doença, e não das suas causas, ou seja, a repetência e a baixa qualidade do ensino.

O artigo é muito atual, ainda, em alguns aspectos, uma vez que trata da desigualdade educacional entre localização urbana/rural e níveis socioeconômicos, o que é tema de estudos até hoje. Também faz o alerta, válido até hoje em dia, de que é necessário universalizar a educação fundamental com um bom nível de qualidade. Os dois últimos parágrafos do artigo ilustram essa concepção:

Hoje, as consequências desse processo de retenção da população nas primeiras séries do ensino fundamental adquirem contornos muito mais importantes do que a noção de educação para a cidadania. A internacionalização da economia e da tecnologia exige um nível de alfabetização funcional que vai muito além do que desenhar o próprio nome ou ler uma mensagem simples. Tanto do ponto de vista da mão-de-obra como dos consumidores, numa sociedade moderna, vamos precisar de uma competência cognitiva cada vez maior *de toda a população*.

Torna-se quase ridículo pensar que a modernização do País possa ocorrer sem a universalização competente da educação fundamental. Diante do quadro descrito, nunca chegaremos a ser o último país do Primeiro Mundo, mas corremos o sério risco de nos tornarmos o primeiro do *Quarto Mundo*. (Ribeiro, 1991, p. 19).

O texto chama a atenção para o fato de que não se conhecia a qualidade da educação dos que conseguiam resistir e terminar o EF e propõe a criação de “um sistema permanente de avaliação cognitiva dos alunos, que desse ao público instrumentos de cobrança da qualidade da escola” (Ribeiro, 1991, p. 19).

O trabalho de Sergio Ribeiro e Philip Fletcher (1989) com o modelo Profluxo, que se baseia nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad),

mostrou que as estatísticas oficiais relativas às taxas de transição entre séries estavam erradas, especialmente na 1ª série do EF. Enquanto, pelas estatísticas oficiais, em 1982, as taxas de repetência e evasão na 1ª série eram de 0,296 e 0,255, respectivamente, as taxas obtidas pelo Profluxo eram de 0,524 e 0,023. Na Tabela 1, observam-se as taxas de repetência das estatísticas oficiais em 1982; as taxas pelo Profluxo; as taxas corrigidas utilizando o censo educacional, segundo metodologia em Klein (2003), para os anos de 1982, 1988, 1998; e as taxas de 2008 e 2017, calculadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), segundo sua base longitudinal, a partir do censo escolar por aluno. Na Tabela 1 e na Tabela 3, verifica-se a conversão de oito séries do EF para nove anos do EF, iniciada em 2007, conforme a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

Tabela 1 – Taxas de repetência (em percentuais)

Ano	ano 1	ano 2	ano 3	ano 4	ano 5	ano 6	ano 7	ano 8	ano 9	1 EM	2 EM	3 EM
1982 ^a		29.6	20.7	16.9	13.4	22.7	19.9	17.0	12.3	14.7 ^b	9.6 ^b	4.6 ^b
1982 ^c		52.4	34.2	26.5	21.5	31.8	19.2	16.5	19.5			
1982 ^d		60.3	30.3	23.2	19.7	34.8	30.9	27.9	22.0	35.8	26.0	12.9
1988 ^d		52.3	37.2	27.3	23.5	38.9	32.2	28.0	21.3	39.8	27.9	12.7
1998 ^d		40.7	21.3	15.7	12.0	22.9	16.2	14.5	11.2	23.4	15.6	8.8
2008 ^e	5.9	16.0	15.7	10.9	10.7	17.7	14.5	11.5	12.7	17.5	11.5	8.4
2017 ^e	2.7	3.4	10.9	7.2	6.6	12.5	10.4	7.7	7.3	14.3	7.8	4.0

Fonte: Elaboração própria baseada em Ribeiro (1991, p. 8-14) e Brasil. Inep ([s.d.]).

Notas: ^a Taxas oficiais oriundas do artigo "Pedagogia da repetência" (Ribeiro, 1991).

^b Taxas acrescentadas pelo autor.

^c Taxas do Profluxo do artigo "Pedagogia da repetência".

^d Taxas corrigidas a partir de Censos Escolares por Klein (2003).

^e Taxas Inep, a partir do censo escolar por aluno (Brasil. Inep, [s.d.]).

A partir dessa evidência, nosso trabalho com o censo escolar mostrou o erro conceitual em várias definições, inclusive nas de aluno repetente e aluno novo, que eram parte do erro no cálculo das estatísticas oficiais. Com base nisso, as taxas de transição entre séries foram corrigidas (Klein, Ribeiro, 1991; Klein, 2003).

O erro conceitual mais importante era a definição de repetente. Para os censos escolares anteriores a 1995, repetente era o aluno que frequentava a mesma série do ano anterior por ter sido reprovado por avaliação ou frequência. A definição correta é o aluno que frequenta a mesma série do ano anterior, não importando o motivo, por exemplo, o aluno pode ter sido reprovado, ter abandonado a escola durante o ano e até mesmo ter sido aprovado no ano anterior.

A Tabela 2 mostra as matrículas da 1ª série e os tamanhos das coortes de sete anos na década de 1980, idade correta de entrada na 1ª série, segundo o censo demográfico. A razão entre a matrícula e o tamanho da coorte é maior que dois, no início da década, e próxima de dois, no restante do período. Isso implica uma impossibilidade demográfica, como Sergio Ribeiro aponta no artigo, pois, em um sistema escolar estável, a entrada de alunos novos na 1ª série não pode ser maior que o tamanho da coorte da idade correta. A explicação para esse fato é que o sistema

escolar tinha uma subseriação da 1ª série para um grande número de alunos. O aluno fazia a 1ª série A e depois a 1ª série B, e era considerado aprovado na 1ª série A, não sendo, portanto, considerado repetente na 1ª série B. Mas como ele estava repetindo a mesma série, é o que chamávamos de repetente aprovado. A matrícula da 1ª série começou a cair com a introdução das classes de alfabetização em alguns locais, as quais substituíam a 1ª série A, e com a introdução dos ciclos de alfabetização, que possibilitavam a promoção automática entre os anos, o que deixava a repetência para o último ano do ciclo.

Pode-se ver, na Tabela 1, que a taxa de repetência corrigida na 1ª série (ano 2) é ainda maior que a do Profluxo, e as taxas corrigidas das demais séries são sempre maiores que as das estatísticas oficiais de 1982. Isso se deve ao fato de que, pelo erro conceitual na definição de repetente, esses eram subestimados em todas as séries.

Verifica-se, ainda, que a repetência aumenta na década de 1980, da 2ª série em diante, caindo a partir da década de 1990, possivelmente devido à grande conscientização sobre o problema, empreendida em grande parte e com muita ênfase por Sergio Costa Ribeiro no cenário acadêmico e público. O artigo em análise, "A Pedagogia da repetência", teve uma grande repercussão e, segundo o Google Acadêmico, já foi citado 492 vezes em artigos indexados.

Tabela 2 – Matrículas na 1ª série do EF, segundo o censo escolar, a coorte de 7 anos e a razão

Ano	Matrícula 1ª série EF	Coorte7 ¹	Razão
1982	7.213.626	3.093.685	2.33
1984	7.419.093	3.203.399	2.32
1986	6.515.626	3.392.353	1.92
1988	6.769.039	3.606.426	1.88
1990	6.642.037	3.551.516	1.87

Fonte: Klein (2003, p. 135).

Nota: ¹ Coorte7 significa coorte de 7 anos, ou seja, todas as pessoas de 7 anos.

Conforme se observa na Tabela 3, as taxas de evasão das estatísticas oficiais são elevadas em todas as séries, exceto na 4ª série (ano 5) e na 8ª série (ano 9). A taxa de evasão mostrada na Tabela 3 é da 8ª série (ano 9) em relação à 1ª série do EM, por isso foi substituída a taxa de evasão oficial da 8ª série. Em 1982, a taxa de evasão da 4ª série nas estatísticas oficiais deveria ser grande – e não pequena – devido à dificuldade existente à época, na passagem da 4ª para a 5ª série; além disso, uma taxa da 8ª série negativa é um absurdo, indicando problemas com a metodologia do cálculo. Essa taxa da 8ª série deveria ser alta, por falta de vagas na 1ª série do EM e pela dificuldade de passagem do EF para o EM. Pode-se ver que o problema da evasão da 4ª série (ano 5) está praticamente resolvido, enquanto o da 8ª série (ano 9), apesar de ter diminuído, ainda continua relevante.

Tabela 3 – Taxas de evasão (em percentuais)

Ano	ano 1	ano 2	ano 3	ano 4	ano 5	ano 6	ano 7	ano 8	ano 9f	1EM	2EM	3EM
1982 ^a		25.5	9.0	9.3	4.8	13.8	10.2	10.0	-8.6 ^b	19.1 ^b	16.0 ^b	8.5 ^b
1982 ^c		2.3	4.2	7.0	18.4	8.5	8.8	10.7	20.2			
1982 ^d		2.0	7.4	10.7	16.7	14.4	13.3	12.6	19.0	12.2	7.4	3.4
1988 ^d		2.0	5.6	7.5	12.3	11.3	10.5	8.6	14.4	11.3	8.2	3.2
1998 ^d		0.9	4.2	5.5	6.8	7.6	9.5	6.1	9.9	10.7	6.5	1.6
2008 ^e	1.9	2.9	2.7	3.0	4.6	7.9	8.8	9.0	11.4	18.1	16.0	10.4
2017 ^f	1.3	1.2	1.3	1.5	2.6	5.3	6.4	6.4	8.2	13.6	12.2	6.3

Fonte: Elaboração própria baseada em Ribeiro (1991, p. 8-14) e Brasil. Inep (s.d.).

Notas: ^a Taxas oficiais oriundas do artigo "Pedagogia da repetência" (Ribeiro, 1991).

^b Taxas acrescentadas pelo autor.

^c Taxas do Profluxo do artigo "Pedagogia da repetência".

^d Taxas corrigidas a partir de Censos Escolares por Klein (2003).

^e Taxas Inep, a partir do censo escolar por aluno (Brasil. Inep, [s.d.]).

^f Taxa de evasão em relação à 1ª série do EM.

A seguir, mostraremos a evolução de alguns indicadores e a relação entre as taxas de repetência com as taxas de evasão, as taxas de conclusão de uma coorte de idade e com o desempenho cognitivo em Língua Portuguesa (LP) e em Matemática (MT) no Saeb.

Segundo o artigo, 93% de uma geração (coorte de idade) já tinha acesso à escola em 1982. Hoje são quase 100%: segundo a Pnad de 2019, 99.9% das crianças de 7 anos estavam na escola.

A Tabela 4 demonstra a evolução do percentual da população de 15 a 39 anos que já concluiu o EF. Os dados de 1982 e 1988 são retirados do artigo de Sergio Ribeiro. Os outros dados foram calculados pelo autor, a partir das Pnads, e incluem quem concluiu o EF na EJA.

Tabela 4 – Percentual da população de 15 a 39 anos que concluiu o EF

1982	1988	1998	2008	2018	2020
27.9	34.9	45.1	67.0	81.0	85.3

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de IBGE ([c2022a], [c2022b]).

Outra maneira de ver a conclusão é por meio da análise da Meta 4 (Todos pela Educação, [2015]), elaborada pela organização não governamental Todos pela Educação, sobre a universalização da conclusão do EF e do EM com, no máximo, um ano de atraso. A meta requer que, em 2022, mais de 95% dos alunos com 16 anos de idade já tenham concluído o EF e que mais de 90% dos alunos com 19 anos de idade já tenham concluído o EM.

Na Tabela 5, mostram-se os quartis de renda domiciliar total e *per capita* em reais, de 2019. A partir da renda domiciliar total, dividiu-se a população em quatro faixas: d1, renda domiciliar total menor que o primeiro quartil; d2, renda entre o 1º quartil e o 2º quartil (mediana); d3, renda entre o 2º quartil e o 3º quartil; e d4,

renda acima do 3º quartil. Lembramos que o salário-mínimo, em 2019, foi de R\$ 998,00.

As Tabelas 6 e 7 mostram a evolução da Meta 4, de 1999 a 2019, por faixa de renda e para a população total. Também mostram a taxa de conclusão para a população total, que é o máximo das taxas de conclusão por coorte de idade. Observa-se que, apesar do progresso, nenhuma meta será cumprida em 2022. Pode-se ver como elas crescem com a faixa de renda. Foram necessários 20 anos para que a taxa de conclusão, com no máximo um ano de atraso, da população na faixa um, quase atingisse a mesma taxa que a população na faixa quatro possuía em 1999.

Tabela 5 – Quartis da renda em reais – 2019

Renda	25%	50%	75%
Domiciliar total	1.431	2.601	4.704
Domiciliar <i>per capita</i>	429	833	1.500

Fonte: Elaboração própria baseado em dados de IBGE (2020).

Tabela 6 – Meta 4 para o EF por faixa de renda, total e taxa de conclusão para a população

Ano	d1	d2	d3	d4	Meta 4	Taxa de conclusão
1999	19.2	27.9	46.3	69.5	40.8	54.6
2007	45.3	54.4	67.5	85.0	63.0	75.5
2015	62.5	72.3	82.3	90.2	75.9	84.7
2019	66.9	76.3	84.3	93.4	78.3	88.4

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de IBGE ([c2022a], [c2022b]).

Tabela 7 – Meta 4 para o EM por faixa de renda, total e taxa de conclusão para a população

Ano	d1	d2	d3	d4	Meta 4	Taxa de conclusão
1999	5.8	14.0	24.2	49.1	25.4	32.2
2007	23.1	33.2	48.8	73.5	46.9	54.4
2015	41.8	51.4	58.9	79.6	58.5	65.5
2019	46.3	58.8	73.6	84.3	65.1	71.3

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de IBGE ([c2022a], [c2022b]).

Os gráficos 1, 2, 3 e 4 exibem a relação, em 2017, para o Brasil, Regiões e unidades da Federação (UFs), entre as taxas de repetência do EF e as taxas de evasão nesses segmentos, bem como a relação entre a repetência e as taxas de conclusão do EF, com no máximo um ano de atraso (Meta 4), e a relação com as médias de proficiências no 9º ano em LP e MT do Saeb 2017. Observa-se a associação positiva da repetência com a evasão e negativa da repetência com as taxas de conclusão e as médias de proficiência. Temos alta repetência com baixo desempenho, o pior cenário possível. Nota-se, também, a desigualdade entre as regiões, com piores resultados para Norte e Nordeste. No entanto, destaca-se o desempenho do estado do Ceará, que se distanciou do restante do Nordeste, com resultados acima da média

brasileira. O estado de Mato Grosso chama a atenção, com baixa repetência e evasão, mas com desempenho cognitivo bem abaixo do esperado. Portanto, é necessário investir em duas políticas simultâneas: acabar com a repetência e promover um ensino de qualidade.

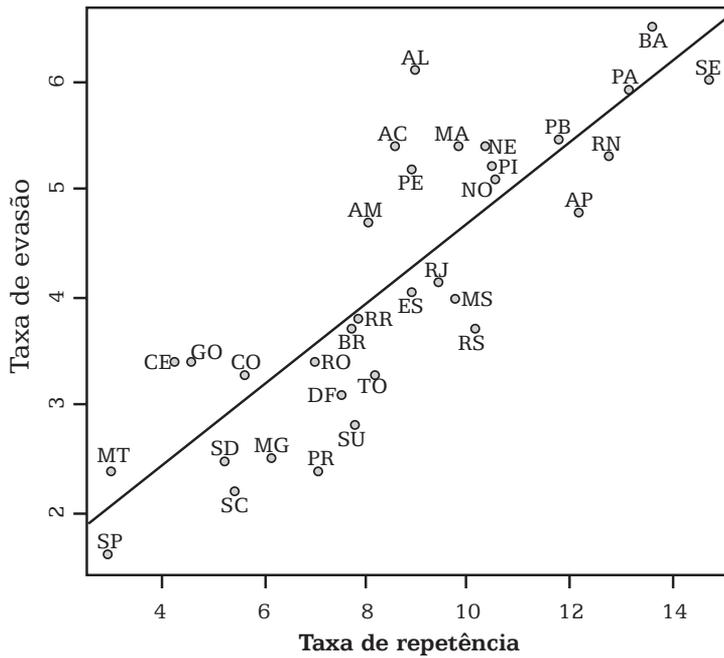


Gráfico 1 – Taxas médias de repetência e evasão no ensino fundamental – 2017

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2017).

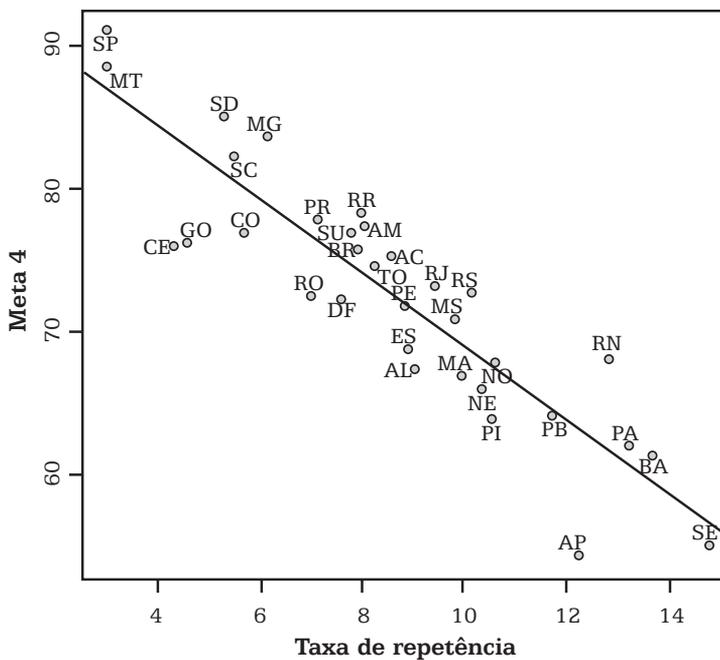


Gráfico 2 – Taxas médias de repetência e Meta 4 no ensino fundamental – 2017

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2017).

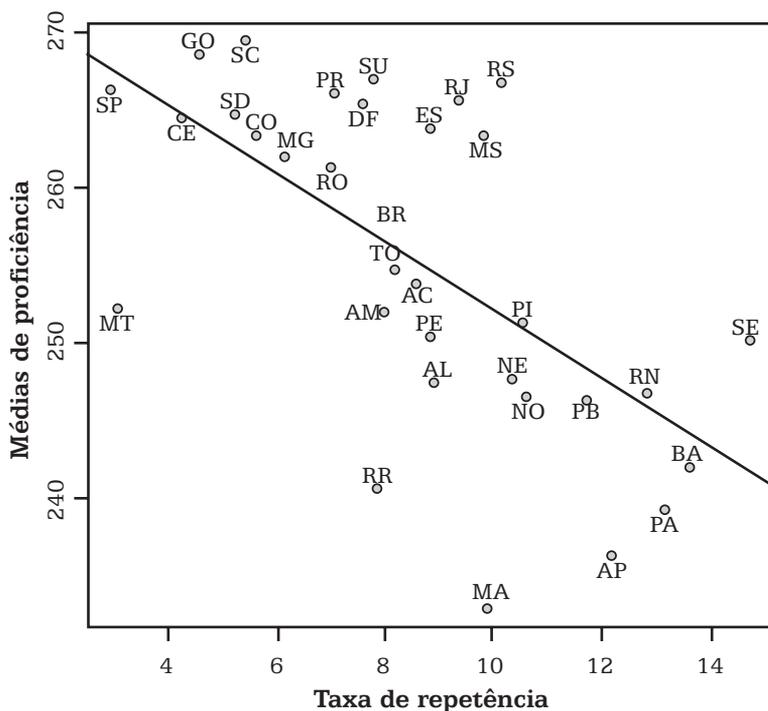


Gráfico 3 – Taxas médias de repetência no ensino fundamental e médias de proficiência em LP09 – 2017

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2017).

250

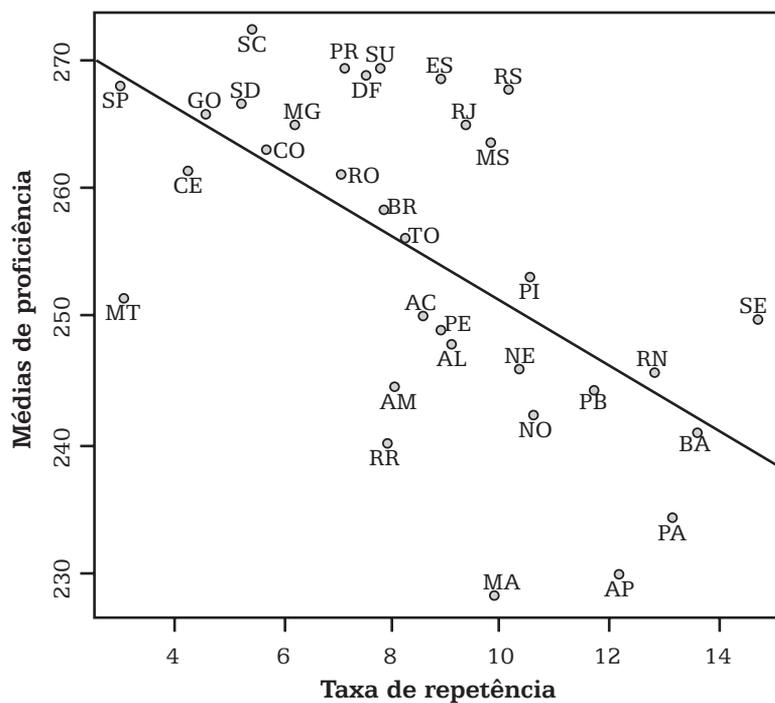


Gráfico 4 – Taxas médias de repetência no ensino fundamental e médias de proficiência em MT09 – 2017

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil. Inep (2017).

Sergio Costa Ribeiro, provavelmente, ficaria muito contente em ver os progressos do sistema educacional brasileiro desde a publicação do artigo, mas triste em ver que ainda há repetência e que a conclusão do EF não foi universalizada nem, portanto também, a do EM. Se estivesse aqui, ele gostaria de ver que desde 1995 existe o Saeb, que avalia a educação básica, mas pesaroso em ver que a qualidade da educação ainda é ruim. É importante destacar que Sergio Costa Ribeiro, já muito doente e antes de falecer, encontrou-se com o Ministro Paulo Renato, durante a campanha à presidência de Fernando Henrique Cardoso, e enfatizou a importância da avaliação e da correção das estatísticas educacionais brasileiras, o que foi feito logo no início de sua gestão no Ministério da Educação.

Sergio Costa Ribeiro acreditava que a educação só melhoraria se houvesse engajamento da sociedade e do empresariado. Hoje em dia, isso está acontecendo e há muitas fundações e organizações sociais atuando fortemente em prol da melhoria da qualidade da educação.

Finalmente, é importante dizer que o artigo "A pedagogia da repetência" foi fruto do trabalho que envolveu muitos pesquisadores e de uma descoberta que, apesar de ter sido primeiramente levantada por Teixeira de Freitas, nos anos 1940, nunca foi compreendida e levada a sério pelos formuladores de políticas públicas até os anos 1990. A correção das estatísticas educacionais e a descoberta da centralidade da repetência no nosso sistema educacional só foram incorporadas às políticas públicas quando Sergio Costa Ribeiro conseguiu comprovar que a crença na pedagogia da repetência afetava todas as pessoas envolvidas, professores, pais, estudantes e gestores, e era o principal obstáculo à melhoria da qualidade do ensino.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar: microdados*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb 2017: microdados*. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2019: questionário do professor; questão 10*. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/aneb_anesc/quest_contextuais/2019/questionario_professor_saeb_2019.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

FLETCHER, P. R.; RIBEIRO, S. C. *Modeling Education System Performance with Demographic Data: an introduction to the Profluxo Model*. Paris: Unesco, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD)*. Rio de Janeiro: IBGE, [c2022a]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=oque-e>. Acesso em: 10 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C)*. Rio de Janeiro: IBGE, [c2022b]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/2511-np-pnad-continua/30980-pnadc-divulgacao-pnadc4.html?=&t=oque-e>. Acesso em: 10 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C): educação: 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

KLEIN, R. Produção e utilização de indicadores educacionais: metodologia de cálculo de indicadores do fluxo escolar da educação básica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 84, n. 206/207/208, p. 107-157, jan./dez. 2003.

KLEIN, R.; RIBEIRO, S. C. O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 197/198, p. 5-45, jan./dez. 1991.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *De olho nas Metas: sexto relatório de monitoramento das 5 Metas do Todos pela Educação*. [São Paulo]: Editora Moderna, [2015].

252

Ruben Klein, Ph.D. em Matemática pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), atualmente é consultor da Fundação Cesgranrio. É pesquisador aposentado do Laboratório Nacional de Computação Científica, do Ministério de Ciências e Tecnologia, e, anteriormente, foi pesquisador do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). Foi presidente da Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave) e da Associação Brasileira de Estatística (ABE). Trabalha com estatísticas e avaliações educacionais internacionais, nacionais, estaduais e municipais desde 1990.

Recebido em 23 de agosto de 2021

Aprovado em 10 de novembro de 2021

De los datos a los hechos. ¿Qué nos dice la evaluación Terce sobre las acciones de política educativa en la región?

Adrián Silveira Aberastury

TREVIÑO, Ernesto; VILLALOBOS, Cristóbal; BAEZA, Andrea. *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*. Santiago, Chile: Orealc, Unesco, 2016. 165 p. [Documento del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) en el marco de la Agenda de Educación 2030]. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244976?posInSet=334&queryId=a963eac8-444d-43fc-9079-e045ba67d25a>. Acceso en: 28 mar. 2022.

253

En la recordada entrevista del programa *Face to face*, de 1959, John Freeman preguntó al filósofo Bertrand Russell: "Suponga que esta entrevista fuera descubierta por nuestros descendientes, como un pergamino del mar Muerto, en unos mil años. ¿Qué cree usted que valga la pena contarle a esa generación sobre la vida que usted ha vivido y las lecciones que ha aprendido en ella?". A lo que el filósofo respondió, entre otras cuestiones:

Cuando se encuentre estudiando cualquier asunto o analizando cualquier filosofía, realícese a usted mismo una sola pregunta: ¿Cuáles son los hechos?, ¿Cuál es la verdad que los hechos revelan? Nunca se deje desviar por lo que usted quisiera creer o por lo que usted crea que tiene efectos sociales beneficiosos si esos hechos fueran verdaderos. Atienda, solamente, y sin dudar, a cuáles son los hechos. (Russell, 1959).

Hoy, más de 60 años después, las advertencias de Russell están más vigentes que nunca y sus implicancias trascienden largamente el campo epistemológico. Sin embargo, ¿Somos así de rigurosos en la hechura de las políticas públicas? Con esa preocupación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), a través de su Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Orealc/Unesco, Santiago), convocó a los investigadores Ernesto Treviño, Cristóbal Villalobos y Andrea Baeza para la elaboración del documento *Recomendaciones de política educativa en América Latina en base al Terce*.

Esta publicación cristaliza uno de los principales esfuerzos por documentar, de forma ordenada y sistemática, un conjunto articulado de acciones, estrategias y

recomendaciones que se desprenden de la evidencia empírica sobre los principales factores que inciden sobre los aprendizajes de los estudiantes, arrojada por el tercer ciclo del Estudio Regional, Comparativo y Explicativo (Terce) desarrollado durante 2013 en 15 países de América Latina y en el Caribe.

La coordinación técnica de los estudios ERCE se realiza a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece), creado en 1994 como una red de unidades de medición y evaluación de los países de la región. Desde su creación, el Llece se tornó una referencia regional para el fomento de la cooperación entre los países en el campo de la evaluación educativa y en el ámbito de la promoción del desarrollo de capacidades técnicas de los equipos nacionales de las oficinas nacionales de evaluación.

El informe se organiza en cuatro secciones. La primera aborda la cuestión sobre el significado de tomar decisiones de política educativa basada en evidencias. La segunda sección centra en seis cuestiones contextuales que los datos del Terce han demostrado que son los factores de mayor influencia en el rendimiento escolar: las desigualdades económicas, la ruralidad, la asistencia a la escuela, el trabajo infantil, las desigualdades de género y los problemas que afectan a los pueblos originarios. La tercera sección examina los factores generales del sistema, incluyendo las características estructurales, tales como los años de educación obligatoria, el nivel de financiación y los métodos de toma de decisiones, así como otros aspectos sistémicos como la educación inicial, el problema de la repetición y el rezago, la formación docente y las tecnologías de la información y la comunicación. La última sección examina temas internos propios de la escuela: las desigualdades de aprendizaje, los libros y manuales de texto, las infraestructuras y servicios, el tiempo de enseñanza, el liderazgo en la escuela y las prácticas docentes.

El reporte de Treviño, Villalobos y Baeza explota de manera exhaustiva una de las principales fortalezas de las evaluaciones comparadas a gran escala: el enfoque de los factores asociados. El propósito de estudiar los factores asociados consiste en identificar las múltiples condicionantes que se relacionan con los aprendizajes e intentar medir la existencia, sentido y magnitud de la relación de estas variables con los desempeños. Estudios como el Terce recogen información relevante para el análisis de la desigualdad a partir de los cuestionarios aplicados, así como del propio diseño muestral. En concreto, el Terce implementó, además de las pruebas cognitivas, cuestionarios a la dirección de las escuelas y a los maestros, así como sus familias y los propios alumnos. Su abordaje es complejo, en parte, debido a la variedad de conceptos y variables que deben considerarse, tanto a nivel individual como institucional (Blanco Bosco, 2011). Es claro que estos instrumentos son limitados y no pueden dar cuenta exhaustivamente de todos los procesos y representaciones familiares y organizacionales de la vida escolar. Sin embargo, constituyen una fuente irremplazable para vincularlo con los aprendizajes y, en específico, con los posibles factores asociados a las desigualdades.

En el análisis de los factores de influencia es usual que la literatura distinga, *grosso modo*, dos grupos principales: los relacionados con los estudiantes y sus familias, y por otra parte, los vinculados a la estructura y condiciones escolares (Andrade; Soares, 2008; Blanco Bosco, 2011; Fernández, 2004; Willms, 2006). Esta matriz aparece en las *Recomendaciones*, pero con un ordenamiento ajustado a la lógica de un modelo que reconoce la estructura anidada de los sistemas educativos

y sus interrelaciones. Así, el contexto nacional, las características del sistema educativo y las escuelas se insertan en un medio ambiente con una dinámica cultural, social, económica y política propia. Desde esta visión, se procura jerarquizar el aspecto sistémico en donde ocurre el acto educativo. Para ello, se presenta un modelo ecológico que contiene una concepción sistémica de las escuelas en interdependencia con el ambiente local, el sistema educativo y el contexto nacional en el cual se interrelacionan en una multiplicidad de factores y niveles y terminan con establecer la estructura que condiciona el funcionamiento de cada escuela.

El informe parte desde el reconocimiento de las políticas educativas como una de las herramientas fundamentales para la generación de modificaciones profundas en los sistemas escolares, con el fin de ofrecer más y mejores oportunidades de aprendizaje para todos sus estudiantes. Este objetivo ambicioso, sin embargo, muchas veces no se encuentra acompañado por la debida planificación ni por la instrumentación efectiva en acciones concretas. Así, se ha visto naufragar bien intencionadas ideas por carecer del adecuado pasaje de los principios orientadores de las políticas a su ejecución en el plano práctico con la eficacia necesaria.

La implementación de políticas educativas *russellianas* en el contexto latinoamericano no es una tarea sencilla. Entre los numerosos cometidos que tiene cualquier sistema educativo, se impone el doble desafío de mejorar los aprendizajes de los estudiantes y abordar el problema de la desigualdad en sus logros académicos. En efecto, la experiencia internacional ha mostrado (Willms, 2006; 2010) que los sistemas educativos de calidad son aquellos que logran mejorar sus desempeños y, simultáneamente, reducir las desigualdades. Ambos asuntos son una cuestión recurrente de la agenda de políticas educativas regional.

A pesar de los notorios avances en cuanto a acceso y cobertura, la mejora en la calidad de los aprendizajes sigue siendo un asunto deficitario, mostrando, en términos comparados, una distancia considerable de los países más desarrollados. A su vez, pese a los matices, todos los sistemas educativos latinoamericanos muestran una regresiva realidad basada en pronunciadas desigualdades educativas, asociadas, básicamente, al origen socioeconómico y cultural de los estudiantes. Este aspecto aparece particularmente bien desarrollado en este estudio. En efecto, la evaluación estandarizada a gran escala ha expuesto con crudeza las enormes desigualdades en la distribución de los aprendizajes para cualquiera de los niveles educativos de cualquier sistema educativo en la región (OECD, 2013, 2016; Unesco, 2016a, 2016b).

Dicho de otra forma, esta consistente asociación entre el origen socioeconómico y cultural de los estudiantes y sus logros académicos genera, casi inevitablemente, que los estudiantes más desfavorecidos, o sea, quienes provienen de las condiciones sociales más relegadas, presenten enormes dificultades para adquirir los conocimientos y competencias elementales para continuar sus estudios o insertarse en los sectores más dinámicos de la economía global del siglo XXI. Como es evidente, este no es solo un problema de calidad de los aprendizajes, sino que, principalmente, representa un importante desafío en términos de equidad.

Sin embargo, el cambio de enfoque de la agenda educativa mundial ha sido vertiginoso. Hasta no hace mucho tiempo, en los debates sobre la calidad educativa, se valoraba el resultado del proceso educativo por medio de indicadores como la expansión de la matrícula escolar. La noción de logro académico se observaba en la aprobación de los cursos o en las calificaciones escolares y, su contracara, en la

repetición y en la desvinculación. A su vez, en la medida que crece el interés en los procesos educativos y su impacto en el futuro de las vidas de las personas, las evaluaciones de aprendizaje a gran escala¹ se han expandido considerablemente (Hanushek, 2011, 2013; Kirsch, Braun; 2020).

Ciertamente, las evaluaciones de aprendizaje a gran escala ampliaron la discusión pública sobre los resultados educativos, brindando información de relevancia para los decisores de política educativa, pero también para investigadores y la comunidad educativa en general (Ritzen, 2013; Davier *et al.*, 2013). De esta forma, los estudios se han reorientado hacia el análisis de los efectos de los factores familiares y escolares en el rendimiento de los estudiantes, lo que ha habilitado una discusión más fructífera sobre la calidad de la educación (Carnoy, 2015; Wagemaker, 2014).

El documento plantea con claridad que las políticas necesitan basarse en la evidencia que ofrece la evaluación e investigación educativa. Así dicho, parece una tarea sencilla para cualquier hacedor de políticas. Sin embargo, la experiencia muestra que la implementación sistemática y rigurosa de políticas públicas basadas en evidencia representa una excepción mucho más que la norma. En cambio, la opacidad de los mecanismos decisorios en el diseño, la discrecionalidad de las asignaciones de los estímulos o la difusa pretensión evaluativa de los pasos que se van desarrollando en la implementación de la política son algunos de los aspectos difíciles de excluir en las intervenciones de política pública de la cual, lógicamente, las políticas educativas no son ajenas.

De manera que, desafiando los tradicionales impulsos discrecionales de concebir e implementar las decisiones que orientan las políticas educativas, este documento pretende ordenar y materializar diversos elementos contextuales que influyen en el logro de los aprendizajes en la región. Se advierte, a su vez, que las circunstancias y contextos nacionales podrían favorecer en mayor o menor medida el efecto de estos factores.

El informe tiene la virtud de presentar los datos correspondientes a cada una de sus secciones de manera específica y breve, acompañando cada caso recomendaciones concretas de política educativa. En un ejercicio ilustrativo se introducen sugerencias de relevancia general para los sistemas educativos nacionales y varios ejemplos de políticas que podrían aplicarse a escuelas y actores locales, dependiendo de sus circunstancias concretas. Así elaborado, el reporte se transforma en una poderosa herramienta de consulta y amplio aprovechamiento para los hacedores de política educativa de toda la región.

Esta es una publicación propiamente técnica, pero orientada a los decisores de política educativa y con foco en la toma de decisiones basada en evidencia. A través de poner de manifiesto el valioso aporte que la evaluación estandarizada a gran escala tiene para el diseño de políticas específicas al campo educativo, logra traducir los resultados de una evaluación educativa en un conjunto de posibles estrategias para orientar a la toma de decisiones sobre políticas públicas efectivas.

En definitiva, al enfrentarse a este reporte se llega a una clara conclusión: los informes de resultados son necesarios, pero no son suficientes. La información, por más detallada y voluminosa que sea, no da cuenta por sí misma de los posibles

¹ Comúnmente conocidas en inglés como International Large-Scale Assessment (ILSA).

caminos que se pueden ensayar para conducir acciones de mejora efectivas para lograr torcer el determinismo que las condiciones socioeconómicas de origen de los estudiantes parecen condicionar sus trayectorias vitales.

Referencias bibliográficas

ANDRADE, R. J.; SOARES, J. F. O efeito da escola básica brasileira. *Estudos em avaliação educacional*, v. 19, n. 41, p. 379-406, 2008. Disponible en: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/2067>. Acceso en: 14 abr. 2022.

BLANCO BOSCO, E. *Los límites de la escuela: educación, desigualdad y aprendizajes en México*. México: El Colegio de México, 2011. Disponible en: <https://www.ses.unam.mx/cursos2013/pdf/BlancoEmilio.pdf>. Acceso en: 5 abr. 2022.

CARNOY, M. *International test score comparisons and educational policy: a review of the critiques*. Boulder, CO: National Education Policy Center, 2015. Available in: https://nepc.colorado.edu/sites/default/files/pb_carnoy_international_test_scores_0.pdf. Access in: 5 Apr. 2022.

DAVIER, M. et al. (ed.). *The role of international large-scale assessments: perspectives from technology, economy, and educational research*. Dordrecht: Springer, 2013.

FERNÁNDEZ, T. *Distribución del conocimiento escolar: clases sociales, escuelas y sistema educativo en América Latina*. México: El Colegio de México, 2004.

HANUSHEK, E. A. Economic growth in developing countries: the role of human capital. *Economics of Education Review*, [S. l.], v. 37, p. 204-212, Dec. 2013. Available in: <https://doi.org/10.1016/J.Econedurev.2013.04.005>. Access in: 5 Apr. 2022.

HANUSHEK, E. A. The economic value of higher teacher quality. *Economics of Education Review*, [S. l.], v. 30, n. 3, p. 466-479, Jun. 2011. Available in: <https://doi.org/10.1016/J.Econedurev.2010.12.006>. Access in: 5 Apr. 2022.

KIRSCH, I.; BRAUN, H. Changing times, changing needs: enhancing the utility of international large-scale assessments. *Large-scale Assessments in Education*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 1-24, 2020. Available in: <https://largescaleassessmentsineducation.springeropen.com/articles/10.1186/s40536-020-00088-9>. Access in: 5 Apr. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *PISA 2012 results: what makes schools successful? resources, policies and practices: volume IV*. Paris: OECD, 2013. Available in: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264201156-en.pdf?expires=1649185343&id=id&accname=guest&checksum=5044EC154402452DE124CEA6B69556AB>. Access in: 5 Apr. 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *PISA 2015 results: excellence and equity in education: volume I*. Paris: OECD, 2016. Available in: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264266490-en.pdf?expires=1649251693&id=id&accname=guest&checksum=BF78290085DCC9CE0047F8F5124D8DCF>. Access in: 6 Apr. 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (Unesco). Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). *Informe de resultados TERCE: factores asociados*. Santiago: Unesco, 2016a.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (Unesco). Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). *Informe de resultados TERCE: logros de aprendizaje*. Santiago: Unesco, 2016b.

RITZEN, J. International large-scale assessments as change agents. In: DAVIER, M. et al. (ed.). *The role of international large-scale assessments: perspectives from technology, economy, and educational research*. Dordrecht: Springer, 2013. p. 13-24.

RUSSELL, Bertrand. Face to face. [interviewed by John Freeman]. *BBC TV*, United Kingdom, 1959. Available in: <https://www.bbc.co.uk/programmes/p04qgxlw>; <https://www.youtube.com/watch?v=a10A5PneXlo&t=0s>. Access in: 14 Apr. 2022.

WAGEMAKER, H. International large-scale assessments: from research to policy. In: RUTKOWSKI, L.; DAVIER, M.; RUTKOWSKI, D. (ed.). *Handbook of international large-scale assessment: background, technical issues, and methods of data analysis*. Boca Raton, FL: CRC Press, 2014. p. 11-36.

WILLMS, J. D. *Learning divides: ten policy questions about the performance and equity of schools and schooling systems*. Montreal: Unesco, Institute for Statistics, 2006.

WILLMS, J. D. School composition and contextual effects on student outcomes. *Teachers College Record*, [S.l.], v. 112, n. 4, p. 1008-1037, 2010. Available in: <https://www.tcrecord.org/content.asp?contentid=15658>. Access in: 6 Apr. 2022.

Adrián Silveira Aberastury es sociólogo, profesor e investigador de la Universidad de la República (Udelar) de Uruguay. Tiene maestría en Métodos Estadísticos y Gestión en Evaluación por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Actualmente es coordinador del Departamento de Evaluación de Aprendizajes de la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y representante de Uruguay en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

adrian.silveira@fic.edu.uy

Recebido em 28 de março de 2022

Aprovado em 17 de maio de 2022

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre políticas educacionais

Guilherme Veiga Rios

Orlene Alves Barros

Tiago de Almeida Silva

BIASIN, Chiara; CHIANESE, Gina. Oltre la pandemia: riscrivere il mondo con Paulo Freire. [Além da pandemia: reescrever o mundo com Paulo Freire]. *Revista Internacional de Educação de Jovens e Adultos (Rieja)*, Salvador, v. 4, n. 7, p. 22-33, jan./jun. 2021.

261

Tendo por base o conceito de “inédito viável” – novas soluções que emergem de situações-limite –, a construção de uma ética como alicerce da educação, a solidariedade e a esperança não apenas como princípios, mas sobretudo como ações cotidianas, Paulo Freire é apresentado como leitura necessária para os encaminhamentos que não de ser feitos na política e na gestão da educação nos sistemas de ensino em nível mundial, para além do trabalho mais especificamente pedagógico. No contexto pós-pandêmico, o resgate da práxis freireana pode começar pelas obras: *Pedagogia da esperança* (1992), *Educação como prática da liberdade* (1967), *Pedagogia da autonomia* (1996) e o artigo “Escola primária para o Brasil” (1961), este publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.

BÜHLER, Juliane; IGNÁCIO, Patrícia. Políticas públicas educacionais implicadas no bom desempenho em Ciências no Pisa: um estudo comparativo Brasil, Singapura e Finlândia. *Olhar de Professor*, Ponta Grossa, PR, v. 23, p. 1-18, 2020.

Os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) 2015 nos testes de Ciências e, particularmente, na disciplina de Química, serviram

de base para uma comparação do desempenho de estudantes do Brasil, de Singapura e da Finlândia. O cruzamento de dados de desempenho, dados documentais sobre os sistemas de ensino dos países, investimentos, currículo e formação de professores, permitiu compreender quais fatores podem favorecer a melhoria do desempenho estudantil em Ciências e em Química. São indicados os fatores mais relevantes com vistas à formulação de políticas para essa melhoria a partir das contribuições positivas dos sistemas de ensino desses países.

GOIS, Antonio. *Quatro décadas de gestão educacional no Brasil: políticas públicas do MEC em depoimentos de ex-ministros*. São Paulo: Fundação Santillana, 2018. 239 p.

O panorama das políticas educacionais entre os governos João Baptista Figueiredo (1979-1985) e Dilma Rousseff (2011-2016) é mostrado por quatorze ex-ministros da Educação, desvelando os bastidores da formulação de políticas públicas. Conquistas e desafios da gestão educacional e do direito à aprendizagem são apresentados. Entre as conquistas estão: política educacional pensada como um sistema em parceria com os estados, os municípios e outros atores educacionais; instrumentos de avaliação de larga escala; ampliação do investimento em educação; educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade. Entre os desafios estão a centralização de programas, a falta de continuidade de programas iniciados em diferentes gestões e a expansão da oferta da educação pública junto com a qualidade de ensino. Nas falas das autoridades é possível identificar quais temas ganharam ou perderam prioridade no decorrer dos anos.

262

JACOMINI, Márcia Aparecida; SILVA, Antonia Almeida. Pesquisas em políticas educacionais: questões epistemológicas e desafios à consolidação da área da Educação (2000-2010). *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 13, n. 5, fev. 2019.

De 1.283 trabalhos de mestrado e doutorado de 20 programas de pós-graduação em educação no Brasil, foram selecionadas e analisadas 22 teses e dissertações, visando apreender questões epistemológicas, teórico-metodológicas e verificar a consistência das abordagens para a consolidação desse campo. A pesquisa revelou não articulação entre as perspectivas nas teses e dissertações e indicou a falta de levantamentos prévios acerca de pesquisas anteriores com a mesma temática. Além disso, embora haja um crescimento exponencial da produção acadêmica na área, ele não se converte em interação e diálogo entre pesquisadores mais experientes e os que estão em formação. Para avançar na produção de conhecimento em educação, há necessidade de compreensão e mobilização de referenciais epistemológicos, teóricos e metodológicos nas pesquisas e, também, entre pesquisadores, colaborando para a consolidação da área.

LIMA, Elmo de Souza. Os impactos da BNCC nas políticas de educação do campo e nos projetos educativos das escolas famílias agrícolas. *Revista Espaço do Currículo [online]*, João Pessoa, v. 14, n. 2, p. 1-16, maio/ago. 2021.

O artigo aborda a elaboração de novas políticas para a reformulação do currículo das escolas públicas e privadas após a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em 2017. Discutem-se as ações das secretarias estaduais e municipais de educação e seus impactos nas escolas do campo, visando identificar os prejuízos que essa política pode trazer para a formação de crianças e jovens que têm a escola pública como uma das principais fontes de formação cultural, política, social e científica. Analisa a forma como o processo está sendo implementado de modo rápido, sem o apropriado diálogo com os profissionais de educação sobre os significados políticos, pedagógicos e ideológicos que permeiam esse processo de flexibilização, em especial na Educação do Campo, que construiu um arcabouço teórico e pedagógico associado às lutas dos camponeses e aos movimentos sociais. O texto foi construído com o intuito de compartilhar as análises e reflexões desenvolvidas pelos educadores e movimentos sociais acerca dos possíveis impactos da BNCC na proposta pedagógica e curricular das escolas do campo, principalmente das Escolas Famílias Agrícolas (EFAs).

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

As diretrizes para o financiamento da educação contempladas na Constituição Federal de 1988 sofreram duas modificações. A primeira delas corresponde à política de subvinculação pelo mecanismo de fundos constitucionais iniciada com a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), depois substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) por meio da EC nº 53/2006. A segunda refere-se à garantia de recursos que assegurem um padrão mínimo de qualidade de ensino, também definido pela EC nº 14/1996, contudo, sua implantação na forma do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) foi estabelecida pela Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Os efeitos desse modelo de financiamento são analisados no que se refere às questões federativas e à redução das desigualdades.

Guilherme Veiga Rios, *PhD* em Linguística pela Lancaster University (Inglaterra) e licenciado em Letras – Língua Portuguesa e respectiva Literatura pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisador-tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e coordena o setor de Gestão Terminológica do Centro de Informação e Biblioteca em Educação (Cibec).

guilherme.rios@inep.gov.br

Orlene Alves Barros, mestre em Filosofia pela Universidade de Brasília (UnB), é pesquisadora-tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e trabalha no setor de Gestão Terminológica do Centro de Informação e Biblioteca em Educação (Cibec).

orlene.barros@inep.gov.br

Tiago de Almeida Silva, especialista na área de processamento técnico, graduado em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília (UnB), é bibliotecário no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

tiago.silva@inep.gov.br

números
publicados

- 1 - O ensino profissionalizante em questão (1981)
- 2 - Ciclo básico (1982)
- 3 - Vestibular (1982)
- 4 - Pré-escolar (1982)
- 5 - Desporto escolar (1982)
- 6 - Evasão e repetência no ensino de 1º grau (1982)
- 7 - Tecnologia educacional (1982)
- 8 - Formação de professores (1982)
- 9 - Educação rural (1982)
- 10 - Universidade (1982)
- 11 - Governo e cultura (1982)
- 12 - Aprendizagem da língua materna (1983)
- 13 - Educação especial (1983)
- 14 - Financiamento e custos da educação (1983)
- 15 - Arte e educação (1983)
- 16 - Educação supletiva (1983)
- 17 - Educação e informática (1983)
- 18 - Educação não-formal (1983)
- 19 - Educação e trabalho (1984)
- 20 - Pesquisa participativa (1984)
- 21 - Educação indígena (1984)
- 22 - Natureza e especificidade da educação (1984)
- 23 - História da educação brasileira (1984)
- 24 - Educação comparada (1984)
- 25 - Perspectivas da educação brasileira (1985)
- 26 - Educação e política (1985)
- 27 - Política social e educação (1985)
- 28 - Educação e trabalho do jovem (1985)
- 29 - Municipalização do ensino (1986)
- 30 - Educação e Constituinte (1986)
- 31 - Pesquisa educacional no Brasil (1986)
- 32 - Professor leigo (1986)
- 33 - Ensino de primeiro grau: pontos de estrangulamento (1987)
- 34 - O professor: formação, carreira, salário e organização política (1987)
- 35 - O livro didático (1987)
- 36 - Administração da educação (1987)
- 37 - Estudos sociais no 1º grau (1988)
- 38 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1988)
- 39 - Condições para a universalização do ensino básico (1988)
- 40 - O ensino de Ciências: a produção do conhecimento e a formação do cidadão (1988)
- 41 - A educação na nova Constituição: o ensino de segundo grau (1989)
- 42 - A educação na nova Constituição: recursos (1989)
- 43 - A educação na nova Constituição: a universidade (1989)
- 44 - A educação na nova Constituição: qualidade e democratização (1989)
- 45 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Filosofia (1990)
- 46 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Sociologia (1990)
- 47 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a História (1990)
- 48 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Psicologia (1990)
- 49 - Educação ambiental (1991)
- 50/51 - Balanço da atual política educacional e fragmentação das ações educativas: iniciando a discussão (1991)
- 52 - Leitura e produção de textos na escola (1991)
- 53 - Educação básica: a construção do sucesso escolar (1992)
- 54 - Tendências na formação dos professores (1992)
- 55 - Tendências na educação em Ciências (1992)
- 56 - Tendências na educação de jovens e adultos trabalhadores (1992)
- 57 - Tendências na informática em educação (1993)
- 58 - Currículo: referenciais e tendências (1993)
- 59 - Plano Decenal de Educação para Todos (1993)

- 60 - Educação especial: a realidade brasileira (1993)
- 61 - Educação e imaginário social: revendo a escola (1994)
- 62 - Tendências na educação matemática (1994)
- 63 - Educação escolar indígena (1994)
- 64 - A educação no mundo pós-guerra fria (1994)
- 65 - Educação, trabalho e desenvolvimento (1995)
- 66 - Avaliação educacional (1995)
- 67 - Merenda escolar (1995)
- 68 - Mercosul (1995)
- 69 - Livro didático e qualidade de ensino (1996)
- 70 - Educação a distância (1996)
- 71 - Programas de correção de fluxo escolar (2000)
- 72 - Gestão escolar e formação de gestores (2000)
- 73 - Educação infantil: a creche, um bom começo (2001)
- 74 - Financiamento da educação no Brasil (2001)
- 75 - Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo (2002)
- 76 - Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil (2003)
- 77 - Educação estética: abordagens e perspectivas (2007)
- 78 - Educação Jesuítica no Mundo Colonial Ibérico: 1549-1768 (2007)
- 79 - Integração de mídias nos espaços de aprendizagem (2009)
- 80 - Educação integral e tempo integral (2009)
- 81 - Ensino e aprendizagem de línguas estrangeiras: o foco na interação (2009)
- 82 - Educação de Jovens e Adultos (2009)
- 83 - Psicologia Escolar: pesquisa e intervenção (2010)
- 84 - Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades (2011)
- 85 - Educação do Campo (2011)
- 86 - Educação em prisões (2011)
- 87 - Divulgação da pesquisa educacional: *Em Aberto* – 1981-2011 (2012)
- 88 - Políticas de educação integral em jornada ampliada (2012)
- 89 - Educação Física Escolar e megaeventos esportivos: quais suas implicações? (2013)
- 90 - Sobre as 40 horas de Angicos, 50 anos depois (2013)
- 91 - Sustentabilidade: desafios para a educação científica e tecnológica (2014)
- 92 - Gênero e educação (2014)
- 93 - O Fundeb em perspectiva (2015)
- 94 - Movimentos colaborativos, tecnologias digitais e educação (2015)
- 95 - Diferenças e educação: um enfoque cultural (2016)
- 96 - Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos (2016)
- 97 - Docência Universitária (2016)
- 98 - Políticas públicas para formação de professores (2017)
- 99 - Educação, pobreza e desigualdade social (2017)
- 100 - Pedagogia do cotidiano na (e da) educação infantil (2017)
- 101 - Educação, espaço, tempo (2018)
- 102 - Ludicidade, conhecimento e corpo (2018)
- 103 - Imagem e ensino: possíveis diálogos (2018)
- 104 - Avaliação em língua portuguesa (2019)
- 105 - Literatura para crianças e jovens: temas contemporâneos (2019)
- 106 - Inovação pedagógica no ensino superior (2019)
- 107 - Base Nacional Comum Curricular, qualidade da educação e autonomia docente (2020)
- 108 - Alfabetização: práticas de avaliação (2020)
- 109 - Qualidade na/da educação (2020)
- 110 - Linguagens artísticas e expressivas das crianças pequenas (2021)
- 111 - Ensino de Sociologia (2021)
- 112 - Enem e *Gaokao*: repercussões no ensino médio e na educação superior (21021)

A partir do nº 1, a revista *Em Aberto* está disponível para *download* em: <http://www.emaberto.inep.gov.br>

VENDA PROIBIDA

(CC) BY



emaberto.inep.gov.br