

ORGANIZADORA
Andreliza Cristina de Souza



POLÍTICAS EDUCACIONAIS

LEGISLAÇÃO E DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS

 editora
UFMS

ORGANIZADORA
Andreliza Cristina de Souza



POLÍTICAS EDUCACIONAIS

LEGISLAÇÃO E DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS

 editora
UFMS



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MATO GROSSO DO SUL**

Reitor

Marcelo Augusto Santos Turine

Vice-Reitora

Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo

Obra aprovada pelo

CONSELHO EDITORIAL DA UFMS

RESOLUÇÃO Nº 213-COED/AGECOM/UFMS.

DE 23 DE JANEIRO DE 2024.

Conselho Editorial

Rose Mara Pinheiro - Presidente

Elizabete Aparecida Marques

Alessandra Regina Borgo

Maria Lígia Rodrigues Macedo

Andrés Batista Cheung

Adriane Angélica Farias Santos Lopes de Queiroz

Fabio Oliveira Roque

William Teixeira

Paulo Eduardo Teodoro

Delasnieve Miranda Daspert de Souza

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Diretoria de Bibliotecas – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

Políticas educacionais [recurso eletrônico] : legislação e desafios contemporâneos / organizadora:

Andreliza Cristina de Souza. -- Campo Grande, MS : Ed. UFMS, 2024.

334 p. : il. (algumas color.).

Dados de acesso: <https://repositorio.ufms.br>

Inclui bibliografias.

ISBN 978-85-7613-650-7

1. Educação - Brasil. 2. Educação e Estado. I. Souza, Andreliza Cristina de.

CDD (23) 379.81

Bibliotecário responsável: Valdeir da Silva Severino – CRB 1/3.044

ORGANIZADORA
Andreliza Cristina de Souza

POLÍTICAS EDUCACIONAIS

LEGISLAÇÃO E DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS

Campo Grande - MS
2024



© da autora:

Andreliza Cristina de Souza

1ª edição: 2024

Projeto Gráfico, Editoração Eletrônica

TIS Publicidade e Propaganda

Revisão

A revisão linguística e ortográfica
é de responsabilidade dos autores

A grafia desta obra foi atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 1990, que entrou em vigor no Brasil em 1º de janeiro de 2009.

Direitos exclusivos para esta edição



Secretaria da Editora UFMS - SEDIT/AGECOM/UFMS

Av. Costa e Silva, s/nº - Bairro Universitário

Campo Grande - MS, 79070-900

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Fone: (67) 3345-7203

e-mail: sedit.agecom@ufms.br

Editora associada à



ISBN: 978-85-7613-650-7

Versão digital: janeiro de 2024

EDITAL AGECOM Nº 7 /2022 - SELEÇÃO DE PROPOSTAS DOS PROGRAMAS
INSTITUCIONAIS EM FLUXO CONTÍNUO PARA PUBLICAÇÃO PELA EDITORA UFMS

Ao Jorge, obrigada por fazer parte desta coletânea.

*“Ensinar é um exercício de imortalidade.
De alguma forma continuamos a viver naquele
cujos olhos aprenderam a ver o mundo
pela magia da nossa palavra.
O professor, assim, não morre jamais...”*

Rubem Alves

A ESCOLA PÚBLICA CHAMA À LUTA!

Olinda Evangelista¹

*Se me proibirem de andar sobre a água,
nado sobre a terra.*
Sergio Vaz, 2023.

O livro em suas mãos, *Política Educacional: legislação e desafios contemporâneos*, organizado por Andreliza Cristina de Souza, vem à luz após as eleições presidenciais de 2022. Passados mais de seis meses da eleição de Lula, parece pertinente realizar comparações entre os períodos petistas anteriores – dois governos Lula (2003-2011) e dois governos Dilma (2012-2016) – e os governos de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). Há, de fato, muito trabalho a ser feito nesta seara e este volume pode colaborar na tarefa, pois trata justamente da política educacional produzida nos primeiros períodos petistas, com remissões importantes à década de 1990 quando o pensamento neoliberal se fixou em terras brasileiras. Este Prefácio, por ter sido escrito neste momento histórico, está cercado de questões de complexa compreensão.

Escaldados por quatro anos de Governo protofascista, dilacerados pelo espírito regressivo, não recuperados da perda de mais de 700 mil vidas pela pandemia da COVID 19, estávamos – e permanecemos assim – ávidos por atitudes políticas que acenassem com mudanças fundamentais na educação pública. Durante a campanha, a bandeira do “revogaço” jamais foi baixada; lutamos pela revogação de toda legislação discricionária que formatou a política educacional bolsonaris-

¹ Professora aposentada da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora do Grupo de Investigação em Política Educacional/UFSC (GIPE-Marx).

ta, cientes não apenas da aparente divisão entre Conselho Nacional de Educação e MEC, como das linhas de continuidade histórica presentes em várias políticas.

No que tange à herança nefasta, citamos o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM) (BRASIL, 2020a); a BNC-Formação (BRASIL, 2019a); a contrarreforma do Ensino Médio (BRASIL, 2017a); a Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017b); a eclosão do “ensino híbrido” (BRASIL, 2022); a oferta desmedida de cursos na modalidade EaD (BRASIL, 2017c; 2019b), especialmente para o preparo do magistério²; a proliferação das Edtechs na Educação Básica (NEGRI, 2021; SEKI; VENCO, 2022); o Reuni Digital (EVANGELISTA; CHAVES, 2021); a Política Nacional de Educação Digital (ÁRVORE, 2023); a Nova Política Nacional de Educação Especial (BRASIL, 2020b), modelo segregador suspenso em 2020 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), depois revogado por Lula (PAGNO, 2023; G1, 2023). Esse rol não contempla, é certo, todos os graves problemas acumulados pela área naquele período e antes dele, como a oligopolização do ensino superior e a sua concentração de 77% de todas as matrículas.

As pesquisas reunidas neste tomo colaboram com a tarefa mencionada, pois abordam os grandes âmbitos educativos – da Educação Infantil ao Ensino Superior, incluindo especificidades como direito à educação no Brasil, organização, Educação Especial, Educação a Distância, Educação Escolar Indígena, avaliação –, oferecendo dados, examinando-os e interrogando, em adendo, o papel que caberia ao estudo de política educacional na formação de professoras e professores.

² Dados do INEP de 2020 indicam que, das 1.663.681 de matrículas em licenciatura, 33,6% pertenciam às IES públicas e 66,4% às IES privadas; do total, 59,3% foram oferecidas na modalidade EaD. Em 2019, 73,53% das matrículas em licenciatura das IES privadas eram na modalidade EaD. Movimento assemelhado ronda as IES públicas.

Cumpra o objetivo de colaborar para que estudantes e professores da área de políticas educacionais possam desenvolver reflexões sobre um campo tão vasto e, simultaneamente, põe à disposição um acervo documental importante para lastrear intervenções políticas consequentes. Não se trata, pois, de um manual; trata-se de uma obra que oferece elementos importantes para o ensino de política educacional e abertura de horizontes para aqueles que se interessam pelo tema, pesquisadores, estudantes e estudiosos, e para aqueles que têm na luta em defesa da escola pública seu horizonte de ação.

Um aspecto importante que percorre os textos é o esforço de não perder de vista as determinações da sociabilidade capitalista e da luta de classes nas disputas educativas que transformam a escola em terreno de litígio. Por isso mesmo, não é suficiente procurar entender a política educativa apenas pela ação das forças reunidas no Aparelho de Estado. Se não podemos dispensar a legislação para entendê-la, não podemos nos reduzir a ela. Entram em sua articulação forças organizadas no Aparelho de Estado; na Sociedade Civil – a exemplo dos Aparelhos Privados de Hegemonia; na esfera propriamente econômica. Contudo, se são muitas as esferas que produzem políticas educacionais, nenhuma delas está infensa à sua determinação central, qual seja, o desígnio do capital. Essa deveria ser, então, a tarefa central de uma disciplina de Política Educacional, mesmo que com outras denominações: por que, por quem, quando, como, onde as frações burguesas se organizam para formatar a escola pública e produzir consenso sobre seu papel?

Resta claro neste livro que os interesses de classe da burguesia são hegemônicos quanto ao sentido dado à escola pública no Brasil; é crucial, pois, dominarmos seus artifícios, suas mazelas, suas armadilhas e construirmos as armas teórico-práticas para vencer a disputa por hegemonia que a abala e penetra na mente de professores e estudantes. Há que se combater toda e qualquer tentativa de expulsar a hegemonia

da classe trabalhadora da escola e a possibilidade de que ela seja ampliada, fortalecendo a sua consciência de classe.

O tabuleiro da contenda de classes foi bem desenhado pelos autores deste volume, os inúmeros campos do combate foram expostos. O capital está a postos e passa em revista todos os espaços passíveis de ocupação física e ideológica. Um deles refere-se ao debate em torno do próximo Plano Nacional de Educação que estará na mesa das negociações a serem organizadas, muito provavelmente, pelo Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2023a; BRASIL, 2023b); ademais, entrará em discussão a Lei do Sistema de Educação e alterações na LDB de 1996. Lembremos que na mesma mesa estarão representantes de forças antagônicas, de forças conjugadas e de forças cooptáveis, todas premidas por seus interesses de classe ou espúrios e sob a batuta do “novo arcabouço fiscal (NAF)” (SAMPAIO, 2023).

Não serão poucos os problemas que enfrentaremos logo mais; este livro nos municia com importantes subsídios e informações, particularmente pondo na história da luta de classes as pugnas pela escola pública. Estamos em luta contra os interesses privados que pretendem transformar a Educação em terreno fecundo para inúmeras formas de extração de lucro, para sucção do fundo público, para formação de força de trabalho simples e alienada.

Sabedores que o futuro é aberto, a superação da sociedade capitalista é um Sul. Defender a escola pública e a classe trabalhadora é uma, entre tantas, lutas.

REFERÊNCIAS

ÁRVORE. **Conheça tudo sobre a Política Nacional de Educação Digital**. Disponível em: Conheça tudo sobre a Política Nacional de Educação Digital | Árvore (arvore.com.br). Acesso em: 5 de jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 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, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. 2017a.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. 2017b.

BRASIL. **Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017**, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores à distância. 2017c.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Altera a LDB aumentando a permissão de oferta de EaD na Educação Básica e Superior. 2017d.

BRASIL. **Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019**. Institui a oferta de educação à distância nos cursos presenciais de graduação. 2019a.

BRASIL. **Resolução CNE/CP 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). 2019b.

BRASIL. **Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (PECIM)**. Disponível em: Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim) — Ministério da Educação (www.gov.br). 2020a. Acesso em: 5 de jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020**. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Disponível em: DECRETO Nº 10.502, DE 30 DE SETEMBRO DE 2020 – DECRETO Nº 10.502, DE 30 DE SETEMBRO DE 2020 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br). 2020b. Acesso em: 5 de jul. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 865, de 8 de novembro de 2022**. Institui a Rede de Inovação para a Educação Híbrida.

BRASIL. **Ministro empossa novos membros do Fórum Nacional de Educação**. GOV.BR. 19/04/2023. 2023a. Ministro empossa novos membros do Fórum A. B. Nacional de Educação — Ministério da Educação (www.gov.br). Acesso em: 5 de jul. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 478, de 17 de março de 2023**. Disponível em: PORTARIA Nº 718, DE 13 DE ABRIL DE 2023 - PORTARIA Nº 718, DE 13 DE ABRIL DE 2023 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br). 2023b. Acesso em: 5 de jul. 2023.

EVANGELISTA, Olinda. CHAVES, Priscila. M. Reuni Digital: página infeliz da nossa história. **Universidade à Esquerda**. 3 de outubro de 2021. Reuni Digital: página infeliz da nossa história - Universidade à Esquerda (universidadeaesquerda.com.br). Acesso em: 5 de jul. 2023.

G1. **Suspenso pelo STF, decreto de Bolsonaro que instituiu política de educação especial é revogado por Lula** | Educação | G1 (globo.com). Acesso em: 5 de jul. 2023.

NEGRI, Patrick. **Edtechs brasileiras**: as 10 startups da nova era da educação. 08 de outubro de 2021. Disponível em: Edtechs brasileiras: as 10 startups da nova era da educação (iugu.com). Acesso em: 24 maio 2023.

PAGNO, Marina. **Suspenso pelo STF, decreto de Bolsonaro que instituiu política de educação especial é revogado por Lula**, 02/01/2023.

SAMPAIO JR, Plínio A. Novo arcabouço Fiscal – Impactos e Perspectivas. **ContrapoderBR**. 24 de maio de 2023. Disponível em: (1) #Cortes Novo arcabouço Fiscal - Impactos e Perspectivas - YouTube. Acesso em: 5 de jul. 2023.

SEKI, Allan K; VENCO, Selma. O cavalo de Tróia da Educação 5.0: edtechs e (su)pressão do trabalho docente? **Universidade à Esquerda**. 13 de julho de 2022. Disponível em: O cavalo de Tróia da Educação 5.0: edtechs e (su)pressão do trabalho docente? - Universidade à Esquerda (universidadeaesquerda.com.br). Acesso em: 5 de jul. 2023.

VAZ, Sergio. **Teimosia**. Sergio Vaz (@poetasv) | Instagram. Acesso em: 5 de jul. 2023.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
1 - IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICA EDUCACIONAL NA FORMAÇÃO DE PROFESSORAS E PROFESSORES	
Gregory Luis Rolim Rosa	19
2 - DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES NECESSÁRIAS	
Simone de Fátima Flach	43
3 - RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO	
Gisele Masson Adriana Medeiros Farias	62
4 - BREVE HISTÓRIA DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	
Jorge Luís Mazzeo Mariano Elaine Gomes Ferro	82
5 - CENÁRIOS, REALIDADES E CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: O DESAFIO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES	
Daiana Camargo	104
6 - LEGISLAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO	
Rodrigo Diego de Souza	127
7 - LEGISLAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: INTENCIONALIDADES E DESAFIOS	
Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert	154

8 - LEGISLAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

Andressa Santos Rebelo

Bárbara Amaral Martins

Mônica de Carvalho Magalhães Kassar179

9 - EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD) NO BRASIL: CONCEITO, LEGISLAÇÃO E POLÍTICA

Daniela da Costa Britto Pereira Lima203

10 - A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA E AS LEGISLAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA DIVERSA E PLURIEPISTÊMICA

Beatriz dos Santos Landa

Rejane Aparecida Rodrigues Candado227

11 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E AVALIAÇÃO

Sandra Zákia Sousa

Cláudia Oliveira Pimenta263

12 - SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB): AVANÇOS, RETROCESSOS E ENFRENTAMENTOS NECESSÁRIOS

Marilda Pasqual Schneider

Camila Regina Rostirola283

13 - AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: OS CAMINHOS DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO BRASIL

Regilson Maciel Borges

Mary Ângela Teixeira Brandalise304

SOBRE AS AUTORAS E AUTORES326

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação que apresento esta coletânea!

Para contextualizar o cenário de concepção deste projeto, busco apoio nos estudos que evidenciam a presença e a relevância da disciplina de Políticas Educacionais nos currículos dos cursos de licenciaturas no Brasil, bem como a recorrência de conteúdos presentes nos programas de tais disciplinas. Como professora da disciplina na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul tenho observado a importância de discussões aprofundadas sobre a organização da educação no Brasil, especialmente em tempos de mudanças tão significativas no cenário educacional brasileiro e mundial.

Temos presenciado o fortalecimento do campo da Política Educacional, que reflete na produção científica com pesquisas em nível de pós-graduação e em grupos e redes de pesquisa que tratam sobre o tema. A pesquisa científica sobre políticas educacionais promove o debate e a reflexão, uma vez que os estudos acadêmicos exploram diferentes perspectivas teóricas e metodológicas, o que estimula o pensamento crítico e a consideração de múltiplas abordagens para os desafios educacionais. Além disso, esses estudos permitem análise sobre o cenário que permeia o ciclo das políticas (os contextos da influência, da produção do texto e da prática), bem como desvelar como as relações sociais e de produção determinam os caminhos da educação.

Esta coletânea busca atender as disciplinas que tratam das políticas educacionais nos cursos de Licenciaturas. A obra, composta por trabalhos de pesquisadoras e pesquisadores docentes da área, tem um caráter ao mesmo tempo objetivo e aprofundado. Os capítulos buscam

contribuir tanto para disciplinas de graduação quanto oferecem subsídio para pesquisas em políticas educacionais.

Gregory Luis Rolim Rosa abre a coletânea apresentando a importância dos estudos sobre Política Educacional na formação de professoras e professores, a fim de evidenciar as implicações na caracterização curricular da disciplina e desvelar importância do ensino da Política Educacional na formação de docentes a partir da percepção dos pesquisadores do campo. Simone de Fátima Flach, por sua vez, fala sobre o direito à educação no Brasil no atual modo de sociabilidade e como ao constituir-se em direito social, a educação pode garantir o avanço de toda a sociedade. Já Gisele Masson e Adriana Medeiros Farias travam uma importante discussão sobre as relações entre Estado, sociedade e educação a fim de problematizar como a luta de classes direciona antagonisticamente as disputas por projetos educativos.

Buscando compreender os principais aspectos da educação no Brasil em diferentes momentos históricos, Jorge Luís Mazzeo Mariano e Elaine Gomes Ferro discutem sobre a atuação de diferentes personagens e a produção de documentos que formalizaram, formataram e organizaram a educação no Brasil. Daiana Camargo apresenta aspectos históricos e políticos que influenciam diretamente os olhares, os entendimentos e as propostas formativas para os profissionais da Educação Infantil, na perspectiva da formação de professoras e professores. Com uma importante discussão sobre o Ensino Médio, Rodrigo Diego de Souza apresenta alguns elementos e reflexões acerca da legislação, a organização e as políticas para o Ensino Médio no Brasil atualmente, resgatando aspectos históricos sobre as finalidades colocadas a este nível de ensino da educação brasileira.

Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert tem como foco a legislação, a organização e as políticas da educação superior, para tanto, apresenta

um resgate de marcos da história e de bases legais da educação superior no Brasil que emergiram após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sobre a educação especial Andressa Santos Rebelo, Bárbara Amaral Martins e Mônica de Carvalho Magalhães Kassar falam sobre a legislação e organização da modalidade e como as práticas excludentes foram se alterando ao longo da história em busca de assegurar as condições necessárias à plena participação de todas as pessoas. Em seu capítulo, Daniela da Costa Britto Pereira Lima explora o conceito, as características e as políticas da modalidade de educação a distância no Brasil em suas principais políticas públicas em desenvolvimento e regulamentação; bem como aborda elementos importantes para a organização e a qualidade da educação a distância. Já Beatriz dos Santos Landa e Rejane Aparecida Rodrigues Candado apresentam elementos da educação escolar indígena (EEI) trazendo vozes de intelectuais indígenas que têm feito reflexões sobre a escolarização dos povos indígenas neste início do século 21.

Abrindo as discussões sobre avaliação, Sandra Zákia Sousa e Cláudia Oliveira Pimenta abordam características do processo de construção da avaliação da educação infantil no Brasil, que atualmente integram o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Marilda Pasqual Schneider e Camila Regina Rostirola debatem sobre a avaliação externa em larga escala da educação básica enquanto uma política de avaliação implantada no Brasil sob os preceitos da Nova Gestão Pública. E fechando a coletânea, Regilson Maciel Borges e Mary Ângela Teixeira Brandalise apresentam o percurso da avaliação da educação superior no Brasil, considerando normativas legais, iniciativas desenvolvidas pelo poder público e os pressupostos que marcaram as propostas de avaliação.

Longe de contemplar todas as temáticas afetas ao campo, mas com alta relevância acadêmica, autoras e autores colocam à disposição

do público leitor ferramentas importantes para compreensão sobre algumas facetas da Política Educacional. Esperamos que esta obra seja lida, refletida e sirva como referencial para compreender as diferentes nuances da educação no Brasil.

Andreliza Cristina de Souza
Inverno de 2023

1. IMPORTÂNCIA DOS ESTUDOS SOBRE POLÍTICA EDUCACIONAL NA FORMAÇÃO DE PROFESSORAS E PROFESSORES

Gregory Luis Rolim Rosa

Introdução

Analisar o ensino da Política Educacional no Brasil e revelar sua importância para a formação de professoras e professores suscita esclarecer de qual perspectiva isso será feito. Assim, a discussão a seguir parte de uma perspectiva que entende as políticas educacionais enquanto formulações de interesses de classe, de uma percepção que considera que “a política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação”, e indica que a compreensão das políticas educacionais implica a apreensão da organização, da atuação estatal e governamental sobre a Educação. (SAVIANI, 2008, p. 7).

De acordo com Azevedo (2001), o Estado se utiliza da implementação de políticas para atender os interesses da classe dominante e ocultar o seu caráter classista. Desta forma, a política educacional é constituída como:

Um meio de garantir a sociabilidade da força de trabalho segundo os parâmetros próprios do capitalismo. É desta perspectiva que considera a implantação dos sistemas políticos e o seu caráter obrigatório e universal. A regulação estatal sobre a educação, conjugada a outras políticas públicas, constitui-se, assim, numa das estratégias para regular e manter a possibilidade e continuidade do trabalho assalariado. A partir de seus construtos, infere-se, portanto, que a

atuação do Estado na oferta de educação básica obrigatória e gratuita não deixa impurezas nos filtros de seletividade a que se submete o direcionamento da sua ação (AZEVEDO, 2001, p. 51).

Na sociedade capitalista, a política educacional concebe-se como um mecanismo de reprodução da hegemonia da classe dominante. Entretanto, é necessário considerar o caráter político e histórico-social da sociedade capitalista e a contradição imbricada em sua estrutura, pois, ao formalizar legalmente o direito à educação, a política educacional também pode ser vista como instrumento de transformação, por meio da luta da classe trabalhadora por direitos individuais, políticos e sociais (AZEVEDO, 2001).

Contraditórias, pois, simultaneamente, em que podem frear o desenvolvimento das potencialidades humanas, podem contribuir, em alguma medida, para fazer avançar o desenvolvimento humano. Finalmente, uma política educacional só poderá ser apreendida se for analisada a sua historicidade, ou seja, em sua gênese e seu desenvolvimento histórico ela vai assumindo diferentes características dependendo do contexto social e da particularidade histórica em que é analisada (MASSON, 2014, p. 223).

Deste ponto de vista, a análise do campo da Política Educacional e das políticas educacionais suscita a compreensão da totalidade de sua formulação, apreendendo sua complexidade, suas relações e contradições. Para Masson (2014, p. 221),

As políticas educacionais buscam, no contexto da correlação de forças entre as classes sociais, desenvolver um projeto de educação articulado a um projeto de sociedade. Elas expressam a concepção de formação desejável numa determinada estrutura social e conjuntura histórica.

Assim, ao analisar e discorrer sobre Política Educacional e mais especificamente sobre o ensino da Política Educacional enquanto disciplina, sobre as políticas educacionais fomentadas pelo Estado para a educação brasileira, deve-se considerar o contexto sócio-político capitalista e suas implicações na formação docente, os princípios éticos e ontológicos que o alicerçam. Deste princípio, a discussão a seguir apreende o processo histórico de institucionalização da disciplina Política e correlatas na formação docente correlacionada com as transformações no seio social brasileiro, as implicações na caracterização curricular da disciplina e por fim, a importância do ensino da Política Educacional na formação de docentes a partir da percepção dos pesquisadores do campo.

A institucionalização do ensino da Política Educacional no Brasil

O processo de institucionalização do ensino da Política Educacional enquanto disciplina está correlacionado com a gênese do curso de Pedagogia no Brasil e a construção do projeto de ensino superior no país. No limite desta discussão, três períodos são importantes para apreender o processo histórico da disciplina: 1) Organização e implementação dos cursos de Pedagogia na década de 1930; 2) Reforma Universitária, Lei n. 5.540 de 1968, o Parecer n.º 252/1969 do Conselho Federal de Educação e; 3) Redemocratização do Brasil e seus dispositivos legais para a organização da formação de professores e no país a partir da década de 1990.

A década de 30 do século XX demarca o ponto fundamental de existência do curso de Pedagogia no Brasil. Sua gênese ocorre a partir da fundação e organização da Faculdade Nacional de Filosofia, da Universidade do Brasil, por meio do Decreto Lei n.º 1.190, de 4 de abril de 1939. Responsável pela formação de novos professores, a Faculdade

Nacional de Filosofia teve como finalidade a preparação de trabalhadores para o exercício de atividades técnicas, para o magistério do ensino secundário e normal e capazes de realizar pesquisas no campo do ensino. (SILVA, 1999).

Visando atender uma dupla função de formar licenciados e bacharéis e atendendo o chamado “padrão federal”, o curso de Pedagogia se manteve estruturado ao esquema conhecido como 3+1. Esse esquema previa aos bacharéis em Pedagogia cursos com duração de três anos e à sua formação a preparação para funções técnicas, de coordenação, inspeção escolar e de organização burocrática do ensino. Aos licenciados em formação, o curso contemplava as disciplinas de Didática Geral, Didática Especial, Psicologia Educacional, Administração Escolar, Fundamentos Biológicos da Educação, e Fundamentos Sociológicos da Educação. (SILVA, 1999).

Presente no currículo e considerada marco inicial de inserção dos conteúdos relacionados à política educacional nos cursos de formação de professores, a disciplina Administração Escolar teve como objetivo uma formação direcionada aos aspectos legais e administrativos da escola, fundamentada na Teoria Geral da Administração. Atendendo a necessidade de formação de profissionais orientados para a organização da educação brasileira e a possibilidade de construção de um sistema integrado de ensino, a disciplina priorizou conteúdos relacionados à organização, coordenação e fiscalização das práticas pedagógicas. (BRZEZINSKI, 2006; LIBÂNEO: OLIVEIRA; TOSCHI, 2012; ROSA, 2019).

O ensino da Administração Escolar permanece até a década de 1960, um contexto sócio-político marcado pela Ditadura Militar que acarretou mudanças drásticas na sociedade brasileira. O novo modelo de organização social, demarcado pelo domínio do capitalismo internacional, urgiu uma organização educacional alinhada às demandas do

novo modelo de desenvolvimento econômico. Os cursos de Pedagogia, bem como sua composição curricular, priorizaram os preceitos da racionalidade, eficiência, produtividade, característicos de uma concepção economicista de educação. (SILVA, 1999).

Sendo a educação um dos espaços primordiais para a disseminação de sua hegemonia, o governo militar visou impor princípios de relação direta entre a economia e a educação, o estabelecimento da Pedagogia Tecnicista, como afirma Saviani (2006, p. 122) buscou a formação baseada em métodos e técnicas que proporcionassem “o aprimoramento técnico, com a eficiência e produtividade em busca do máximo de resultado com o mínimo de dispêndios”.

[...] O processo educativo, escolar ou não, é reduzido à função de produzir um conjunto de habilidades intelectuais, desenvolvimento de determinadas atitudes, transmissão de um determinado volume de conhecimentos que funcionam como geradores de capacidade de trabalho e, conseqüentemente, de produção. (FRIGOTTO, 2006, p. 40).

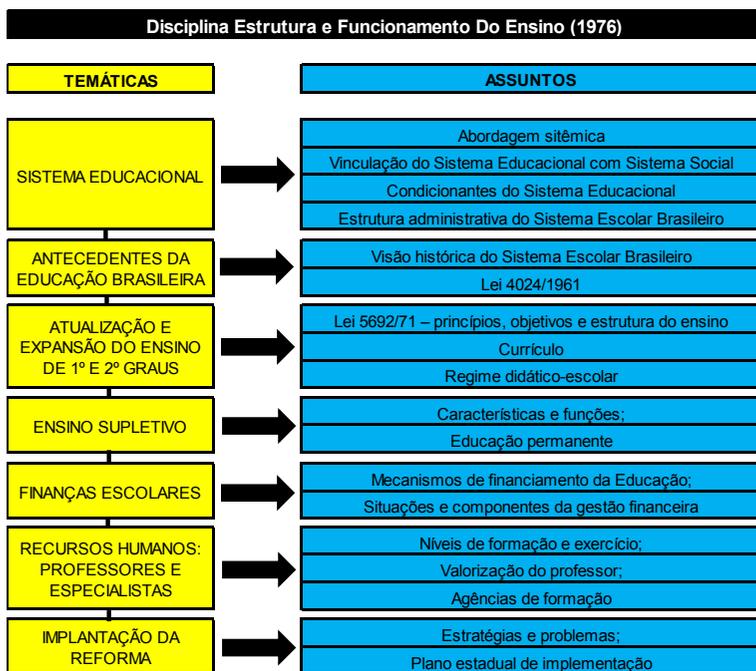
A reformulação via Reforma Universitária, Lei n. 5.540 de 1968 e Parecer n.º 252/1969 ocasionou importantes transformações nos conteúdos relacionados à Política Educacional, desde a implementação de novas disciplinas, nomenclaturas e direcionamentos em relação ao qual profissional os conteúdos deveriam formar. Como demonstram Libâneo, Oliveira e Toschi, (2012) e Rosa (2019), no curso de Pedagogia, os temas sobre Política Educacional voltaram-se para a estrutura do ensino no Brasil e estiveram presentes nas disciplinas, Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º Grau, Estrutura e Funcionamento do Ensino de 2º Grau e Estrutura e Funcionamento do Ensino Superior. Em relação às demais licenciaturas, os conteúdos dessa área aparecem organizados, de modo geral, na disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino de 1º e 2º grau.

O ensino da Política Educacional é estruturado a partir de uma concepção jurídicos-normativa. As disciplinas de Estrutura têm como predominância o ensino da legislação brasileira, em caráter formalista e acrítico. (ROSA, 2019). De acordo com Tello (2012, p. 289), o caráter jurídico-normativo, ou ainda jurídico institucionalista,

Caracterizou-se por ter seu objeto de estudo centrado principalmente na análise de normativas jurídicas, nesse sentido e sob a ótica de Bobbio (1989) levou advogados e especialistas em jurisprudência, durante um longo período, até 1960 na América Latina, a serem os responsáveis pelas reflexões sobre Estado e políticas educacionais. Isso é visto nas cadeiras de política e legislação escolar incluídas nos currículos universitários.

A concepção jurídico-normativa apresentada por Tello (2012) e analisada por Libâneo, Oliveira e Toshi (2012) enquanto sistêmica, tendo como base os documentos e textos legais, detonando o caráter acrítico da disciplina Estrutura perante a realidade, pode ser percebida em sua organização, tanto dos temas quanto dos conteúdos (Figura 1).

Figura 1 -Esquemática disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino (1976)



Fonte: Adaptado de Rosa (2016)

Como demonstra o esquema acima, as disciplinas priorizavam o ensino da organização dos elementos que fazem parte dos espaços escolares, instalações físicas, prédios, ou seja, sua Estrutura. E, proporcionando o ensino sobre as ações dos aspectos pertencentes à Estrutura, seus comportamentos e mecanismos, o entendimento e apreensão da Função, sem direcionar ou preocupar-se com a análise do real ou dos determinantes sócio-políticos e culturais inerentes ao processo educacional. (LIBÂNEO, OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

A superação do viés tecnicista e enrijecido para a formação só ganha espaço com o rompimento da estrutura sociopolítica ditatorial

e processo de redemocratização do Brasil. Com o processo de promulgação da Constituição Federal de 1988 e posteriormente a LDBEN 9.394/96, o debate sobre a democratização da Educação ganha ênfase, a busca pela superação do fracasso escolar, a relação entre a escola e a sociedade trazem, tanto ao professor quanto à escola, uma perspectiva de transformação da realidade. (OLIVEIRA, 2000).

Neste processo, especificamente no início da década de 1990, as disciplinas de Estrutura e Funcionamento do Ensino são denominadas como Política Educacional, mudando não apenas sua nomenclatura, mas também seu objetivo formativo. Se antes a disciplina priorizava a formação dos chamados técnicos em educação, visou priorizar as “reflexões a respeito da conjuntura social, política e econômica que influenciava os encaminhamentos educacionais inseridos no contexto de redemocratização do país” (FLACH; MASSON, 2015, p. 3).

Institucionalizada, a disciplina permeia a interlocução com outras disciplinas do currículo, fomentando uma formação ampliada sobre a dinâmica da realidade e seus impactos na Educação. Em seu caráter dinâmico,

[...] a Política Educacional se constitui em disciplina ímpar, pois oferece a oportunidade de entender as diferentes concepções e matrizes teóricas dessas áreas no contexto da prática política”, [...] “articulando-se com as ações governamentais em dado momento histórico, possibilitando que as contradições sejam visualizadas, não apenas nos textos normativos, mas nas práticas dos gestores públicos” (FLACH; MASSON, 2014, p.207).

Seguindo estes princípios, a atualização do aparato legal da educação nacional, acarretaram novas e importantes alterações na estrutura curricular do curso de Pedagogia e licenciaturas, implicando na definição da disciplina Política Educacional. A implementação das

Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do CNE (2002; 2015), explicitam o detalhamento da formação docente do Brasil, bem como as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia (DCNP), instituídas a partir da Resolução CNE/CP n.º 1/2006 (BRASIL, 2006)³.

Cabe destaque às DCN 2015, que em seu parágrafo 2º do artigo 13º afirmam a necessidade dos conteúdos “relacionados aos fundamentos da educação, formação na área de políticas públicas e gestão da educação, seus fundamentos e metodologias”, contemplados pela disciplina Política Educacional. (BRASIL, 2015). As DCNs ao também delimitar a carga horária dos cursos, fomentam uma padronização da carga horária da disciplina, pois, como apontam Mainardes, Stremel e Rosa (2017), na maioria dos cursos de Pedagogia presenciais das IES brasileiras, a mesma possui 60 horas/aula.

Atualmente cabe menção às implicações que a Base Nacional Comum Curricular (BNCC)⁴ ocasionadas na estrutura curricular nos cursos de formação docente via Resolução CNE/CP n.º1 de 27 de outubro de 2020, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica da Resolução n° 2 de 20 de dezembro de 2019, alinhada aos princípios ideológicos neoliberais, uma educação de caráter conservador, privatista, alinhada à lógica empresarial.

[...] um fio condutor que amarra e articula formação de professores e Educação Básica, conectadas e fundamentadas nas competências e habilidades definidas na BNCC. Abre-se, a partir de tal proposição, uma porta considerável para o mercado, que estará apto a fornecer produtos e serviços no âmbito educativo ali-

³ Para melhor apreensão da influência da legislação educacional na disciplina Política Educacional ver Rosa (2019).

⁴ Aprovada pelo CNE por meio da Resolução CNE/CP n.º 2, de 22 de dezembro de 2017.

nhados a missão de concretizar a BNCC nas salas de aula do país. [...] Configura-se como estratégia potente, que se articula com outros arranjos, para compor uma rede de formação de capital humano atrelada aos princípios do neoliberalismo em uma versão conservadora (GONÇALVES; MOTA; ANADON, 2020, p. 373, grifos do autor).

Uma das principais implicações das novas Diretrizes à disciplina Política Educacional é o direcionamento da formação baseada em competências, definidas e delimitadas pelo documento como requisitos mínimos e essenciais para garantir os objetivos de aprendizagem e o desenvolvimento dos sujeitos. Entende-se que, o professor qualificado será aquele capaz de pôr em práticas as dez competências gerais determinadas pelo documento, pautando-se em um reducionismo formativo, no qual “o professor competente será aquele que domina o saber a ser ensinado e o saber fazer relacionado ao ensino”. (BALDAN; CUNHA, 2020, p. 63).

Diferente das DCNP 2015, que destacavam as contribuições e conhecimentos dos fundamentos da educação e de suas dimensões (pedagógica, filosófica, histórica, antropológica, ambiental-ecológica, psicológica, linguística, sociológica, política, econômica, cultural), a formação baseada em competências há uma clara desvalorização, defendendo uma visão praticista da formação.

A defesa se pauta na aprendizagem de saberes vinculados ao cotidiano (profissional) e em competências genéricas que podem ser acessadas conforme a necessidade de resolução de problemas, denotando a desvalorização da formação intelectual e política em nome de uma perspectiva adaptativa/conformativa aos conhecimentos práticos e utilitários (BALDAN; CUNHA, 2020, p. 59).

Pode-se constatar que as alterações na estrutura curricular dos cursos de formação docente e suas implicações no ensino da Política

Educacional são resultados das transformações sócio-políticas características da história da sociedade brasileira. Institucionalizada, a disciplina Política Educacional está condicionada às intencionalidades dos projetos de Educação almejados em cada época no país. A demarcação histórica possibilita avançar e apreender a dimensão curricular da disciplina e, no que lhe concerne, as intencionalidades presentes na organização nos cursos de formação docente.

A estrutura e perfil curricular da disciplina Política Educacional no Brasil

Com conteúdos presentes nos cursos de formação de professores desde a década de 1930 e consolidada a partir da década de 1990, a disciplina Política Educacional contribui para a formação de futuros docentes, proporcionando a reflexão crítica do contexto escolar brasileiro, suas dimensões sócio-políticas e históricas. Possibilita a apreensão das influências da organização do Estado e os aspectos relacionados às determinações legais que constituem o aparo jurídico-normativo da educação Nacional. É a partir destas considerações que se consolida a importância da apreensão dos aspectos curriculares, da estrutura e organização da disciplina (STREMEL; MAINARDES, 2015; FLACH; MASSON, 2015; ROSA, 2019).

Os processos de apreensão e caracterização da estrutura curricular da disciplina Política Educacional e correlatas e ao serem tomados como objeto de pesquisa, trazem aspectos que confluem entre si. Aspectos como a nomenclatura, etapa de oferta, carga horária, temáticas recorrentes e bibliografias apresentam parâmetros curriculares que permitem definir o perfil do ensino da disciplina no Brasil (STREMEL; MAINARDES, 2015; ROSA, 2016; 2019).

Em relação à nomenclatura, a principal terminologia utilizada é Política Educacional, a qual em junção com termos específicos ao foco dado ao ensino (Educação Básica, Organização da Educação, Legislação Educacional, etc.) ampliam sua diversidade (ROSA, s.d.). Sobre essa dispersão, Stremel e Mainardes (2015, p. 144) afirmam que “são termos mais comumente utilizados para referir-se a esse campo, seja para designar grupos de pesquisa, linhas de pesquisa em Programas de Pós-Graduação em Educação, disciplinas na Graduação e Pós-Graduação”.

Cabe destacar a manutenção da nomenclatura Estrutura e Funcionamento em sua designação. Há, principalmente nos cursos de licenciaturas, a forte manutenção de disciplinas com a terminologia “Funcionamento”. Apesar da impossibilidade de afirmar se há correlação direta com os vieses que as designações historicamente representam, ou seja, o viés jurídico-normativo e acrítico característico das disciplinas de Estrutura e Funcionamento, pode-se inferir que fatores como o quadro docente, tradição em pesquisa, cultura da instituição, possam ter influência direta nas alterações e manutenção das nomenclaturas. (ROSA, 2019; ROSA, s.d.)

Outro aspecto curricular identificado por Rosa (2016; 2019) e também por outros pesquisadores que se debruçaram a analisar o ensino da Política Educacional (STREMEL; MAINARDES, 2015; FLACH, MASSON, 2014) é a existência de um padrão em relação ao período de oferta da disciplina, bem como em relação à carga horária disponibilizada. Em relação ao período de oferta, as disciplinas em sua maioria são disponibilizadas nos dois primeiros anos dos cursos. Em relação ao tempo de horas/aula disponibilizado para o ensino da PE, constata-se um padrão de 60h/a, o que pode variar conforme as particularidades de cursos e instituições que ofertam os conteúdos em mais de uma disciplina no currículo do curso.

Em relação ao debate sobre as temáticas priorizadas no ensino da Política Educacional, entende-se a partir da perspectiva de Flach e Masson (2014) que os conteúdos necessários para o estudo da disciplina são:

- a) o estudo das características fundamentais da sociedade capitalista: luta de classes, relações sociais de produção, antagonismo entre capital e trabalho;
- b) o estudo do papel do Estado na definição das políticas educacionais;
- c) o campo da política educacional;
- d) a organização da educação escolar e;
- e) aspectos legais da Educação brasileira.

Sem desconsiderar a importância dos conteúdos ou o ensino de um em detrimento do outro, as autoras denotam a importância da disciplina possuir uma dimensão que possibilite aos discentes a apreensão da totalidade, seus aspectos históricos, políticos e sociais e que condicionam a definição das políticas educacionais no contexto brasileiro. Ainda, neste modelo, a disciplina possibilita o entendimento das formas históricas de estruturação e organização da educação brasileira, determinada pelas disputas pela hegemonia, perceptíveis no cotidiano (FLACH; MASSON, 2015).

Corroborando com as afirmações, Stremel e Mainardes (2015, p. 146) trazem para o debate os principais segmentos que revelam aspectos importantes sobre a concepção das disciplinas nos currículos. Ponderam que as disciplinas são organizadas, adaptadas e reajustadas conforme a realidade de cada docente, dos discentes e da própria instituição, o que permite afirmar que nenhuma categorização de tópicos e segmentos é estática. Sobre os tópicos, destacam os autores:

- a) Aspectos relacionados à organização da educação brasileira (sistema educacional brasileiro, níveis, modalidades);
- b) Aspectos da legislação educacional (Constituições Federais, leis nacionais referentes à educação, LDB, PNE, Resoluções, Pareceres);
- c) Reformas educacionais;
- d) Gestão da educação;
- e) Políticas e Programas da Educação Básica;
- f) Financiamento da educação;
- g) Estado e Educação.

Aprende-se a partir do estudo de Stremel e Mainardes (2015) e as análises de Rosa (2016; 2019) que os conteúdos relacionados à organização e a legislação são priorizados no ensino da disciplina. Em contraponto, como mostra Rosa (s.d.) as discussões sobre os profissionais da educação e as políticas que condicionam a carreira docente e conteúdos sobre avaliação educacional possuem poucas menções nas ementas da disciplina nos cursos de Pedagogia e licenciaturas. Ainda, de acordo com Stremel e Mainardes (2015) e Rosa (2019) são escassas as discussões sobre os aspectos teóricos, epistemológicos pertencentes ao rol da Política Educacional, o que pode ser justificados pelo limite da carga horaria delimitada em sua maioria em 60h/a, levando a opção por determinados conteúdos em detrimento de outros.

Em relação ao referencial bibliográfico utilizado, Rosa (s.d.) indica que as obras com maior número de indicações estão diretamente ligadas aos aspectos mais abordados no ensino da disciplina, a organização da educação brasileira e a legislação educacional. Stremel e Mainardes (2015, p. 152) fundamentam a análise e consideram 13 livros que podem ser considerados manuais didáticos para o ensino da Política Educacional. São eles:

1. MARTINS, 1993;
2. AZEVEDO, 1997;
3. SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000;
4. VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2001;
5. LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003;
6. VIEIRA; FARIAS, 2007;
7. NEY, 2008;
8. KFOURI, 2009;
9. VIEIRA, 2009;
10. BRUEL, 2010;
11. SOUZA; GOUVEIA; TAVARES, 2011;
12. SANTOS, 2012;
13. CARVALHO, 2012;

Em comparativo e considerando a análise de Rosa (s.d.), pouco menos da metade das obras citadas por Stremel e Mainardes (2015) são contempladas nos currículos da disciplina, nos projetos de curso e nas ementas, levantando a possibilidade de desconhecimento dos materiais enquanto manuais didáticos e imprescindíveis para o ensino da Política Educacional. Porém, cabe ressaltar que seja factível a presença dos materiais nos Planos de Ensino e sua utilização e reconhecimento para além das determinações curriculares presentes nos currículos.

A partir destas considerações pode-se definir que há um padrão na estrutura curricular do ensino da Política Educacional na formação docente no Brasil. Em resumo, a estrutura pode ser visualizada no Quadro 1.

Quadro 1 – Perfil da disciplina Política Educacional nos cursos de formação docente no Brasil – 2022

Nomenclatura	Etapa de oferta	Carga horária	Temáticas	Tópicos abordados	Obras indicadas
Política Educacional	2º ano	60H	Organização da Educação	Educação básica	LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de.; TOSCHI, M. S. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização
			Legislação Educacional	Políticas públicas	AZEVEDO, J. M. L. A educação como política pública
			Reformas educacionais	Políticas educacionais	DOURADO L. F.; PARO, V. H (orgs.) Políticas públicas e Educação Básica
			Papel do Estado	Legislação	SHIROMA, E. O, MORAES, M. C. M, EVANGELISTA, O. Política educacional
			Financiamento da Educação	Política Educacional	SAVIANI, D. Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional
			Gestão da Educação	Sistema educacional / de ensino	SAVIANI, D. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas
			Políticas para a Educação Básica	Organização da educação	CURY, C. R. J. Legislação educacional brasileira
				Financiamento da educação	BREZINSKI, I. (org.). LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam
					OLIVEIRA, R. M.; ADRIÃO, T. (orgs). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

No geral, a nomenclatura da disciplina acolhe a designação do campo (Política Educacional) com algumas derivações consoante a es-

pecificidade dada no processo de ensino ou da identidade dos cursos. Apresentada em sua maioria na metade dos cursos, a disciplina está alocada no 2º semestre com uma carga horária de 60 horas. Em relação aos conteúdos e o material bibliográfico utilizado, pode-se afirmar que a disciplina tem como foco o ensino da organização escolar e a legislação que delimita a educação no Brasil e ainda, a rara ou inexistente menção aos princípios epistemológicos que alicerçam o processo de formação e pesquisa no campo da Política Educacional.

O reconhecimento da estrutura curricular do ensino da Política Educacional alinhada ao entendimento de seu movimento histórico de institucionalização permite a apreender a importância da disciplina na formação docente. Este aspecto pode ser comprovado a partir da aproximação aos estudos que tomam a disciplina Política Educacional como objeto de pesquisa.

Reflexões finais sobre a importância do ensino da Política Educacional

As discussões presentes neste capítulo objetivaram evidenciar a constituição histórica da disciplina Política Educacional em consonância com sua institucionalização na formação de professores. Também, buscou-se caracterizar a disciplina Política Educacional em relação às nomenclaturas, período de oferta, carga horária, aspectos relacionados aos conteúdos e bibliografias indicadas em seu currículo. Ambos os aspectos possibilitam esclarecer a importância da disciplina no processo de formação inicial de docentes.

Em resumo, na abordagem da constituição histórica da ficou evidente as marcas das determinações da realidade brasileira na estruturação dos projetos de cursos e dos componentes curriculares. Não é possível desvincular o estudo da Política Educacional e sua formação

enquanto disciplina das reformulações sócio-políticas, históricas e das determinações do Estado brasileiro, pois, estes influenciaram e continuam influenciando diretamente nas nomenclaturas, na carga horária e principalmente, nos vieses que a disciplina toma no decorrer das formações.

Do seu surgimento enquanto Administração Escolar nos anos de 1930, perpassando a década de 1970 como Estrutura e Funcionamento até Política Educacional nos anos de 1990, o ensino da disciplina é influenciado por dois períodos de rompimento democráticos e por um processo de redemocratização, trazendo em seus currículos as intencionalidades de cada época. Enquanto Administração Escolar priorizou a formação de profissionais capazes de atuar na organização interna da escola. Como Estrutura e Funcionamento, sob o ideário militar, priorizou uma formação jurídico-normativa direcionada e fundamentada na legislação, prezando pela racionalidade técnica e a eficiência. Com o processo de redemocratização, a disciplina Política Educacional surge como espaço de reflexão crítica da realidade, formando profissionais capazes de não apenas compreender o real, mas interpretá-lo, agindo em correlação para sua transformação.

Esse movimento da disciplina está alinhado a um processo pedagógico repleto de contradições. Entende-se, aqui, o contexto educacional como um espaço de lutas e disputas, também como mecanismo para o fortalecimento da hegemonia dominante e, da mesma forma, como espaço de construção de outra hegemonia. Assim, ao analisar a institucionalização da disciplina fica claro em suas reformulações o seu papel na busca pela construção de consensos, seja para o domínio de classe via processo acrítico (Administração Escolar e Estrutura e Funcionamento) ou em oposição, (Política Educacional) na busca pela construção de uma nova hegemonia a partir de um processo formativo crítico e reflexivo. (ROSA, 2019, p. 202).

[...] as disciplinas têm papel importante no processo de construção de uma nova hegemonia. Gramsci (1995) define que a construção de uma hegemonia da classe subalterna parte, também, do processo de autoconsciência de classe, do reconhecimento do seu local de pertencimento, de uma força hegemônica, e de consciência política. Esse processo dar-se-á, nas restrições impostas pela classe dominante, a partir de processos educativos que possibilitem a compreensão do real para a superação do senso comum. Assim, possibilitar a análise e apreensão da relação entre Estado, Sociedade e Educação, bem como dos embates na elaboração do aparato jurídico educacional, alicerçados por fontes e materiais teóricos que contribuem para a consciência política do docente em formação, caracteriza-se um avanço no ensino da política educacional nos cursos de licenciatura e Pedagogia.

Estes aspectos estruturantes e o papel político da disciplina historicamente construído é evidenciado pelas pesquisas que analisam sua constituição, seus determinantes e principalmente o espaço que a disciplina possui nos currículos dos cursos de formação docente. Na América Latina, as primeiras pesquisas que abordam a disciplina e correlatas como objeto datam da década de 1990 e o aumento considerável das publicações foi influenciado pelo surgimento, em 2012, da *Red de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa* (ReLePe)⁵.

Considerado uma referência de análise do ensino da Política Educacional, o estudo de Flach e Masson (2015) afirma ser indispensável o espaço da disciplina para a apreensão, no contexto da socieda-

⁵ Enquanto rede de pesquisa e intercâmbio de pesquisadores, a ReLePe desenvolve eventos específicos sobre o campo de estudo da Política Educacional, contemplando o eixo 8 Enseñanza de la Política Educativa y Formación de Investigadores del campo, proporcionando debates sobre o desenvolvimento curricular das disciplinas e os principais desafios enfrentados no ensino da Política Educacional para a formação crítica de professores, pedagogos e pesquisadores. (ROSA, 2019).

de capitalista, da organização escolar e os aspectos legais da educação brasileira, proporcionando aos futuros docentes materialidade e instrumentos para intervir na realidade educacional. No mesmo sentido, Costa, Muranaka e Borghi (2015) entendem que a disciplina ao abordar os aspectos econômicos, políticos, históricos e sociais da educação, tem como finalidade de politizar os docentes em formação.

Sobre esse aspecto, Moreira e Iulianelli (2017) fazem um alerta importante. No limite da carga horária disponível, em sua maioria 60 horas, o ensino da disciplina acaba por deslocar-se da realidade educacional, principalmente quando o ensino descontextualizado da legislação educacional é priorizado em detrimentos dos demais conteúdos. Consideram que a disciplina Política Educacional é primordial na formação de profissionais da educação que, inseridos na realidade educacional, interferirão na construção política da escola.

Para além da perspectiva dos docentes, Cristofoli (2015) e Mendes (2018) evidenciam a importância do ensino da Política Educacional a partir da percepção dos alunos em formação. Para os discentes a disciplina faz-se importante ao proporcionar a aproximação aos princípios que determinam a educação no Brasil em seus aspectos econômicos e legais. Cristofoli (2015). Ainda, a apreensão da atuação do Estado na promoção das políticas públicas para a educação, as implicações na realidade e, na prática, docente. A possibilidade de visualizar a educação em seu aspecto histórico, os princípios do direito educacional são vistos como positivo, ainda que a carga horária seja interpretada como limitada. (MENDES, 2018).

No limite desta discussão é perceptível que o interesse na produção de pesquisas sobre a disciplina Política Educacional denota a importância da disciplina e a preocupação dos pesquisadores do campo da Política com a formação inicial de docentes e pesquisadores. Em um campo de pesquisa em expansão, como aponta Stremel (2016), os

estudos trazem aspectos relevantes e o alerta para a necessidade de ampliação nas análises. Fomentar o debate sobre a partir da diversidade dos contextos onde os cursos são ofertados, identificar a correlação de forças com as outras disciplinas dos currículos e questionar se a disciplina garante uma formação ético-política capaz de instrumentalizar os futuros docentes para a interpretação crítica das políticas educacionais brasileiras;

Ainda, em contextos de desconstrução do processo formativo e na tentativa de retomada da implementação de uma formação cada vez mais acrítica, espaços de formação política como a disciplina Política Educacional precisam de constante vigilância. Enquanto pesquisadores preocupados com a formação crítica de professores e também enquanto docentes em formação, não podemos permitir que os espaços formativos arduamente conquistados sejam minados. A disciplina Política Educacional, em correlação com os demais componentes curriculares, é historicamente imprescindível na formação docente.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 2001.

BALDAN, M.; CUNHA, E. V. R. Povoando subjetividades na “nova” política para a formação de professores no Brasil: uma discussão acerca das competências. **Série-estudos**, Campo Grande, v. 25, n. 55, p. 51-71, set./dez. 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CONSELHO PLENO. **Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017**. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Brasília, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. 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. Resolução CNE/CP n. 02/2015, de 1º de julho de 2015. Brasília, *Diário Oficial da União*, seção 1, n. 124, p. 8-12, 02 de julho de 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Resolução CNE/CP n. 1/2006 de 15 de maio de 2006. Brasília, *Diário Oficial da União*, Seção 1, p. 11, 16 de Maio de 2006.

BRZEZINSKI, I. **Pedagogia, pedagogos e formação de professores**: busca e movimento. 6. ed. São Paulo: Papirus, 2006.

CRISTOFOLI, M. S. O estudo da política educacional como componente curricular dos cursos de formação de professores nas universidades públicas. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 1-15, 2015.

FLACH, S.; MASSON, G. A disciplina de Política Educacional em cursos de formação de professores. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 15, n. 33, p. 181-199, 2014.

FLACH, S.; MASSON, G. A disciplina de Política Educacional em cursos de formação de professores. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESSORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., 2015, Guarulhos-SP. *Anais [...]*. Guarulhos: UNIFESP, 2015a. p. 1-18.

GONÇALVES, S. R. V.; MOTA, M. R. A.; ANADON, S. B. A resolução CNE/CP n. 2/2019 e os retrocessos na formação de professores. **Formação em movimento**, v. 2, n. 4, p. 360-379, jul./dez. 2020.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de.; TOSCHI, M. S. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

MAINARDES, J.; STREMEL, S.; ROSA, G. L. R. A pesquisa sobre a disciplina política educacional no Brasil: situação e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 2, p. 287-307, maio/ago. 2017.

MASSON, G. A importância dos fundamentos ontológicos nas pesquisas sobre políticas educacionais: contribuições do materialismo histórico-dialético. In: CUNHA, C, da; SOUSA, J. V. de; SILVA, M. A. da. (orgs). O método dialético na pesquisa em Educação. Coleção Políticas Públicas de Educação. Campinas: Autores Associados, 2014.

MENDES, V. O interesse pelo estudo da Política Educacional no processo de formação do professor. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 3, p. 1-17, 2018.

MOREIRA, L. P.; IULIANELLI, J. A. S. Formação docente e ensino de política educacional em instituições de educação superior do Rio de Janeiro. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 97, p. 854-873, out/dez. 2017.

OLIVEIRA, M. N. Estrutura e Funcionamento do Ensino: a trajetória de uma disciplina. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 1., 2000, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. p. 325-326.

ROSA, G. L. R. **A disciplina política educacional no Curso de Pedagogia e Licenciaturas da Universidade Estadual de Ponta Grossa**. 2016. 70 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Licenciatura em Pedagogia) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.

ROSA, G. L. R. **A disciplina Política Educacional nos cursos de Pedagogia no Brasil**. [s.d.]. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, [s.d.].

ROSA, G. L. R. **Estrutura e funcionamento do Ensino e Política Educacional**: análise do espaço das disciplinas na Universidade Estadual de Ponta Grossa e suas relações com o objeto de estudo da Política Educacional. 2019. 284 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SAVIANI, D. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

SAVIANI, D. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. *Revista de Educação*, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SILVA, C. S. B. da. **Curso de pedagogia no Brasil**: história e identidade. Campinas: Autores associados, 1999.

STREMEL, S.; MAINARDES, J. A disciplina Política Educacional em Cursos de Pedagogia no Brasil: primeiras aproximações. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 9, p. 137-155, 2015.

TELLO, C.; MAINARDES, J. La posición epistemológica de los investigadores en Política Educacional: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y posestructuralista. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 20, n. 9, 2012

2. DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES NECESSÁRIAS

Simone de Fátima Flach

Introdução

A educação, portanto, tem uma dimensão política por fazer parte do processo de organização social e de formação do comportamento de acordo com os objetivos e finalidades do projeto econômico e social em curso. (SCHLESENER, 2016, p. 158).

O processo educativo integra e confunde-se com a história dos homens, pois é por meio dele que os indivíduos produziram e produzem a sua própria existência. Ao produzir a própria vida, o indivíduo constitui-se como homem (SAVIANI, 1994).

Em que pese a educação ser processo constitutivo do ser humano, ao adentrar o modo de produção em vigor em diferentes momentos históricos, pode-se perceber que a educação sempre esteve atrelada aos interesses que fundamentaram os contextos nos quais esteve inserida. Nos primórdios da humanidade, a educação esteve vinculada à sobrevivência e à manutenção da vida por meio da ação sobre a natureza. Posteriormente, com a alteração dos modos de produção, foi se modificando para atender à lógica em curso, de forma a assumir uma dimensão política de manutenção dos interesses então vigentes.

No atual modo de produção capitalista que vigora no âmbito mundial, a educação mostra-se vinculada ao seu objetivo e à sua finalidade, qual seja: a manutenção da exploração de uma classe sobre a outra para que o capital possa se manter e ampliar cada vez mais. Por isso, conforme apontado por Schlesener (2016) no início deste texto,

a educação e as formas como o direito à educação são asseguradas se mostram vinculados ao projeto econômico e social, visto que o capital não é “[...] um poder pessoal, mas um poder social” (MARX; ENGELS, 1998, p. 32).

É por isso que a garantia do direito à educação na materialidade concreta se mostra contraditória, expressando as lutas travadas entre as classes sociais, sejam para a manutenção ou para a transformação da realidade posta. Nessa perspectiva, a vivência de processos educativos formais assegurados na legislação é comprometida por interesses da classe que exerce o domínio sobre toda a sociedade, pois “[...] as ideias da classe dominante são as ideias dominantes em cada época” (MARX; ENGELS, 2007, p. 71).

Tendo em vista esses pressupostos iniciais, o presente texto tem por objetivo discutir, inserido no atual modo de sociabilidade, o direito à educação no Brasil. Para tanto, apresentam-se, inicialmente, reflexões sobre a educação como direito de todos, a ser assegurada de forma isonômica; na sequência, ao constituir-se em direito social, aborda-se como a educação pode garantir o avanço de toda a sociedade; e por fim, ao constituir-se em dever do Estado, por meio do reconhecimento de direito público subjetivo, abre possibilidades para sua reivindicação e, conseqüentemente, para que sua efetividade ultrapasse o âmbito da previsão e se torne real a todos os brasileiros.

A educação como direito

Em alguns estados escravagistas da América do Norte, era, até a guerra civil, proibido, sob pena de morte, ensinar negros a ler e escrever. [...] se o escravo pode ler e escrever, então deixa de ser cabeça para o trabalho: torna-se homem e faz valer seus direitos de homem, ameaçando, com isso, toda a ordem da nossa

ordem social, que se assenta no instituto da escravidão. **Onde a vida depende das trevas, trazer a luz é um perigo mortal.** (VON IHERING, 1979, p. 238-239, grifo nosso).

A epígrafe que inicia a presente seção evidencia o quão perigosa já foi considerada a educação para a ordem vigente em determinado momento histórico, visto que a população educada pode pôr em risco os interesses dos grupos dominantes. Para além da sociedade escravista, quando a educação era entendida como direito apenas de pessoas que se enquadrassem em determinado padrão econômico e social, na sociedade organizada sob a lógica do trabalho assalariado, a educação assume contornos de direito de todos de forma indistinta. No entanto, esse direito, embora assegurado em leis, precisa ser garantido por ações do Estado. Contudo, tais ações são marcadas pela luta de classes, conforme se verá a seguir.

Atualmente, na realidade político-social brasileira, a importância da educação para a população e para o desenvolvimento econômico evidenciam contradições. Não há como ignorar o descompasso existente entre as determinações legais e a realidade, pois, contraditoriamente, enquanto existe um aparato legal e normativo que assegura a educação como direito social de cidadania, a prática político-educacional em curso evidencia ações que situam a educação no centro dos interesses mercadológicos.

É importante destacar que, no contexto ocidental, a positivação do direito à educação na organização social capitalista está atrelada à necessidade de trabalhadores mais bem preparados para operar no processo produtivo com vistas à ampliação do capital. Isso ocorre em razão de que, para vender sua força de trabalho, o trabalhador precisa ter as condições físicas e intelectuais exigidas pelo capitalista, pois “[...]”

o processo de trabalho é um processo que ocorre entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas que lhe pertencem”, e, nesse sentido, “[...] o produto desse processo pertence-lhe do mesmo modo que o produto do processo de fermentação em sua adega” (MARX, 2002, p. 219).

Nos modos de produção anteriores ao capitalista, a educação formal não era uma necessidade, uma vez que “[...] a escrita era algo secundário e subordinado a formas de produção que não implicavam o domínio da escrita” (SAVIANI, 1994, p. 156). Todavia, na época moderna, a positivação do direito, as novas relações de trabalho e o novo modo de vida em sociedade exigem o domínio da escrita, contribuindo para a generalização da escola e para a ampliação do direito à educação, visto que:

Quanto mais avança o processo urbano-industrial, mais se desloca a exigência da expansão escolar. Por aí é possível compreender exatamente por que esta sociedade moderna e burguesa levanta a bandeira da escolarização universal, gratuita, obrigatória e leiga. A escolaridade básica deve ser estendida a todos. (SAVIANI, 1994, p. 156).

Assim, a educação, até então organizada para atender a uma parcela reduzida de indivíduos, torna-se necessária e objeto integrante dos interesses coletivos, sendo reconhecida como direito dos cidadãos. Nessa perspectiva, a educação como direito de todos se torna objeto de discussão e se fortalece, tanto no campo educacional quanto no jurídico. No entanto, Tagliavini (2007) alerta que ainda há questões específicas no campo da hermenêutica jurídica que precisam ser mais bem esclarecidas para que a educação como direito seja exaustivamente compreendida. Diz o autor:

Ainda há os problemas em relação à vigência das leis, pareceres, resoluções, portarias, o espinhoso tema das competências, ao lado das distinções dos níveis e modalidades de ensino. Acrescente-se a isso: os diversos sistemas de ensino; as questões relativas ao Código de Defesa do Consumidor e Código Civil no estabelecimento e na solução dos conflitos nos contratos com instituições privadas de ensino; o direito à revisão das provas escolares, o direito de defesa e do contraditório, antes da possível aplicação de punição ou castigos; pedidos de progressão nos estudos e de validação de cursos realizados no exterior. (TAGLIAVINI, 2007, p. 65-66).

Nesse sentido, a análise da educação como direito está circunscrita ao momento histórico vivido na atual forma de sociabilidade, pois o emaranhado de documentos legais e normativos que versam sobre o direito à educação faz parte da lógica que rege a sociedade capitalista e, portanto, é marcado pelas determinações materiais e pela luta de classes. A positivação do direito, e do direito à educação, procura responder às questões sociais de determinado momento histórico e, como tal, apresentar soluções às demandas sociais ou dirimir possíveis controvérsias. No entanto, não é possível deixar de considerar que o direito é marcado pela luta de classes, evidenciando, além da hegemonia exercida por uma classe sobre a outra, o movimento dialético da luta por hegemonia de classes antagônicas.

Ao abordar a questão da hegemonia, Gramsci (2007, p. 41) alerta que o grupo que detém o poder econômico e político consegue colocar “[...] todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados”.

Para que isso aconteça, o grupo dominante leva em conta “[...] os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia

será exercida” (GRAMSCI, 2007, p. 48). Sob tais pressupostos, o direito à educação, assim como os demais direitos positivados, atende a determinadas exigências sociais e representa as concessões possíveis, segundo interesses hegemônicos. O direito à educação é fruto, portanto, das relações entre os homens, se caracterizando como resultado do movimento dialético existente nas relações sociais.

Na sociedade moderna, os direitos sociais, dentre os quais a educação, foram alçados ao *status* de cidadania. A isso equivale dizer que o direito à educação, quando efetivamente garantido, contribui para a constituição do cidadão, visto que a educação é um dos elementos fundantes para que cidadania seja usufruída pelos indivíduos. É importante ressaltar que, em relação à discussão sobre a importância da cidadania para o indivíduo e para a sociedade, o princípio da isonomia explícito na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789⁶, posteriormente assegurado em diversas Constituições e Leis decorrentes em diversos países, contribuiu para o debate sobre o direito à educação para todos, sem distinção de qualquer espécie, fortalecendo as lutas em defesa da cidadania. Assim, o direito à educação, assegurado e garantido, passou a integrar o exercício da cidadania, mesmo que esta seja entendida e vivida conforme os pressupostos hegemônicos vigentes na sociedade capitalista.

Ao discutir o direito à educação, Cury (2002a) assinala que:

Não são poucos os documentos de caráter internacional assinados por países da Organização das Nações Unidas, que reconhecem e garantem esse acesso a seus cidadãos. Tal é o caso do art. XXVI da Declaração dos Direitos do Homem, de 1948. Do mesmo assunto ocupam-se a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960, e o

⁶ Ver a Declaração em <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966.

Mais recentemente temos o documento de Jomtien, que abrange os países mais populosos do mundo. São inegáveis os esforços levados adiante pela Unesco no sentido da universalização do ensino fundamental para todos e para todos os países. (CURY, 2002a, p. 246).

Entretanto, um direito assegurado em documentos internacionais ou em normas jurídicas não equivale à sua garantia, visto situar-se no campo da previsão. É somente na materialidade das relações humanas que as normas serão ou não efetivamente garantidas. A garantia de determinada previsão depende, necessariamente, de ações específicas do ente responsável que cumpre a obrigação assegurada formalmente, fazendo com que seja garantida na realidade concreta. A previsão de determinado direito em normas escritas por si só não possibilita que os indivíduos usufruam desse direito, pois um direito assegurado na letra da lei não passará de simples previsão, de simples intenção, sem garantia de cumprimento da obrigação.

Nesse sentido, não basta a previsão escrita do direito à escola. Assegurar educação para todos deve ser uma constante, não apenas nos discursos políticos ou nas ações isoladas de determinados governos. Para além da existência de prédios escolares, torna-se necessário que os indivíduos tenham acesso à escola, permaneçam nela o tempo necessário para, acima de tudo, adquirirem e desenvolverem novos conhecimentos. Essa premissa não é nova, mas bastante atual, pois, nos Comentários à Constituição Brasileira de 1946, o jurista brasileiro Pontes de Miranda (1963) assim se expressou:

A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto se há direito público subjetivo à

educação e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir com artigos de Constituição e de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo alunos. (MIRANDA, 1963, p. 157).

Por isso, discutir educação e direito ultrapassa a mera exposição da previsão legal, por meio de enumeração de artigos que versam sobre a questão, pois é preciso ultrapassar sua regulamentação, sua definição conceitual e suas linhas programáticas de proteção e alçar a “[...] efetividade de assimilação prática dos preceitos em esfera de concretude” (LOPES, 2001, p. XXII). Isso quer dizer que o direito à educação não pode ser analisado desvinculado da realidade, pois é a própria realidade concreta que oferecerá os indicativos de sua realização ou de sua negação, sob a justificativa de atender a determinados interesses.

Atualmente, a educação é um direito social constitucionalmente assegurado no Brasil, e sua garantia depende da ação dos entes administrativos responsáveis pela sua oferta, os quais são impulsionados por diversos fatores, dentre os quais se destaca a demanda social expressa nos interesses dominantes e na pressão de grupos dominados.

A educação como direito social

A cultura é um privilégio. A escola é um privilégio. E não queremos que seja assim. (GRAMSCI, 2004a, p. 74).

O significado histórico-social da educação como direito social assegurado a toda a população de determinado país é incomensurável. Para a população brasileira, essa conquista é o resultado de um processo

difícil, marcado por reivindicações sociais que se materializaram em avanços e retrocessos, tanto na legislação quanto nas práticas político-sociais. Esse processo contraditório de materialização do direito à educação está entrelaçado ao reconhecimento da cidadania do povo brasileiro. É preciso reconhecer que a cidadania no Brasil se desenvolveu de forma hierarquizada, pois o reconhecimento dos indivíduos como cidadãos foi marcado pelo poder econômico e ocorreu de forma lenta e gradual.

Carvalho (2008, p. 8), ao analisar o desenvolvimento da cidadania no contexto nacional, expressa que “[...] o fenômeno da cidadania é algo complexo e historicamente definido”, visto ser marcado por duas grandes anomalias: a contradição entre o legal e o real; e a inversão da ordem de implantação de direitos. A primeira anomalia, contradição entre o legal e o real, pode ser vista na distância entre o que é assegurado na lei e o que é garantido na realidade. Isso, segundo o autor, ocorreu ao longo da história brasileira. Para exemplificar a questão, pode-se observar o que ocorreu quando os escravos foram libertados no país. A abolição da escravatura, em 1888, “[...] incorporou os ex-escravos aos direitos civis”, mas “[...] a incorporação foi mais formal do que real” (CARVALHO, 2008, p. 17), dado que não houve reconhecimento social da cidadania dos libertos, fato que marca a vida de seus descendentes até os dias atuais. O pertencimento da população negra foi, como coletividade e integrante da sociedade brasileira, comprometido por diversos fatores, especialmente pelos interesses econômicos de grupos dominantes, que pretendiam manter o *status quo*, fato que colaborou para a exclusão social, econômica e política de parcela significativa da população. Essa contradição entre o legal e o real ainda se faz presente na sociedade brasileira, quando, por exemplo, todos os cidadãos são considerados iguais perante a lei, mas na prática usufruem de seus direitos de forma diferenciada. Tomemos como exemplo a negação do direito à educação quando as famílias

vivem distantes da escola ou quando os jovens precisam abandonar o processo formativo para se dedicarem ao trabalho, a negação do direito à saúde pela falta de serviços especializados ou mesmo do atendimento básico à população mais carente, dentre outros.

A segunda anomalia é a inversão da ordem de implantação de direitos. A partir dos estudos de Marshall sobre o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, Carvalho (2008) indica que, naquele país, a conquista de direitos ocorreu de forma muito lenta, pois, no século XVIII, desenvolveram-se os direitos civis⁷; no século XIX, os direitos políticos⁸; e, finalmente, no século XX, foram conquistados os direitos sociais⁹. No Brasil, segundo o autor, houve uma inversão, pois os direitos sociais têm maior ênfase, precedendo os demais. Nesse sentido, a educação, como um direito fundante da cidadania, não sendo oferecido e usufruído de forma adequada, compromete todos os demais direitos e contribui para a estratificação dos cidadãos. Segundo o autor, no Brasil, os cidadãos podem ser classificados em três classes: cidadãos de primeira classe são aqueles que estão “acima da lei” (CARVALHO, 2008, p. 215); cidadãos de segunda classe são aqueles sujeitos “aos rigores e benefícios da lei” (CARVALHO, 2008, p. 216); e cidadãos de terceira classe são aqueles que, por desconhecerem seus direitos, são “[...] sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia” (CARVALHO, 2008, p. 216).

É por isso que a educação alça patamar tão importante na realidade brasileira, pois constitui-se como “[...] meio pelo qual se pode

⁷ Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, de forma a garantir relações civilizadas entre as pessoas por meio da liberdade individual.

⁸ Direitos políticos oferecem ao cidadão sua participação na sociedade, dando legitimidade à organização política. O voto é a expressão singular dos direitos políticos.

⁹ Os direitos sociais garantem a participação na vida coletiva, quais sejam: educação, saúde, trabalho, remuneração justa, aposentadoria, dentre outros, expressando a justiça social.

divisar, fazer valer e controlar os direitos do ser humano, porque ela abre o mundo em canais múltiplos” (LOPES, 2001, p. XXI). Por isso, a inclusão da educação no texto constitucional dentre os direitos sociais é deveras importante. A educação constitui-se no primeiro direito social assegurado no Art. 6º da Carta Magna brasileira, de forma a apontar que se constitui o direito basilar para que todos os demais sejam usufruídos por todos os cidadãos (BRASIL, 1988). Além disso, os direitos sociais relativos à educação, à cultura e ao esporte estão previstos em capítulo próprio entre os Arts. 205 e 217 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)

Pinho (2010, p. 205) esclarece que os direitos sociais são “[...] direitos de conteúdo econômico-social que visam melhorar as condições de vida e de trabalho para todos” e, por isso, se materializam em “[...] prestações positivas do Estado em prol dos menos favorecidos e dos setores economicamente mais fracos da sociedade” (PINHO, 2010, p. 205), exigindo ação efetiva do poder público para que sejam garantidos. No entanto, tais prestações do Estado não decorrem da mera vontade governamental, mas, sim, se expressam como resultado das lutas travadas entre as classes sociais.

Por isso, em sociedades desiguais como a brasileira, o acesso à educação como um direito social de cidadania é frágil, pois, mesmo que assegurado em lei, a materialidade concreta impõe limites, muitas vezes insuperáveis. O acesso e a permanência dos indivíduos na escola contribuem para a democratização dos conhecimentos e criam condições individuais e coletivas para o desenvolvimento da consciência sobre a realidade social em que vivem e sobre as relações existentes nos contextos dos quais são sujeitos históricos, econômicos e políticos. No entanto, a inoperância do poder público para a oferta adequada da educação ou sua oferta precária impede que o direito à educação seja efetivado. Além disso, as condições materiais de existência alçam

os indivíduos ao mundo (formal ou informal) do trabalho, retirando as possibilidades de a educação transformar sua vida, de maneira a oferecer outras oportunidades.

Torna-se imprescindível, portanto, que a educação seja garantida a toda a população, de modo que, como direito social de cidadania, deixe de ser discurso, se torne realidade concreta e contribua significativamente para o avanço social do país.

A educação como direito público subjetivo

O homem, que em certo momento se sente forte, com a consciência da própria responsabilidade e do próprio valor, não quer que nenhum outro lhe imponha sua vontade e pretenda controlar suas ações e seu pensamento. (GRAMSCI, 2004b, p. 43).

Para além de a educação ser um direito social assegurado na Carta Magna do país, é preciso entender que o Estado deve agir de forma a garantir que a previsão seja realidade. Ao versar sobre o ensino obrigatório, a Constituição Federal estabelece, em seu Art. 208, tratar-se de direito público subjetivo (BRASIL, 1988). Não é à toa que a Constituição brasileira declarou explicitamente a educação como direito público subjetivo quando a estabeleceu como dever do Estado. Além disso, os parágrafos 1º e 2º do artigo mencionado estabelecem que o “[...] acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988, p. 139) e que o seu não oferecimento ou sua oferta irregular “[...] importa responsabilidade da autoridade competente” (BRASIL, 1988, p. 139).

Isso quer dizer que a efetividade da garantia do direito atinge toda a sociedade e a sua reivindicação pode ultrapassar o âmbito administrativo e ser objeto de litígio judicial, pois o direito subjetivo é

“[...] o poder ou domínio da vontade livre do homem, que o ordenamento protege e confere” (FERRAZ JR., 1988, p. 141). De forma mais clara, esclarece-se que, como direito público subjetivo, a oferta da educação pelo poder público pode, quando ela não existe ou é irregular, ser buscada no âmbito jurídico de forma a responsabilizar judicialmente o ente responsável.

Nesse sentido, “[...] o direito subjetivo representa a possibilidade de se exigir, como próprios, uma prestação, ou um ato de maneira garantida, nos limites atributivos das regras de direito” (REALE, 1988, p. 261). Entender a educação como direito público subjetivo implica afirmar que o indivíduo possui uma esfera de ação inviolável, na qual o Poder Público não pode penetrar.

É que, no fundo, todos os direitos públicos subjetivos pressupõem o direito *fundamental de liberdade*, entendida em sua dupla valência, como poder autônomo de ser e agir na esfera privada (*liberdade civil*) e na esfera pública (*liberdade política*). (REALE, 1988, p. 264, grifos do autor).

Direito público subjetivo é, portanto, “[...] aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado, o cumprimento de um dever e de uma obrigação” (CURY, 2002b, p. 21). Em matéria de educação, assegurada constitucionalmente, o titular desse direito é uma pessoa de qualquer idade, que teve ou não acesso à escolaridade obrigatória na idade própria. O sujeito desse direito é o indivíduo e o sujeito do dever é o Estado, sob cuja competência estiver a etapa de escolaridade. De acordo com Cury (2002b):

Na prática, isto significa que o titular de um direito público subjetivo tem assegurado a defesa, a proteção e a efetivação imediata de um direito, mesmo quando negado. Qualquer criança, adolescente, jovem ou idoso que não tenha entrado no ensino fundamental pode exigi-lo e o juiz deve deferir direta e imediatamente, obrigando as autoridades constituídas a cumpri-lo sem mais demora. O não-cumprimento por parte de quem de direito quanto a isto implica em *responsabilidade da autoridade competente*. (CURY, 2002b, p. 22, grifo do autor).

Assim, quando um direito, como o de educação, é considerado direito público subjetivo, implica dizer que não basta assegurá-lo, “[...] mas sim ir ao encontro do indivíduo para facilitar-lhe a existência, o gozo de certos bens que caracterizam a vida condigna” (REALE, 1988, p. 266), sendo imprescindível a ação do Estado, pois o que está em jogo é “[...] o valor do homem no Estado ou perante o Estado” (REALE, 1988, p. 267).

No entanto, a realidade social e a política brasileira demonstram o quão distante dos indivíduos pode estar a possibilidade de reivindicação de um direito. O desconhecimento dos indivíduos sobre a possibilidade de exercer tal direito os incapacita de exigi-lo. Eis aqui uma contradição explícita sobre o direito à educação: a educação é um direito que, em tese, pode oferecer as condições de o indivíduo reconhecer os seus direitos e reivindicá-los, mas, quando esta não é garantida, o direito é negado, inexistindo sua reivindicação. Na qualidade de direito social de cidadania, a educação, quando negada, impede que o indivíduo seja verdadeiramente cidadão.

Sobre essa questão, são esclarecedoras as palavras de Santos (1987, p. 12) quando afirma que em “[...] países subdesenvolvidos de um modo geral há cidadãos de classes diversas, há os que são mais cidadãos, os que são menos cidadãos e os que nem mesmo ainda o são”. Sob essa lógica, o exercício de um direito, mesmo considerado público subjetivo, como no caso da educação, fica sujeito ao acesso e à resposta das instituições destinadas a protegê-lo.

Os dispositivos constitucionais indicam a possibilidade de o cidadão exigir da autoridade competente a garantia de seu direito e que essa autoridade sofra sanções pelo seu não cumprimento. A possibilidade de o indivíduo agir não pode ser substituída ou alterada conforme os interesses do poder público, pois, ao titular do direito, cabe a decisão. Essa é uma questão extremamente importante na esfera

educacional, visto que a oferta de educação sempre esteve atrelada aos interesses dominantes de uma minoria e dar a possibilidade de que a maioria exerça essa ação é um pequeno enorme passo para a efetivação da cidadania no contexto brasileiro.

Pequeno passo devido ao fato de que, sem a efetivação de uma educação de qualidade, dificilmente os indivíduos farão uso desse direito; e enorme, devido ao fato de que o reconhecimento público desse direito representa um ganho social para toda a sociedade. Por isso o processo de aquisição da cidadania por meio da educação é um processo contraditório, pois é, ao mesmo tempo, avanço e limite.

No campo educacional, o direito público subjetivo caracteriza-se pela possibilidade de o titular do direito agir reivindicando do poder público que seu direito seja efetivamente garantido. O titular desse direito é uma pessoa de qualquer idade, que teve ou não acesso à escolaridade em idade própria. O sujeito desse direito é, por conseguinte, qualquer indivíduo, e o sujeito do dever é o ente administrativo estatal responsável pela oferta da etapa de escolaridade respectiva.

Cabe aqui lembrar que, atualmente, a escolaridade obrigatória é a Educação Básica a ser ofertada dos 4 aos 17 anos de idade, o que diz respeito à pré-escola como etapa final da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, nos termos do inciso I do Art. 208 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009). Inclui-se, ainda, aqueles que não tiveram acesso à escolaridade em idade própria.

Em que pese a educação estar alçada à categoria de direito social de cidadania e ser considerada direito público subjetivo, sua efetivação na materialidade concreta mostra-se, muitas vezes, frágil. As condições materiais da população que mais precisa acessar tal direito impedem sua efetivação, uma vez que essa parcela da população, por vezes,

desconhece seu direito e as alternativas de exigí-lo da autoridade competente. Aos excluídos da esfera social e econômica, a vivência dos direitos revela-se prejudicada.

Considerações Finais

O reconhecimento da educação como um direito de todos de forma indistinta implica assumir um posicionamento de crítica em relação à lógica de exploração que rege a sociedade capitalista. Além disso, implica um compromisso com os menos favorecidos, em outras palavras, implica defender os direitos daqueles que, em razão de suas condições materiais de existência, são impedidos de usufruir ou de reivindicar tais direitos. Por isso, defender o direito à educação é necessidade permanente enquanto perdurar a injustiça e a desigualdade entre seres humanos divididos em classes.

Nessa perspectiva, esclarecer sobre como o direito à educação é entendido no contexto de luta por hegemonia e, conseqüentemente, assegurado pela legislação e garantido, ou não, pelo poder público é uma contribuição importante. O debate sobre direito à educação, no Brasil, é premente, principalmente em razão dos constantes ataques ou dos descasos sofridos pelo poder público.

Todavia, para os que, como a autora do presente trabalho, pensam a história e a política no contexto brasileiro com os olhos e o coração voltados aos desprovidos de condições e de oportunidades de viver seus direitos em plenitude, fica o compromisso de permanecer na defesa incondicional do direito à educação como fundamental para a cidadania dos brasileiros. Assumir essa posição é evidenciar a clareza de que, embora vivendo em uma sociedade injusta, excludente e desigual, há possibilidades de esclarecimentos e, com isso, contribuir

para o debate e a consciência daqueles que, mergulhados no processo de trabalho em busca da própria sobrevivência, não podem e não têm condições materiais e de acesso ao conhecimento para, sozinhos, lutar por seus direitos. Esse é um compromisso assumido por aqueles que defendem uma sociedade para além da lógica do capital.

REFERÊNCIAS

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

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: seção 1, Brasília, DF, n. 216, p. 8, 12 nov. 2009.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

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

CURY, C. R. J. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002b.

FERRAZ JR., T. S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1988.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Volume 3. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, A. **Homens ou Máquinas?**. In: GRAMSCI, A. (ed.). **Escritos políticos**. Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004a. p. 73-76.

GRAMSCI, A. **Oprimidos e Opressores**. In: GRAMSCI, A. (ed.). **Escritos políticos**. Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004b. p. 43-46.

LOPES, M. S. Acesso ao ensino fundamental como um paradigma da evolução da tutela do direito. *In: SIFUENTES, M. (org.). O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento.* Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001. p. XIX-XXIII.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política.** 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista.** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1998.

MIRANDA, P. de. **Comentários à Constituição de 1946.** (T. 4). 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

PINHO, R. C. R. **Teoria geral da Constituição e direitos fundamentais.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REALE, M. **Lições preliminares de direito.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987.

SAVIANI, D. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. *In: FERRETI, C. J. et al. (org.). Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar.* Petrópolis: Vozes, 1994. p. 151 - 168.

SCHLESENER, A. H. **Grilhões invisíveis: as dimensões da ideologia, as condições de subalternidade a educação em Gramsci.** Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016.

TAGLIAVINI, J. V. Do direito à educação ao direito educacional. *In: BITTAR, M.; LOPES, R. E. (org.). Estudos em Fundamentos da Educação.* São Carlos: Pedro e João Editores, 2007. p. 65-66.

VON IHERING, R. **Finalidade do Direito.** Rio de Janeiro: Rio, 1979.

3. RELAÇÕES ENTRE ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO

Gisele Masson

Adriana Medeiros Farias

Introdução

A análise da educação somente pode ser adequadamente realizada na sua íntima relação com os determinantes da sociabilidade na qual ela se desenvolve e levando-se em consideração a forma como o Estado se organiza. Sendo assim, o objetivo deste capítulo é analisar o Estado no contexto da forma capitalista de sociabilidade, a fim de problematizarmos como a luta de classes direciona antagonisticamente as disputas por projetos educativos.

Organizamos o capítulo em duas seções e, num primeiro momento, tratamos da origem do Estado moderno e sua vinculação ao projeto revolucionário da burguesia, a partir de diferentes autores clássicos da filosofia política. Na sequência, abordamos as contribuições de Antonio Gramsci para a análise do Estado, da sociedade e as disputas dos Aparelhos Privados de Hegemonia na educação, como expressão das lutas de classes.

A gênese da concepção liberal de Estado e sua configuração na sociedade capitalista

Pretendemos, nesta seção, abordar, brevemente, autores clássicos do Estado moderno¹⁰, os quais consideramos essenciais para o entendimento da configuração do seu papel na forma de sociabilidade capitalista.

¹⁰ Indicamos a publicação de Masson (2010), a qual aborda com maior aprofundamento os autores aqui tratados.

Sendo assim, não poderíamos deixar de citar que o primeiro a estabelecer uma reflexão sobre o Estado, na perspectiva em que iremos inicialmente abordar, foi Maquiavel, na obra *O Príncipe*, escrita em 1513. Segundo ele: “todos os Estados, todos os domínios que têm havido e que há sobre os homens, foram e são repúblicas ou principados.” (MAQUIAVEL, 1999, p. 27). Trata-se de um texto que representa um manual absolutista que contribuiu para o abandono, nos estudos políticos, dos fundamentos teológicos.

Até o século XV houve o esfacelamento da economia feudal e a organização, na Europa Ocidental, dos Estados nacionais, por isso, a obra de Maquiavel indica que o Estado deve assumir um papel de dominação sobre os homens e de soberania, ou seja, a sua autoridade não deve estar vinculada à nenhuma outra, como a Igreja, por exemplo. A superação do atrelamento à autoridade divina é uma característica fundamental do Estado moderno, a qual foi se consolidando a partir do absolutismo, assentado nos fundamentos teóricos de Maquiavel.

É na obra *Leviatã*¹¹, de 1651, no entanto, que encontramos a formulação mais completa da teoria moderna do Estado, elaborada pelo filósofo Thomas Hobbes. O autor parte do princípio *bellum omnium contra omnes*, ou seja, da guerra de todos contra todos, para afirmar que, no estado de natureza, os seres humanos vivem em constante desarmonia e buscam a sua autopreservação, que é considerada por ele uma lei natural. Na sua análise, na vida em sociedade, “[...] os homens não tiram prazer algum da companhia dos outros — e, sim, até um enorme desprazer —, quando não existe um poder capaz de manter a todos em respeito [...]” (HOBBS, 2002, p. 97).

¹¹ Ribeiro (2006, p. 32) destaca que “do Leviatã [...] se chegou a um razoável consenso: Hobbes escolheu o monstro citado no Livro de Jó porque ele reina sobre os filhos do orgulho e nós, humanos, somos antes de mais nada movidos por nossa vaidade, pela noção vã que temos de nosso valor: é esta, por sinal, a terceira causa da guerra generalizada entre os homens, da ‘guerra de todos contra todos’”. Leviatã, na Bíblia, é um dragão, serpente ou crocodilo. (Jó 3:8 e 40:20).

Por esse motivo, segundo Hobbes (2002, p. 98), “torna-se manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra. Uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens.”

Para resolver a condição de insegurança, sobretudo, de preservação da vida, Hobbes propõe, como saída, a ideia de um pacto social para sair do estado de natureza e entrar no estado civil. Para isso, segundo o autor, é necessário que cada um dissesse:

“Cedo e transfiro meu direito de governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de que transfiras a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações”. Feito isso, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. Esta é a geração daquele enorme Leviatã, ou antes — com toda reverência — daquele deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. (HOBBS, 2002, p. 130-31).

O que Hobbes defende é a fundação do poder, pelo contrato, em que o clero se subordina ao soberano, em que a espada é a arma contra o báculo. Na sua visão, o soberano só deve prestar contas a Deus, pois o seu poder é absoluto, mas deve seguir as leis da natureza, ou seja, é obrigado a conservar a si mesmo, porque é o responsável pela garantia da proteção de todos.

Outro importante autor contratualista foi o inglês John Locke, fundador do empirismo moderno e o primeiro teórico do liberalismo. Apesar de ter sido, inicialmente, favorável ao absolutismo, tornou-se um filósofo liberal, dando sustentação teórica à burguesia nascente.

Na sua obra *Segundo tratado sobre o governo*, escrita em 1689, Locke destaca que o Estado deve ser entendido como o resultado de um

pacto consensual realizado entre homens livres. Para ele, o Estado é “[...] o remédio correto para os inconvenientes do estado de natureza, que devem certamente ser grandes, se os homens têm de ser juizes em causa própria.” (LOCKE, 2006, p. 28). Todavia, diferente de Hobbes, não defende o despotismo e se posiciona da seguinte forma: “opino que muito melhor será o estado de natureza, onde os homens não estão obrigados a submeter-se à vontade caprichosa de um rei [...].” (LOCKE, 2006, p. 28). Sendo assim, destaca que:

Supondo-se que o príncipe concentre em si todo poder, não só legislativo como executivo, não haverá juiz algum, e ninguém terá a possibilidade de apelar para alguém que julgue imparcialmente, com equilíbrio e autoridade e de cuja decisão se possa esperar reparação para qualquer dano ou transtorno causado pelo príncipe ou por sua ordem. (LOCKE, 2006, p. 71).

Com essa afirmação, o autor deixa explícito que a monarquia absoluta é incompatível com a sociedade civil e propõe um poder legislativo independente que mantenha a propriedade privada e a segurança dos indivíduos. Na visão de Locke, “o maior e o principal objetivo, portanto, dos homens se reunirem em comunidades, aceitando um governo comum, é a preservação da propriedade.” (LOCKE, 2006, p. 92). Isso porque, no seu entendimento, a propriedade privada já existia no estado de natureza e que “a extensão de terra que um homem lavra, planta, melhora, cultiva e de cujos produtos desfruta, constitui a sua propriedade. Pelo trabalho, digamos, destaca-a do que é comum.” (LOCKE, 2006, p. 40).

Esse é o argumento que dá sustentação aos liberais de que, pelo trabalho, foi possível dar direito de propriedade sobre o que havia de comum na natureza, e a limitação desse direito se dava pela capacidade de desfrutar dos bens, sem desperdício, sem deixar que os produtos

perecessem. A criação do dinheiro, seja a mercadoria dinheiro ou o dinheiro como meio de pagamento, promoveu a acumulação ilimitada da propriedade privada e a justificativa para as desigualdades sociais, pois impedia o desperdício. Essa justificativa é explícita no argumento de Locke:

[...] É evidente que os homens concordaram com a posse desigual e assimétrica da terra, tendo descoberto, pela aceitação tácita e espontânea, maneira de alguém possuir licitamente mais terra do que aquela cujo produto pode utilizar, recebendo em troca, pelo excesso de produto, ouro e prata que pode guardar sem causar dano aos outros, uma vez que estes metais não se deterioram nem se estragam. (LOCKE, 2006, p. 50).

Assim como Hobbes, Locke considera que o contrato entre os homens origina tanto a sociedade quanto o Estado, garantindo “um estado de paz entre seus membros [...]” (LOCKE, 2006, p. 145). Entretanto, o poder soberano, para Locke, é do povo, enquanto Hobbes considera que é do monarca, embora ambos sejam contratualistas. Sendo assim, a dissolução do governo não representa a dissolução da sociedade (anarquia), como em Hobbes, mas, em alguns casos, é necessária para impedir o despotismo, na visão de Locke. A filosofia política de Locke, portanto, sustenta os fundamentos do Estado liberal no sentido de justificar a desigualdade econômica pelos princípios da razão natural, tornando-os legais (jusnaturalismo).

Na obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, publicada em 1755, Rousseau, completa o trio contratualista, destacando que a condição natural humana é de liberdade, de igualdade e de felicidade, a qual é corrompida pela civilização. Defende a ideia de que somente haverá liberdade onde houver igualdade jurídica, embora reconheça que a desigualdade econômica gera problemas,

mas não aprofunda sua análise sobre o tema, pois seu foco diz respeito à teorização da constituição da ordem política. Apresenta posição contrária à de Hobbes, pois entende que o estado de natureza é “o mais próprio à paz e o mais conveniente ao gênero humano.” (ROUSSEAU, 2006, p. 51).

No momento em que escreve essa obra, a França inicia o seu processo de desenvolvimento industrial. A análise desse contexto, levou Rousseau (2006, p. 73-74) a afirmar que,

Tal foi ou deve ter sido a origem da sociedade e das leis, que deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico, destruíram sem remédio a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, de uma astuta usurpação fizeram um direito irrevogável, e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram para o futuro todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria.

No *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, Rousseau considera o espaço privado como uma forma pré-social de relação entre os sujeitos, baseada nos afetos e na domesticidade; o espaço público representa a ordem social, as convenções, as relações reguladas pelo direito e pela escolha racional. Segundo sua avaliação, “[...] o selvagem vive em si mesmo; o homem sociável, sempre fora de si, não sabe viver senão na opinião dos outros, e é, por assim dizer, exclusivamente do seu julgamento que tira o sentimento de sua própria existência. (ROUSSEAU, 2006, p. 87).

Na sua perspectiva, o contrato social garantiria a propriedade como um importante direito natural e o Estado seria um regulador dos extremos entre pobreza e riqueza, a fim de possibilitar um certo equilíbrio social. Por isso, na obra *Do contrato social*, de 1762, afirma que o homem, com o contrato social, perde a sua liberdade natural, mas ganha a liberdade civil e o direito de propriedade, pois “[...] em

lugar de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, por uma igualdade moral e legítima toda a desigualdade física, que entre os homens lançara a natureza, homens que podendo ser dessemelhantes na força, ou no engenho, tornam-se todos iguais por convenção e por direito.” (ROUSSEAU, 2007, p. 35).

Hobbes, Locke e Rousseau, autores clássicos do contratualismo, foram fundamentais para a transição e constituição do Estado moderno. O destaque a ser dado, sobretudo para Locke e Rousseau, é sobre a importância desses autores no desenvolvimento do processo revolucionário burguês, em que a pressuposição de direitos naturais como liberdade, propriedade e preservação da vida, serão incorporados na sociedade, por meio do jusnaturalismo, os quais são direitos invioláveis e que o Estado deveria preservar.

No entanto, no desenvolvimento da sociedade capitalista, a crítica da propriedade esteve no centro dos debates socialistas que emergiram no século XIX, como forma de resistência aos problemas decorrentes do capitalismo triunfante para a classe trabalhadora. Em contraposição ao direito de propriedade, já se colocava o direito à existência.

Contrariamente à ideia de que o Estado seria expressão de um poder acima das classes sociais, regulador dos interesses comuns, e que a sociedade poderia ser aprimorada pela sua ação política, pela capacidade de legislar, a fim de garantir a liberdade e o equilíbrio social, Marx (2003) explicita que Estado só pode ser compreendido na dinâmica da sociedade civil. Desse modo, afirma que

Nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que as relações jurídicas — assim como as formas de Estado — não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais

de existência de que Hegel, à semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação de “sociedade civil”; por seu lado, a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política. (MARX, 2003, p. 4-5).

Sendo assim, a economia política capitalista se organiza a partir de relações de produção antagonicas pelo fato de que, desde a sua gênese, a burguesia realiza a extração espoliadora de mais-valor da classe trabalhadora, por possuir a propriedade privada dos meios de produção. Tal antagonismo é irremediável, embora, superável, já que tanto esse modo de produção, com essa forma de organização do Estado moderno são históricas, portanto, transitórias.

A complexidade do Estado capitalista contemporâneo e as formas históricas assumidas ao longo do século XX, oriundas das grandes transformações sociais e políticas, produziram outras análises acerca do Estado. Tendo isso em vista, abordaremos, na próxima seção deste capítulo, as contribuições teóricas de Antonio Gramsci (1891-1937) na análise do processo de complexificação da sociedade e do Estado capitalista e as possibilidades de construção de uma nova hegemonia no campo social, político e educacional.

As contribuições de Antonio Gramsci para a análise da sociedade e do Estado e as disputas na educação

Contraopondo-se à tradição liberal de vários intérpretes (Maquiavel, Hobbes, Locke e Rousseau, para citar alguns deles) do Estado como indispensável à vida social, acima dos interesses particulares, a interpretação marxiana¹² de Estado é, na sociedade capitalista, o de Estado de classes. A crítica em relação ao Estado desloca o discurso geral

¹² O termo marxiana refere-se às noções e às ideias desenvolvidas por Marx e Engels.

e universal de Hegel e desvela a defesa, em seu interior, dos interesses da classe dominante e como palco de disputa dos projetos de sociedade, ou seja, um dos espaços da luta de classes. As concepções de Estado que permanecem na atualidade do século XXI são caudatárias da matriz liberal, pois, no senso comum, o Estado é um organismo burocrático acima dos indivíduos e grupos sociais distintos, administrado por uma figura em destaque que passa a ser, na qualidade de governante, confundido com o próprio Estado, o que pressupõe a ausência da noção da sua historicidade, e do funcionamento da sociedade capitalista de classes.

Encontramos a contraposição à matriz liberal na clássica passagem do Manifesto Comunista, de 1848: o “Estado é o comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo” (MARX; ENGELS, 2005, p. 87), que expressa parte da concepção do papel do Estado na sociedade burguesa do século XIX. Entretanto, é no conjunto da obra de Marx e Engels que se complexificará a compreensão teórica e política das formas de exploração e apropriação, pela burguesia, da riqueza produzida pelas classes trabalhadoras, em especial, com a obra *O Capital*.

Destaque, também, para a obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, escrita por Engels e publicada em 1884, que, entre outros conteúdos, demonstra, por meio dos estudos marcados pelo materialismo histórico-dialético e os estudos antropológicos de Lewis Morgan, que o Estado nem sempre existiu, já que é resultante dos modos de produção específicos de cada sociedade em tempos históricos distintos, do surgimento do antagonismo social, com a apropriação privada de um grupo, do que pertencia a todos e dos mecanismos de coerção para produção e reprodução das classes dominantes. O Estado, que não é “natural”, portanto, uma construção histórica, também desaparecerá junto com a superação das formas de exploração da burguesia,

uma vez que o Estado é a expressão das formas distintas da dominação burguesa. (DANTAS; PRONKO, 2018; MENDONÇA, 1998). Para Marx e Engels,

A burguesia, por ser uma classe, não mais um estamento, é forçada a organizar-se nacionalmente, e não mais localmente, e a dar ao seu interesse médio uma forma geral. Por meio da emancipação da propriedade privada em relação Estado e dominação burguesa: revisitando alguns conceitos à comunidade, o Estado se tornou uma existência particular ao lado e fora da sociedade civil; mas esse Estado nada mais é do que a forma de organização.

A partir da tradição marxista, o filósofo italiano Antonio Gramsci dedicou-se à análise da sociedade de seu tempo, das sociedades capitalistas contemporâneas do século XX, nos anos 1920 e 1930. Em seus escritos, também incorporou a ideia de que o Estado é produto e produtor da sociedade de classes e rejeitou

toda cisão entre base e superestrutura, colocando-se diante da real complexidade de explicar o processo da dominação capitalista considerando não apenas o predomínio econômico, mas também o domínio político e ideológico, pensados em sua correlação com as lutas de classes, abertas ou moleculares. (FONTES, 2018, p. 220).

Os escritos reunidos nos *Cadernos do Cárcere* elucidaram, entre outros temas, o pensamento acerca das formas de dominação, isto é, do *modus operandi* da formação do consenso, a forma pela qual uma classe exerce o domínio sobre a outra. Nos fundamentos do pensamento de Marx, Engels e Lenin, da base histórica e classista da sociedade e dos homens, foram acrescidas novas compreensões do papel da sociedade civil dialeticamente relacionada ao da sociedade política, ampliando o que se entendia por Estado.

Gramsci viveu o que ele denominou de ocidentalização do Estado. Trata-se da complexificação das formas de desenvolvimento do capitalismo, da relação entre Estado e sociedade civil, da política e do poder das sociedades capitalistas ocidentais, não experimentadas por Marx e Engels, na produção do domínio pelas classes burguesas para legitimar as formas de exploração dos subalternos e as táticas de contenção das suas lutas.

Instigado por compreender a adesão das classes subalternas, sobretudo os camponeses, ao fascismo na Itália de Mussolini, na materialidade da vida social e de suas contradições e disputas é que se construiu a análise do que Gramsci denominou de Estado Integral ou Estado Ampliado, como vulgarmente ficou conhecido. Para Gramsci,

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal. (GRAMSCI, 2007, p. 41).

Diferentemente do que se difundiu em várias vertentes do marxismo, Gramsci parte da ideia de Estado de classes, sem sucumbir ao “determinismo do econômico sobre o político, o social e o ideológico, ou da vulgata marxista do Estado objeto dos grupos ou frações da classe proprietária.” (MENDONÇA, 1998, p. 19). Contrapondo-se à ideia de Estado sujeito que, sob o manto da neutralidade paira sob as determinações econômicas e sociais e do Estado objeto das classes, afirma a ideia de Estado como uma relação social. “O Estado atravessado pelo conjunto das relações sociais existentes numa formação social determinada, incorporando, em si mesmo, os conflitos vigentes na formação social.” (MENDONÇA, 1998, p. 20).

Conhecido equivocadamente como teórico das superestruturas, Gramsci retoma os conceitos de sociedade civil e sociedade política e,

ao redefini-los, amplia o conceito de Estado. Na ideia de Estado como uma relação social, Gramsci o concebe como uma tríade entre infraestrutura, sociedade civil e sociedade política. (MENDONÇA,1998). Diferentemente dos liberais que compreendem a sociedade civil como um conjunto de indivíduos, Gramsci interpreta a sociedade civil como o espaço da formação do convencimento, do confronto de projetos antagônicos ou distintos, derivados dos diversos aparelhos privados de hegemonia, isto é, o “[...] conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’” (GRAMSCI, 2001, p. 20), para citar alguns deles, as organizações sociais, fundações, institutos, escolas, sindicatos, igrejas, jornais, revistas, dentre outros. Destaca-se que o termo “privados” é entendido por ele como de adesão voluntária de seus membros e não como de oposição ao público.

Em linhas gerais, sem o aprofundamento que a explicação exigiria, os Aparelhos Privados de Hegemonia (APHs) são responsáveis pela generalização das vontades particulares, dos valores, das concepções de mundo de uma classe dominante sobre a outra. O termo hegemonia designa “direção” e “domínio”. Uma classe é dominante de dois modos: é “dirigente” e “dominante”. É dirigente das classes aliadas, é dominante das classes adversárias”. (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 366).

A sociedade política é, pois, nos escritos de Gramsci, o que se designa comumente por Estado, no seu sentido restrito, ou seja, o conjunto de aparelhos governamentais e agências do poder, e dela derivam as ações de coerção, de contenção dos grupos que não consentem. Ainda que a distinção seja necessária, o Estado integra a sociedade civil e a sociedade política como uma unidade dialética.

Para explicar a adesão das classes subalternas camponesas ao fascismo italiano, Gramsci acrescenta, para além da força, a cultura. Para Gramsci, “a cultura não é a erudição dos sábios, mas o conjunto das visões de mundo, valores, crenças e autopercepções de seu lugar na

sociedade – desenvolvidas por cada grupo social ou fração de classe.” (MENDONÇA, 1998, p. 21).

O Estado integral de Gramsci produz tanto consenso quanto coerção. O consenso é obtido por meio dos Aparelhos Privados de Hegemonia, assim como pela ação do Estado restrito. “Logo, a política e o Estado são inseparáveis da cultura e, mesmo instituições da sociedade política, tipicamente relacionadas com a violência – como o Exército, por exemplo –, são responsáveis, para Gramsci, pela difusão de uma dada cultura.” (MENDONÇA, 1998, p. 21). Tendo em vista a sua importância, Gramsci destaca que

Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, organicamente, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e político. (GRAMSCI, 2004, p. 203).

Pensar a educação no campo das políticas educacionais, a partir da tradição marxista gramsciana é pensar o Estado como uma relação social que, ao invés de simplificar e naturalizar a produção de conhecimentos acerca da concepção e da função do Estado, amplia a interpretação das formas específicas e históricas de funcionamento da vida material, dos conflitos e da luta de classes historicamente forjadas. Do mesmo modo, contribui para o estudo da movimentação dos APHs e de seus intelectuais orgânicos em distintos momentos da sociabilidade do capital, na disputa constante pela hegemonia de um dado projeto, hegemônico e contra-hegemônico, por um certo tipo de produção da vida humana, das relações de trabalho, de concepção de ser humano, de sociedade e de educação.

Na contemporaneidade, nos estudos acerca da educação sob a perspectiva crítica, é fundamental superar a ideia de que as classes so-

ciais, burguesia e classe trabalhadora (ou proletariado) são constituídas por um bloco monolítico. Ao contrário, são a expressão da totalidade da realidade concreta e suas múltiplas determinações. Como categoria analítica, presente na obra *O Capital*, são representações históricas do modo de produção e sua forma de extração de mais valor em um tempo e um lugar. Por fim, “como processo histórico e relação social” (MATTOS, 2019, p. 146), elas são perpassadas por distintos grupos pertencentes às classes e frações de classes.

Na forma atual do capital, as classes trabalhadoras¹³ não se restringem às formas contratuais, submetidas aos diversos tipos de superexploração. As classes subalternas, como denomina Gramsci, assumem formas e identidades particulares, todas elas sob a destituição total dos direitos conquistados na luta pela emancipação política.

Como representantes das distintas classes sociais e de seus grupos (industrial, financeiro, agrário, bancário) os intelectuais orgânicos desempenham funções distintas de conservação ou de transformação da vida social capitalista, e todos eles exercem pressão para que seus interesses estejam presentes nos aparelhos do Estado, movimentando o jogo de poder que atravessa a sociedade e o Estado, na materialização das políticas públicas e ou governamentais sob diversas matrizes e interesses.

Gramsci (2001, p. 18) entende que “[...] todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais”. Aos intelectuais orgânicos de uma determinada formação econômica e social cabem as funções de direção e dominação em torno de um determinado projeto que pode legitimar o modo de vida, de pensamento e os valores de um determinado grupo. A escola, assim como as Fundações, os Institutos, são Aparelhos Privados de Hegemonia formadores de intelectuais orgânicos.

¹³ Para aprofundar o assunto, ver Mattos (2019).

Pesquisas recentes têm demonstrado a atuação dos intelectuais orgânicos, no Brasil, na definição das políticas públicas da formação docente, do currículo, da gestão educacional e escolar, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação.

No início do século XXI, observa-se a ampliação dessas organizações, fundações e institutos com foco de atuação na educação pública. Parte considerável dessas organizações sustenta a tese liberal do fracasso da gestão pública das redes estaduais e municipais de ensino e anunciam a inevitabilidade da gestão empresarial. As casamatas e trincheiras de defesa da forma de vida do capital construídas pelos APHs têm produzido o consenso em torno de uma concepção de educação e introduzido valores, concepções e ideias empresariais no interior do Estado.

A concepção liberal de sociedade civil, amplamente difundida pelos meios de comunicação, em especial pelo Banco Mundial, assim como pelo Movimento Todos pela Educação e pela Fundação Lemann, dentre outros APHs, agem de forma articulada em diversas frentes para manter a ideia da sociedade civil pura e “angelical” e do Estado burocrático e incompetente. Conforme análise de Fontes (2018, p. 222),

Embebidos da visão liberal e contrapondo Estado a sociedade civil, muitos a veem como a expressão quase angelical, forma imediata e organizada das infinitas vontades no cenário social, distante do mundo ensimesmado do “poder”, que estaria expresso no Estado ou do “mercado”, tomado como instituição ou como o espaço das empresas. Essa vertente na atualidade exige a participação da “sociedade civil” em muitos processos de decisão estatal, mas fecha os olhos ao pertencimento de classe das entidades que estarão integrando dessa forma o Estado.

Como braços sociais empresariais, os APHs de diversos setores econômicos da sociedade têm participado da tomada de decisão das

demandas e das pautas aprovadas nos Conselhos de Educação, nos Ministérios, nas Secretarias, ou seja, nos aparelhos do Estado, assim como nas agências jurídicas. Por meio dos seus representantes intra Estado restrito e das táticas de articulação de grandes pautas empresariais foi possível produzir o consenso em torno da Base Nacional Comum Curricular, do Novo Fundeb, das contrarreformas em geral, dentre outras políticas governamentais.

As ações de convencimento produzidas sob a direção dos intelectuais orgânicos da burguesia não têm sido realizadas sem as táticas de contra-hegemonia erigidas pelas organizações sindicais dos trabalhadores da educação e pelas entidades de classe. Todavia, Gramsci (2001) ressalta que a produção do consenso não dispensa a coerção, em suas palavras, no exercício

“normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações –, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados. (GRAMSCI, 2001, p. 95).

Obviamente temos clareza dos limites insuperáveis para a construção de um projeto de formação humana, na perspectiva de uma educação verdadeiramente integral, a qual demandaria a superação do capital e a erradicação do Estado. No entanto, como pesquisadores da educação, atuamos nos limites relativos do Estado, buscando apreender a dinâmica dialeticamente articulada entre capital, trabalho e Estado, a fim de atuarmos para fazer avançar o processo de emancipação política, tendo como fim último a emancipação humana.

Colocar a emancipação humana como finalidade última da educação significa entender que, dependendo de como se desenvolve o processo educacional, ele poderá contribuir como mediação para a superação da sociedade capitalista, o que pressupõe superar o trabalho assalariado e o Estado. A emancipação política significa atuar nos limites relativos do Estado e da sociedade capitalista, no sentido de ampliação de direitos, da participação política, nas lutas pela gestão democrática, pela qualidade da educação, pela ampliação do investimento público etc.

Marx, nas obras *A questão Judaica* e *Glosas Críticas marginais ao artigo "O rei da Prússia e a Reforma Social"*, de um prussiano, faz a distinção entre a emancipação política e a humana. Segundo ele, "não há dúvida que a emancipação política representa um grande progresso. Embora não seja a última etapa da emancipação humana em geral, ela se caracteriza como a derradeira etapa da emancipação humana dentro do contexto do mundo atual." (MARX, 1991, p. 28, grifos do autor).

Há explicitamente um reconhecimento de Marx da importância da emancipação política, todavia, ela não leva automaticamente à emancipação humana, pois circunscreve-se nos limites da política. Sobre isso, Marx (2010, p. 62) destaca que "o intelecto político é político exatamente na medida em que pensa dentro dos limites da política. Quanto mais agudo ele é, quanto mais vivo, tanto menos é capaz de compreender os males sociais." Isso quer dizer que, apesar da ampliação da conquista dos direitos no âmbito da política, sempre haverá uma barreira para a plena emancipação, considerando que a condição de trabalhador explorado continuará persistindo enquanto não houver a superação do sistema do capital como um todo.

Considerações finais

Neste capítulo, procuramos abordar a gênese teórica do Estado moderno, elegendo alguns dos principais autores clássicos, com a finalidade de evidenciar os direitos considerados fundamentais a serem assegurados pelo Estado, na perspectiva liberal.

A liberdade foi parasitária da igualdade formal, já que a função primordial do Estado moderno foi a garantia da propriedade privada. Todavia, sem igualdade substantiva não há nenhuma possibilidade de liberdade!

Com o intuito de problematizar as teses liberais da sociedade e do Estado, buscamos as contribuições de Antonio Gramsci, especialmente porque há um constructo teórico sob a perspectiva revolucionária na sua produção que contribui para a análise da educação, sobretudo das políticas educacionais brasileiras contemporâneas. No Brasil, no final do século XX e no início do século XXI, há uma multiplicação sem precedentes de diferentes APHs que representam os interesses do capital na direção, na gestão e na execução da educação da classe trabalhadora.

Estudar, pesquisar e avaliar as políticas educacionais sob a perspectiva marxista gramsciana além de ampliar as chaves interpretativas das casamatas capitalistas por meio da ação organizada dos APHs e dos intelectuais orgânicos representantes do capital no convencimento de um certo tipo de trabalhador, de escola e de educação, também nos compromete com as diversas formas de organização contra-hegemônicas, e com a defesa de um projeto de sociedade e de educação.

Dados os limites deste capítulo, esperamos ter contribuído para elucidar algumas categorias teóricas centrais, mas, sobretudo, estimulado o leitor à novas análises e estudos.

REFERÊNCIAS

DANTAS, A.; PRONKO, M. Estado e Dominação Burguesa: revisitando alguns conceitos. In: STAUFFER, A. B.; BAHNIUK, C.; VARGAS, M. C.; FONTES, V. (Orgs.). **Hegemonia Burguesa na Educação Pública**: Problematizações no curso TEMS (EPSJV/Pronera). Rio de Janeiro: ESPJV, 2018. p. 73-96.

ENGELS, E. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

FARIAS, A. M. Conglomerado de Aparelhos Privados de Hegemonia Empresariais Lemann e Sócios. **Germinal**: marxismo e educação em debate, v. 13, n. 2, p. 735-765, 2021.

FONTES, V. Gramsci, Estado e sociedade civil: anjos, demônios ou lutas de classes? **Revista Outubro**, n. 31, 2018. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/gramsci-estado-e-sociedade-civil-anjos-demonios-ou-lutas-de-classes/>. Acesso em: 15 out. 2022.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere** (Os intelectuais, o princípio educativo, jornalismo). v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. 3. ed. v. 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

LIGUORI, G.; VOZA, P. (Org.). **Dicionário Gramsciano** (1926-1937). São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In: Armando Bogo (Org.). **Teoria da organização política** (escritos de Engels, Marx, Lenin, Rosa, Mao), v.1. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. 31. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1999.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MASSON, G. Das teorias modernas de Estado à crítica da legitimação político-ideológica na organização social capitalista. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 44, n. 1, p. 69-95, abr./2010.

MATTOS, M. B. **A Classe Trabalhadora de Marx ao nosso tempo**. São Paulo: Boitempo, 2019.

MENDONÇA, S. R. Estado e Sociedade. In: MATTOS, M. B. (Org.) **História: pensar e Rio de Janeiro: Laboratório Dimensões da História**, 1998.

RIBEIRO, R. J. Thomas Hobbes, ou: a paz contra o clero. In: BORON, A. (Org.). **Filosofia política moderna: De Hobbes a Marx**. São Paulo: CLACSO, DCP-FFLCH, USP, 2006. p. 19-44.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

4. BREVE HISTÓRIA DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Jorge Luís Mazzeo Mariano

Elaine Gomes Ferro

Introdução

Diferentes autores brasileiros têm se dedicado a análise histórica acerca da organização da educação no Brasil. Assim, partindo desses trabalhos, o presente texto tem como objetivo central identificar de modo panorâmico as diferentes formas que o ensino no brasileiro assumiu desde o período colonial até o final do século XX.

A necessidade em realizar tal tarefa se mostra relevante na medida em que se reconhece que a educação brasileira contemporânea não é obra espontânea, muito menos fruto do acaso do atual contexto. Ao contrário disso, a história revela que a educação brasileira é a soma de uma série de decisões políticas e de interesses diversos.

Ainda que de forma não exaustiva, o presente texto buscou compreender os aspectos principais da educação no Brasil em diferentes momentos históricos nos quais se observou a atuação de diferentes personagens e a produção de importantes documentos legais que formalizaram, formataram e organizaram a educação em cada período analisado.

O pioneirismo educativo na América portuguesa

Por um longo período após a chegada dos colonizadores o território que futuramente se chamaria Brasil viveu completamente às

escuras no que se refere a um projeto nacional de Educação. Nesse sentido, é possível identificar que a coroa portuguesa enxergava o território sul-americano apenas com função exploratória e comercial, sem qualquer interesse de investimento em instrução pública.

Nos primeiros anos de colonização a população do território português além-mar que viria, era constituído basicamente pelos diferentes povos indígenas que já ocupavam o litoral e o interior. Os primeiros trinta anos da ocupação portuguesa na América do Sul é denominado de pré-colonização que por sua vez é marcado pela tentativa de organização do território através da criação das capitanias hereditárias e exploração comercial do pau-brasil.

Em 1549 a situação educativa na colônia se alterará, visto que, nesse ano, os jesuítas¹⁴ chegam na América Portuguesa, liderados pelo padre Manuel da Nóbrega (1517-1570), com o objetivo primário de evangelizar e converter os povos indígenas. Entre os anos de 1549 e 1599, também conhecido como “período heróico”, os jesuítas se organizaram em torno do plano de instrução elaborado pelo próprio Nóbrega. Nesse período também ocorre a promulgação do *Ratio Studiorum*¹⁵ especificamente em 1599 (SAVIANI, 2013).

¹⁴ A ordem religiosa a qual pertenciam os padres jesuítas era a Companhia de Jesus fundada em 1534, por Ignacio de Loyola (1491-1556), no contexto da contrarreforma católica para fazer frente a Reforma Protestante inaugurada por Martinho Lutero (1483-1546).

¹⁵ É um importante documento que organizava o ensino jesuíta, devendo ser adotado em todos os colégios jesuítas do mundo de forma indistinta. “O novo Plano começava com o curso de humanidades, denominado no *Ratio* de ‘estudos inferiores’, correspondentes ao atual curso de nível médio. Seu currículo abrangia cinco classes ou disciplinas: retórica; humanidades; gramática superior; gramática média; e gramática inferior. A formação prosseguia com os cursos de filosofia e teologia, chamados de ‘cursos superiores’. [...] No Brasil os cursos de filosofia e teologia eram, na prática, limitados à formação dos padres catequistas. Portanto, o que de fato se organizou no período colonial foi o curso de humanidades (‘estudos inferiores’), que tinha a duração de seis a sete anos [...]” (SAVIANI, 2013, p. 56).

A atuação educativa jesuíta se baseava em duas modalidades principais: a catequização de indígenas, ou seja, a ação religiosa para conversão dos “gentios” (isto é, aqueles que não professavam a fé cristã); e o ensino acadêmico e religioso dos colonos, sendo que a fundação de colégios era o que garantia a formação dos novos missionários.

O primeiro colégio jesuíta foi fundado em Salvador no ano de 1550 seguido da instalação de outros ao longo de todo o litoral.

Suas atividades organizavam-se por meio de três tipos básicos de estabelecimentos: locais para a educação, para a catequese e para retiros. Os locais para a educação foram as casas, residências, colégios e seminários; para a catequese, as aldeias missioneiras; para tratamento e retiro, as casas de recuperação ou quintas de repouso e hospitais; e para a preparação religiosa os conventos, de onde saíram levadas de soldados para seus exércitos (ORTUNES, 2015, p. 55).

Primeiramente se tentou estabelecer uma forma comum de comunicação por meio da elaboração de um dialeto que misturava as línguas indígenas com o português. Apesar da população em Portugal ainda não ser alfabetizada, e da igreja católica ainda, nesse momento, não incentivar a leitura do livro sagrado, o interesse dos jesuítas em ensinar as letras para os indígenas visava então a adesão completa à cultura portuguesa (PAIVA, 2007).

Os religiosos católicos para concretizarem sua tarefa religiosa também fundaram povoados conhecidos como missões e neles passaram a inculcar e transmitir os valores e tradições católicos/europeus aos gentios. Esse modelo de atuação ocorreu no Sul do território Sul-Americano com atuação dos jesuítas espanhóis com os guaranis a partir de 1632 com a fundação de redução jesuítica de São Miguel Arcanjo localizada atualmente no Rio Grande do Sul.

É interessante observar que os jesuítas administravam financeiramente e pedagogicamente a educação do período, pois detinham o monopólio educativo no território. A partir do “Estatuto da Redizima”, em 1564, por meio do qual dez por cento de todos os impostos coletados passaram a ser voltados à manutenção dos colégios, o que colaborou para os jesuítas viverem um momento de prosperidade (SAVIANI, 2010).

A educação no período colonial era privilégio de poucos meninos e rapazes, filhos das elites, sendo que as meninas e mulheres, escravizados, negros livres e outros segmentos sociais que compunham a colônia eram proibidos de frequentar os colégios, assim:

[...] a escola era frequentada somente pelos filhos homens que não os primogênitos. Estes recebiam apenas, além de uma rudimentar educação escolar, a preparação para assumir a direção do clã, da família, dos negócios, no futuro. Era, portanto, a um limitado grupo de pessoas pertencentes a classe dominante que estava destinada a educação escolarizada. (ROMANELLI, 1978, p. 33).

No que tange os conteúdos, é possível verificar que esses eram desconectados da realidade da vida na colônia, pois visava apenas o ensino de uma cultura geral básica sem pretensões de preparo para o mundo do trabalho. (ROMANELLI, 1978).

De acordo com Ortunes (2015) o modelo de educação jesuíta se baseava na escolástica medieval e apesar de ter perdurado por 210 anos quando foi esboçado no contexto da Contra-Reforma já se demonstrava arcaico e anacrônico visto que na Europa já se ensaiava um pensamento livre por meio do Renascimento que se consolidaria no Iluminismo.

Será o próprio iluminismo, no século XVIII, um dos motores que contribuirá para o fim do monopólio educativo dos padres inacia-

nos. Assim em 1759 o Marquês de Pombal (1699-1782), o mais importante representante do despotismo esclarecido em Portugal, expulsará os jesuítas do território ultramarino português na América do Sul. Conforme esclarece Saviani (2014) apesar de atuar como representante da monarquia portuguesa, Pombal tinha uma visão iluminista e laica de Estado, assim em 28 de junho de 1759 não apenas solicita o encerramento dos colégios Jesuítas como também introduz as denominadas “Aulas Régias” as quais seriam financiadas pela coroa por meio do “subsídio literário” que se tratava de um imposto sobre a comercialização de vinho, aguardente, vinagre e carne.

Por meio do Alvará Régio de 28 de junho de 1759, os colégios que existiam foram fechados e, em seu lugar, foram estabelecidas as aulas régias. A partir desse documento, teve início a reforma dos estudos menores principiando pelas disciplinas denominadas de “humanidades”, que correspondiam ao nível secundário. Posteriormente, em 6 de novembro de 1772, é que os estudos menores referentes às primeiras letras, correspondentes ao nível primário, foram objeto de reforma. Neste mesmo ano, também ocorreu a reforma do ensino superior, que, à época, denominava-se estudos maiores. Assim, pela primeira vez a educação no país seria assumida pela a coroa portuguesa.

Em 1808 a corte portuguesa é transferida para o Brasil e com ela se inaugura uma série de investimentos nas áreas de educação e cultura. A chegada da corte demandou por uma série de transformações na configuração social da colônia que alcançou o *status* de centro do poder real. Em um primeiro movimento o Príncipe Regente D. João¹⁶ (1767-1826), cria a Academia Real de Marinha, a Imprensa Régia além de inaugurar as aulas régias de economia na Bahia. Nos anos seguintes

¹⁶ É relevante apontar que D. João assume a regência em 1792 e com o falecimento da rainha Dona Maria I, em 1816, o então Príncipe Regente ocupa o trono do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

são inauguradas: a Academia Real Militar (1810), a Biblioteca Pública (1810), o Jardim Botânico (1810) a Escola de serralheiros, oficiais de lima e espingardeiros em Minas Gerais (1812), a Escola de botânicos na Bahia (1812), o Laboratório de Química no Rio de Janeiro (1812), a Escola de agricultura no Rio de Janeiro (1814), o Museu Nacional (1818). (SAVIANI, 2013; VIEIRA; FARIA, 2007).

As primeiras iniciativas educacionais no século XIX

Com a Independência em 1822¹⁷ instaurou-se um clima de busca pela superação do passado colonial caracterizado como atrasado incul-to e primitivo:

O discurso sobre a importância da educação na modernização do país era recorrente. As críticas ao abandono educacional em que se encontrava a maioria das províncias estavam presentes no Parlamento, dos jornais e até mesmo dos saraus. (LOURO, 1997, p. 444).

A Lei das Escolas de Primeiras Letras, datada de 15 de outubro de 1827, buscou criar escolas primárias nas cidades e vilarejos mais populosos do país. Essa lei teve pouco impacto na educação nacional, visto que o Brasil à época era economicamente dependente da produção rural, latifundiária e escravocrata, aspectos que minimizavam a necessidade formativa da população. Conforme pontua Louro (1997), as aulas aconteciam em instituições leigas ou confessionais ministradas por professoras para as meninas e professores para os meninos, haja vista que ainda não se aceitava a coeducação e o currículo seguia a mesma indicação, sendo que ambos os sexos aprendiam a ler, a escrever e

¹⁷ Muito embora se estabeleceu a data de 1822 o processo histórico de Independência do Brasil é mais amplo e compreende o período entre 1821 – 1825.

a contar, no entanto somente aos meninos era ensinada a geometria, enquanto as meninas aprendiam o bordado e a costura.

O Art. 4º previa a adoção e aplicação do método de ensino mútuo, ou “método lancasteriano”. Criado pelos ingleses Joseph Lancaster (1778-1838) e Andrew Bell (1753-1832), o distinto método valorizava o silêncio e a memorização, prevendo ainda a utilização do trabalho de estudantes que estivessem mais avançados para atuarem como monitores na sala de aula, auxiliando o professor na tarefa de acompanhar turmas que contavam com um número elevado de estudantes (previa-se a possibilidade do atendimento de 500 ou até mil estudantes). Esse método interessava ao império muito mais por esse aspecto quantitativo, do que pelo seu potencial pedagógico. A maior vantagem do método Lancaster era a possibilidade de atender um público numeroso com a contratação de poucos docentes, inclusive os “[...] professores que não tivessem a necessária preparação neste método, o decreto previa a sua instrução a curto prazo e à custa do seu ordenado nas escolas das capitais” (BASTOS, 2012, p.87).

Apesar da Lei das Escolas de Primeiras Letras prever a implantação de colégios em quase todas as cidades, tal intento não chegou a se concretizar e conseqüentemente o método Lancaster não foi adotado de forma ampla. No período o país não foi capaz constituir um sistema nacional de instrução pública (SAVIANI, 2013). Já em 1834 foi aprovado o Ato Adicional à Constituição, que descentralizou a responsabilidade pela criação e manutenção das escolas de primeiras letras, secundárias e de formação de professores, que ficaram sob a responsabilidade das províncias. Em resumo, era notável o estado precário da condução da educação durante o período imperial e o Ato Adicional “[...] apenas legalizou a omissão do poder central nessa matéria” (SAVIANI, 2013, p. 129).

Villela (2007) indica que visando a superação dos obstáculos formativos e autorizadas pelo Ato Adicional as províncias começaram

a inaugurar diversas escolas para formação de docentes, sendo que a primeira surgiu em Niterói, no Rio de Janeiro em 1835, seguida das Escolas Normais de Minas Gerais (1835), Bahia (1836) e São Paulo (1846).

Em 1837 será fundado o no Rio de Janeiro o colégio Imperial Colégio Pedro II voltado para a formação secundária. De acordo com Ariclê Vechia (2014), a criação do colégio carioca buscava criar um modelo para a o ensino particular e público do Império bem como representava de forma indireta a tentativa de uniformizar o ensino secundário público no país. É interessante observar que o Colégio Pedro além de elitizado era voltado apenas para rapazes¹⁸, enquanto as moças que desejassem dar continuidade nos estudos vislumbravam poucas opções, visto que a época vigorava a representação tradicional da mulher atrelada a esfera doméstica, assim, sem qualquer incentivo social, as que optavam por seguir estudando se deparavam com obstáculos de todas as ordens, sendo os principais: a escassez de vagas femininas nos colégios e a falta de incentivo familiar para se instruírem.

Uma das raras alternativas para a formação feminina que surgiu no contexto foi o colégio Augusto, fundado também na capital do Império, por Nísia Floresta Brasileira Augusta, pseudônimo de Dionísia Gonçalves Pinto (1810-1885), uma defensora da educação feminina a época. Tal qual como destaca Castro (2010) a pedagogia do colégio Augusto era inovadora e contava com disciplinas que se quer ainda eram ensinadas nos colégios masculinos, ao exemplo do Colégio Pedro II, fundado sessenta dias antes.

As possibilidades formativas para as moças se ampliaram com o incremento da abertura da sessão feminina da Escola Normal do Se-

¹⁸ O Colégio Pedro II admitiu matrículas femininas somente oitenta e oito anos após a sua fundação.

minário da Glória em 1876, a primeira instituição pública para mulheres de nível médio. Tanuri (2000) explica que até essa data as escolas normais eram exclusivas para discentes do sexo masculino, ao final do império, no entanto não somente aumentaram a oferta de vagas femininas como também se adotou em algumas localidades a coeducação.

Ao serem criadas as escolas normais, a pretensão era formar professores e professoras que pudessem atender a um esperado aumento da demanda escolar. Mas tal objetivo não foi alcançado exatamente como se imaginava: pouco a pouco, os relatórios iam indicando que, curiosamente, as escolas normais estavam recebendo e formando mais mulheres que homens. (LOURO, p. 449)

Esse movimento atendia tanto à necessidade de ampliação da formação de docentes, quanto ao anseio das mulheres dos estratos burgueses de se profissionalizarem. A partir do final do século XIX, a quantidade de mulheres matriculadas nas Escolas Normais superou paulatinamente a presença masculina, sobrepujando-a no decorrer do século XX, em um processo conhecido como feminização do magistério. Esse processo teve implicações importantes para a docência, haja vista que por um lado abriu a possibilidade de uma parte das mulheres poder romper com o espaço privado de seus lares e adentarem à esfera pública de atuação, mediante a formação escolar e a consequente atuação profissional; ao mesmo tempo, à profissão docente, sobretudo, para a educação primária, foram atribuídas características tidas como “tipicamente femininas” para o seu exercício, como a abnegação, o cuidado etc., associando a atividade profissional à maternidade e, com isso, rebaixando progressivamente a remuneração.

Além dos aspectos destacados, é relevante pontuar que durante o império uma série de reformas educacionais foram propostas, porém sem refletir em mudanças efetivas na estrutura educativa do país que

sofrerá mudanças mais profundas somente a partir do período republicano.

As propostas educativas republicanas conservadoras

O processo de instalação regime republicano em vários países envolve conflitos, guerras, mortes com ampla participação popular na causa. Mas na realidade brasileira, em 1889, a República acontece quase que como uma mudança de governo, como se não fosse um regime inteiro que estivesse se alterando com consequências para todo o país. O povo, que em outras realidades, é protagonista das revoluções que culminam nessa nova orientação política, no Brasil assistiu à Proclamação da República como que “bestializado”.

Em frase que se tornou famosa, Aristides Lobo, o propagandista da República, manifestou seu descontentamento com a maneira pela qual foi proclamado o novo regime. Segundo ele, o povo, que pelo ideário republicano deveria ter sido protagonista dos acontecimentos, assistira a tudo bestializado, sem compreender o que se passava, julgando ver talvez uma parada militar. (CARVALHO, 1987, p. 9).

Entretanto, José Murilo de Carvalho (1987) ressalta que não se pode enxergar a população como uma vítima perpétua, preferindo encarar a relação entre o cidadão e o Estado como uma via de mão dupla, no que pese a maior influência do segundo. E de fato, o movimento que culminou na Proclamação da República parte da sociedade.

A Proclamação da República, instalou entre os republicanos a necessidade de consolidar o nascente regime e a escola foi eleita a instituição responsável pela inculcação dos valores cívicos na população, aspecto que incentivou o Estado a focalizar nas questões educacionais

do país. Assim, no seguinte ao da proclamação foi aprovado o Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal que trouxe uma série de normativas educativas que buscavam enfrentar os desafios e atender as necessidades educativas do país na primeira República. Nesse sentido, Vieira e Farias (2007) destacam que foram realizadas iniciativas de caráter reformistas tais quais as seguintes:

- **Reforma Epitácio Pessoa:** aprovada 1901 era composta por um Código de Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário e de um Regulamento para o Ginásio Nacional, centralizando assim as decisões sobre o Ensino Superior e Secundário no país.
- **Reforma Rivadávia Correia:** em 1911 foi aprovada a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental na República e o Regulamento do Colégio Pedro II. Essa reforma não obteve êxito trazendo ainda retrocessos ao que já era deficiente.
- **Reforma João Luís Alves:** de 1925 buscou organizar o Departamento Nacional de Ensino, tinha o intuito de promover mudanças legais no Ensino Secundário e Superior entre outros aspectos teve como principal contribuição transferir para a União a responsabilidade pela ampliação do Ensino Primário.

Tais reformas são evidências do espírito reformista que predominava a época, no entanto seus impactos foram limitados, visto que cada Estado do país adotava normas próprias, à exemplo do Estado de São Paulo, que, a partir de 1893 começou a instalar os primeiros grupos escolares pautados no modelo da escola graduada:

O modelo de escola graduada, amplamente em voga nos países europeu e nos Estados Unidos desde me-

dos do século XIX, compreendia um tipo de organização didático-pedagógica e administrativa de escola mais complexo, econômico e racional, adequado à expansão do ensino primário nos núcleos urbanos. Ele pressupõe um edifício com várias salas de aula e vários professores, uma classificação mais homogênea dos grupos de alunos por níveis de adiantamento, a divisão do trabalho docente, atribuindo a cada professor uma classe de alunos e adotando a correspondência entre classe, série e sala de aula (SOUZA, 2008, p. 41).

Apesar de não ser uma política pública nacional o modelo da escola graduada paulista começou a ser adotado em seguida, ao longo do século XX, em várias regiões do país. Isto porque, os grupos escolares traziam uma maior organização burocrática, administrativa e pedagógica o que contrastava com as antigas escolas de primeiras letras do império. Como a adoção das escolas graduadas não era uma política nacional, percebe-se uma expansão desigual da escola pública no país, porquanto a sua implantação dependia dos investimentos no âmbito dos estados¹⁹.

Esse cenário era revelador da necessidade da centralização das políticas educacionais e se intensificou a partir de 1930, quando se deu o início a denominada Era Vargas (1930-1945). Quando o gaúcho Getúlio Vargas (1882-1954) toma o poder em 1930, a partir de um movimento que destituiu Júlio Prestes (1882-1946), então eleito a presidência da república, ele estabeleceu como medida de caráter centralizante a criação do Ministério da Educação e Saúde nomeando Francisco Campos (1891-1968) como ministro da pasta. Um ano após

¹⁹ Cabe observar também as “[...] diferenças nas condições materiais das escolas, nos tipos de instituições educativas (grupos, escolas isoladas e reunidas) e no ensino ministrado, tendo em vista a localização das escolas (na zona urbana ou rural, no centro ou na periferia das grandes cidades)” (SOUZA, 2008, p. 47-48).

assumir o ministério, Campos estabelece cinco decretos relacionados a diferentes aspectos da educação, e no ano seguinte, em 1932, lança mais um decreto sobre a organização do Ensino Secundário.

Romanelli (1987) indica que, em grande medida, as reformas promovidas no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, refletiam a ideologia das forças sociais e políticas da sociedade brasileira no período. O ideário predominante refletia a visão educacional elitista das classes que detinham o poder, pouco importava se a influência política se originava na crescente burguesia industrial ou no seio da velha aristocracia liberal.

Dado os poucos avanços da instrução pública no país, em 1932 um grupo de 26 intelectuais e educadores/as brasileiros/as liderados por Fernando de Azevedo (1894-1974), e inspirados na proposta pedagógica pragmática do filósofo e pedagogo estadunidense John Dewey (1859-1952), redigem e lançam o documento manifesto intitulado “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”, no qual, além de reconhecerem os desafios da educação nacional, identificam a educação como aspecto primordial do desenvolvimento. Esse importante documento se opunha as reformas educacionais realizadas até então, que tiveram impacto diminuto no avanço educacional do país em razão de sua provisoriedade.

O Manifesto assim representava os anseios de parte da sociedade, que buscava superação das velhas práticas educativas, e ao mesmo tempo pretendia conscientizar sobre a necessidade de o Estado assumir um compromisso mais incisivo com a instrução da população. Para Romanelli (1987) o documento representava de um lado a concepção liberal e idealista romântica do século XIX que os educadores reformistas possuíam, enquanto que para Saviani (2013) o Manifesto representou um avanço ao fazer uma clara defesa da escola pública e da necessidade de se criar um Sistema Nacional de Educação.

No ano de 1934 foi aprovada a nova Constituição Federal (CF) estabelecendo aspectos relevantes para o setor educativo no qual é possível identificar uma certa influência do movimento renovador escolanovista. A CF, no entanto, não agradou a parcela da sociedade brasileira mais conservadora, uma vez que a Igreja Católica defendia a educação confessional e privada, indo de encontro aos ideais da educação laica e pública do movimento da Escola Nova.

Vê-se que, para os católicos, tanto a laicidade como o monopólio estatal do ensino atentam contra a ordem natural e divina. Eles reconhecem a importância do Estado, mas entendem que seu papel, no interesse do bem comum, é o de orientar, articular e coordenar as ações da Igreja e da família no exercício da tarefa educativa (SAVIANI, 2013, p.258).

Em 1937 o então presidente Vargas consolida o golpe e estabelece o Estado Novo e passa a governar com uma nova Constituição. A nova CF, entre outras medidas, na área educacional buscou neutralizar a influência das ideias do escolanovismo ao mesmo tempo que buscava atender os interesses da Igreja Católica.

A partir de 1942 já na administração do mineiro Gustavo Capanema (1900-1985), que assumiu o Ministério da Educação e saúde em 1934, o Estado brasileiro passará a encaminhar uma série de reformas do ensino que serão identificadas como “Reforma Capanema”. Dentre essas alterações se destacam as Leis Orgânicas do Ensino e se referiam à todas as etapas da educação com destaque para: o estabelecimento de normas para o ensino comercial e industrial, a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), a reafirmação da educação feminina para a vida doméstica, a organização do ensino secundário em dois ciclos: o ginásial, com quatro anos, e o colegial, com três anos, além desobrigação do Estado em oferecer educação pública universal. (MARIANO, 2016; ROMANELLI, 1987).

Com fim da Segunda Grande Guerra em 1945, pressionado por parte da sociedade e pelas Forças Armadas, Vargas renuncia a presidência do Brasil encerrando assim o Estado Novo. No de 1946 durante o rápido e provisório governo de José Linhares (1886-1957) um novo pacote de Leis Orgânicas será aprovado estabelecendo: uma organização do ensino primário a nível nacional e do ensino normal, criando ainda o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Ainda em 1946 o candidato eleito Eurico Gaspar Dutra (1883 – 1974) assumiu como novo governante do país e uma nova CF será aprovada.

A nova Constituição inovou no campo educacional ao propor uma descentralização equilibrada, não eximindo o Estado de assumir suas funções, além disso reavivou os ideais presentes no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Em 1946 começa a se criar forças políticas para se discutir uma nova legislação educacional, assim em 1948 será encaminhado para a Câmara Federal um anteprojeto de Lei para as diretrizes e bases da educação, sob responsabilidade do educador escolanovista Lourenço Filho (1897-1970).

Ainda sem uma Lei geral de educação em 1959, Fernando de Azevedo novamente reúne educadores e intelectuais em torno da defesa da escola pública lançando um novo documento nomeado de “Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados”, no qual enfatizam o dever do Estado na manutenção dos sistemas de ensino assim como a destinação das verbas públicas para a educação somente às escolas públicas, visto que a Igreja Católica ainda fazia lobby para receber subsídios para financiar suas escolas. (SAVIANI, 2010; SAVIANI, 2013)

No ano de 1961, entre muitas idas e vinda do projeto, finalmente será aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), se caracterizando tal qual indica Romanelli (1987) como um dos projetos de Lei mais discutidos da história da educação brasileira. Após a aprovação da LDB, em 1962 será instalado o Conselho Federal

de Educação (CFE) para a elaboração do Plano Nacional de Educação, sob a responsabilidade do educador Anísio Teixeira (1900-1971), no qual se estabelecia metas quantitativas para o período de 1962-1970.

De acordo com Vieira e Farias (2007) nesse período houve uma ampliação do ensino público, sobretudo pelo contexto social da época em que a urbanização se consolidava e a indústria e o comércio se expandiam, alguns anos mais tarde se observará novos incrementos no modelo educativo brasileiro, porém em um contexto político autoritário.

Reformas em tempos autoritários

Em 1964, forças sociais e políticas insatisfeitas com o governo de João Goulart (1919-1976), que assumiu a presidência após a renúncia de Jânio Quadros (1917-1992), se articularam com as Forças Armadas para instituir um governo militar no Brasil.

Logo após o golpe de Estado, em 1967, o governo militar promulgará uma nova CF, no entanto, sem apresentar grandes alterações na legislação educacional. Apesar disso, lançaram o Movimento Brasileiro de Alfabetização²⁰ (MOBRAL) que buscava reduzir os índices de analfabetismo no país. O MOBRAL, assim, representava a tentativa do governo em: “[...] instituir uma educação de massas, como instrumento para a manutenção do poder político, e a legitimação das estruturas de dominação econômico-sociais vigentes” (PRADO, 2019, p. 820).

A primeira e importante legislação educacional do período foi a Reforma Universitária/Lei nº 5540 aprovada em 1968, que trouxe como aspectos centrais: a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, a necessidade de as universidades adotarem a estrutura departamental

²⁰ Foi vigente até o ano de 1985.

além da extensão do modelo de cátedra e a regulamentação dos cursos de pós-graduação no país.

Novas diretrizes para a educação nacional serão divulgadas no ano de 1971 com a denominada Reforma do Ensino de Primeiro e Segundo Graus, no qual ficava estabelecido a oferta de habilitações profissionais no âmbito do ensino secundário. Conforme esclarecem Vieira e Farias (2007) essa normativa vigorou até o ano de 1982, porém sem sucesso, visto que não foi bem aceita pelas escolas particulares e nas públicas não havia condições e recursos mínimos para a sua viabilização.

Do ponto de vista pedagógico durante os “anos de chumbo” predominou a concepção tecnocrática da educação que, por sua vez, atendia os interesses dos militares. Assim, se reconhece que:

[...] o regime militar primou por estabelecer um governo de técnicos, com base no fortalecimento centralizador do Poder Executivo e pautando as ações administrativas pelo primado do econômico sobre os aspectos políticos e sociais. Neste contexto, a ideologia tecnicista serviu como um invólucro mistificador do projeto “Brasil Grande Potência” que os governos dos generais-presidentes utilizaram para justificar a supressão das liberdades democráticas e, por conseguinte, a repressão política que se abateu contra as tendências oposicionistas (FERREIRA JR.; BITTAR, 2008, p. 343).

Os mesmos autores argumentam que o tecnicismo possuía influência direta da “teoria do capital humano”, que afirmava que a economia estava diretamente vinculada com a educação, pois por meio dessa se atingiria o desenvolvimento pessoal e conseqüentemente o econômico no plano mais amplo. Ou seja, o conhecimento nessa perspectiva era tido como um capital, assim quanto mais investimento em educa-

ção maior seria o retorno econômico. Desse modo, para os militares era necessário transformar o Estado numa grande empresa, gerida por quadros técnicos competentes que planejavam a educação conforme os interesses socioeconômicos do mercado capitalista tendo como utopia o desenvolvimento nacional e individual. Para atender a esses preceitos as escolas passaram por um profundo processo de burocratização que teve como principal impacto a fragmentação do processo pedagógico ao tentar transpor o modelo fabril para o campo educativo assim a escola perdeu “[...] de vista a especificidade da educação, ignorando que a articulação entre escola e processo produtivo se dá de modo indireto e por meio de complexas mediações” (SAVIANI, 2013, p. 383).

Para efetivar o ideário educativo baseado nos interesses do mercado, o governo militar brasileiro a partir de 1964 firmou uma série de acordos com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) estabelecendo também convenio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesse sentido, Marcilio (2016) aponta que apesar dos esforços na obtenção de financiamentos internacionais para a educação, os resultados foram considerados pífios, visto que pioraram o ensino de forma geral acarretando um incremento significativo da dívida externa brasileira.

Ao se analisar esse período é possível identificar que apesar do anseio reformista da ditadura militar, as mudanças propostas e realizadas, na prática, tiveram pouco impacto na melhoria da qualidade do ensino público.

A abertura democrática e a consagração da educação pública

A partir de 1974 se inicia um movimento de abertura política que caminhará para um governo de transição. Em 1985 Tancredo Neves (1910-1985) será eleito, porém em virtude de seu falecimento

quem assumirá a presidência da república será o seu vice, o político maranhense José Sarney que ficou responsável pela transição democrática no país, cujo símbolo máximo será a aprovação da CF em 1988.

O texto da nova CF acerca educação possui dez artigos, sendo considerado o mais longo capítulo sobre esse tema em todas as constituições brasileiras. Dentre as principais mudanças apresentadas no texto se destacam: a afirmação da educação como direito público e subjetivo, a gestão democrática, a obrigatoriedade do Estado em relação a Educação Infantil, o ensino noturno regular, o ensino fundamental obrigatório e gratuito inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, o atendimento educacional especializado as pessoas com deficiência, entre outros pontos. (VIEIRA; FARIAS, 2007).

As políticas que seguiram a partir dos anos de 1990 terão como base legal a CF de 1988, sendo que a principal delas será a aprovação da LDB de 1996 que ampliou o direito educativo no país.

Considerações finais

Ao longo dessas linhas se evidenciou que a história da organização do ensino institucional no Brasil, desde seus primórdios até o final do século XX está intimamente relacionada ao contexto sócio, político, econômico e cultural, se vinculando ainda aos principais atores políticos presentes nos diferentes momentos analisados. Conforme discutido, ainda que panoramicamente, o processo de ampliação e consolidação da educação no país ocorreu de forma lenta, intermitente e desigual, quase sempre atendendo aos interesses das elites.

Outro aspecto marcante da educação nacional é o descompasso entre a legislação e sua efetivação, haja vista que as inúmeras reformas educativas empreendidas pouco impactaram o ensino nos contextos

de suas aprovações. No plano pedagógico, as propostas educativas nacionais se basearam em modelos estrangeiros, porém tiveram baixa repercussão no ensino, isto porque, em geral, a sua implantação carecia de maior reflexão acerca da realidade e das reais necessidades da população.

Ademais, salta aos olhos os quase 500 anos de atraso no reconhecimento da educação como direito universal. O atendimento educacional à maioria da população tardou a acontecer, efetivando-se somente depois de meados do século XX e, não obstante esse êxito quantitativo obtido pela educação brasileira, na atualidade, ainda há muito a se atingir no que se refere ao aspecto qualitativo.

REFERÊNCIAS

CÂMARA BASTOS, Maria Helena. Educação pública e independências na América espanhola e Brasil: experiências lancasterianas no século XIX. **Rev. hist. educ. latinoam [conectados]**, 2012, vol.14, n.18, pp.75-92.

CASTRO, Luciana Martins. A contribuição de Nísia Floresta para a educação feminina: pioneirismo no Rio de Janeiro oitocentista. **Outros Tempos: Pesquisa Em Foco - História**, 2010, 7(10). Disponível em: <https://doi.org/10.18817/ot.v7i10.108>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi**. 3 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

FERREIRA JR., Amarílio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 333-355, set./dez. 2008. Disponível em: <https://old.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a04v2876.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LOURO, Guacira Lopes. Mulheres na sala de aula. In: DEL PRIORE, Mary (Org.). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Contexto/UNESP, 1997, p. 443-481.

MARCÍLIO, Maria Luiza. **História da alfabetização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

MARIANO, Jorge Luís Mazzeo. **As influências do trabalho docente feminino na cultura escolar do extremo oeste paulista (1932-1960)**. 2016. 405 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista/Unesp, Presidente Prudente, 2016.

ORTUNES, Leandro. Jesuítas: entre a militância e o sincretismo nos aldeamentos da atual Grande São Paulo. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 165, fev. 2015, pp. 54-63. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/23784>. Acesso em 10 out. 2022.

PRADO, Mariana Lemes do; NETO, Armindo Quillici. Educação de jovens e adultos: um estudo acerca dos princípios políticos e pedagógicos que conduziram a proposta educacional do Movimento Brasileiro de Educação –MOBRAL (1967-1985). **Cadernos de História da Educação**, v.18, n.3,

p.817-832, set.-dez. 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/che/article/view/51748/27425>. Acesso em: 15 nov. 2022.

ROMANELLI, Otaíza de. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, Dermeval. O Estado e a promiscuidade entre o público e o privado na história da educação brasileira. In: SAVIANI, Dermeval (Org). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2010. p. 15-44.

SAVIANI, Dermeval. Educação e colonização: as ideias pedagógicas no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (Org.). **História e memórias da educação no Brasil, vol. II: séculos XVI-XVIII**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 121-130.

SOUZA, Rosa Fátima de. **História da organização do trabalho escolar e do currículo no século XX (ensino primário e secundário no Brasil)**. São Paulo: Cortez, 2008.

TANURI, Leonor Maria. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2000, n. 14 [Acessado 24 Fevereiro 2022] , pp. 61-88. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782000000200005>. Acesso em: 10 out. 2022.

VECCHIA, Ariclê. O ensino secundário no século XIX: instruindo as elites. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (Org.). **História e memórias da educação no Brasil, vol. II: século XIX**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 78-90.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **Política educacional no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2007.

VILLELA, Heloísa. de O. S. O mestre-escola e a professora. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira.; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. **500 anos de educação no Brasil**. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 95-134.

5. CENÁRIOS, REALIDADES E CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: O DESAFIO DA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Daiana Camargo

Ponto de partida... Algumas orientações sobre a educação das crianças no Brasil

No intuito de abordarmos a formação de professores de crianças, apresentamos no decorrer do texto alguns aspectos históricos e políticos que influenciam diretamente os olhares, os entendimentos e as propostas formativas para os profissionais da Educação Infantil.

Segundo os estudos de Rosemberg (2004), até o século XIX, no Brasil, a educação da criança era orientada pelo denominado “progresso” feminino, que consistia em reconhecer a “natural” capacidade das mulheres professoras como “criadeiras”, isto é, entendendo que todas as mulheres deveriam ser boas mães e, conseqüentemente, com habilidades para serem boas professoras.

Escritos de Kuhlmann Jr. (2003), Priore (1996) e Rizzini (2008) nos apresentam a trajetória da Educação Infantil no Brasil, marcadas por diferenciação da Educação Infantil para ricos e pobres, demarcada pela estrutura oferecida e a qualidade dos profissionais que atuavam com a criança pequena. Nas instituições públicas, de assistência ou acolhida, o trabalho ficava ao encargo de voluntárias, religiosas ou outras mulheres²¹ sem nenhuma formação ou cursos de aprimoramento, guiadas pela intuição e amparadas na crença da mãe/educadora.

²¹ Não se pode negar que ainda existe, na clandestinidade, o atendimento de mães-criadeiras, principalmente junto à população mais pobre das cidades.

Interessante é notar que, mesmo com a emergência dos estudos na área da Educação Infantil, no fim dos anos 70 do século XX, são criadas creches domiciliares, geridas por uma mulher, chamada ‘mãe crecheira’, que cuidava de crianças em sua própria casa – mediante pagamento – enquanto os pais trabalhavam. No desempenho de sua atividade, a ‘mãe crecheira’ zelava pelas crianças sob sua responsabilidade [...] (KREUTZ; ARAGÃO, 2010, p. 33)

A abordagem assistencialista, embora empobrecida no que hoje compreendemos como práticas pedagógicas para as crianças, tem um papel importante na atenção e no cuidado das crianças brasileiras, cujas necessidades urgentes eram de alimentação, para que as mães pudessem trabalhar, bem como o atendimento à saúde, para as quais as políticas de assistência eram fundamentais para a manutenção da vida, a exemplo do Projeto Casulo, lançado em 1977 e mantido pela Legião Brasileira de Assistência (LBA). Campos (2014) destaca que, ao final da década de 1970, inicia-se uma nova demanda, devido à reivindicação de creches pelos movimentos sociais urbanos.

A ampliação da demanda por educação para a criança pequena é proveniente de um movimento em nível mundial, que trata a criança em seus direitos, como a Declaração dos Direitos da Criança (1959); a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990). Desta ampliação no atendimento decorrem discussões acerca da qualidade da Educação Infantil, seus profissionais e práticas pedagógicas estabelecidas, num enlace entre o cuidar e educar a criança.

Corroborar esse entendimento de educação para crianças a forma como historicamente se percebe/compreende a criança, o que chamamos invenção da infância, sentimento de paparicação²², práticas

²² O termo “paparicação” pode ser definido como o surgimento de um novo sentimento da infância, em que “a criança, por sua ingenuidade, gentileza e graça, se tornava uma fonte de distração e de relaxamento para gentileza e graça, se tornava uma fonte de distração e de relaxamento para o adulto” (ARIÉS, 1981, p. 158).

assistenciais e higienistas. O que decorre muitas vezes de sentimentos que tratam apenas da fragilidade das crianças e que acabam, assim, reforçando a ação de cuidar em detrimento do educar, resquícios que ainda percebemos hoje, ao tratarmos da necessária articulação cuidar-educar perante uma perspectiva de intenção educacional.

Os escritos de Kuhlmann Jr. (1999) ressaltam que a Educação Infantil no Brasil se constitui em torno de duas instituições: o jardim da infância, geralmente vinculado aos sistemas de ensino, com maior orientação pedagógica e direcionado à pré-escola (crianças de 4 a 6 anos), e a creche, vinculada às instâncias da assistência, cujos profissionais atuavam sem carreira profissional formalizada.

Diante desta perspectiva, Kuhlmann Jr. (2000) e Silva (2003) destacam que a Educação Infantil, pautada em métodos de ensino que primavam pelo desenvolvimento cognitivo e das demais habilidades, era oferecida inicialmente para crianças de classes mais abastadas, em jardins de infância, com profissionais qualificados (professoras). Por sua vez, aos pobres as ações educativas ficavam limitadas à guarda, ao cuidado, à alimentação, higiene e hábitos de bom comportamento, sob a responsabilidade de profissionais da área da saúde, com conhecimentos de puericultura²³. Entendemos que assim se constituíam, naquele momento, de forma diferenciada, os conhecimentos sobre o educar a criança pequena, bem como da formação dos profissionais.

Os estudos de Kishimoto (1999) nos apontam que a formação de professores para a Educação Infantil ganha espaço, com maior vigor, a partir da Lei 9.394/96²⁴, que propunha, em seu artigo 87, que “ao final da Década da Educação somente serão admitidos professores

²³ O termo “puericultura”, etimologicamente, quer dizer: puer = criança e cultur/cultura = criação, cuidados dispensados a alguém.

²⁴ A partir da LDB 9.394/96, a Educação Infantil passa a ser considerada parte da educação básica, o que constitui um avanço no âmbito das políticas educacionais.

habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” (BRASIL, 1996). Embora o texto da lei faça referência à formação em nível superior, o termo “preferencialmente” abre espaço para que esta formação não se consolide, devido a vários fatores, desde a organização de cursos de Pedagogia em algumas regiões até a forma de ingresso na carreira docente²⁵.

Até a promulgação da LDBEN (1996), o profissional para atuar na Educação Infantil não precisava ter uma formação específica, sendo que sua maior qualidade era *gostar de crianças*. A legitimidade da identidade desse profissional em nosso país é algo que vem sendo construída pós LDBEN e considerando os novos rumos que a educação para a criança pequena vem construindo. (DIAS DE LIMA, 2015, p. 123)

À medida que a Educação Infantil passa a integrar a educação básica, profissionais requerem o mesmo tratamento e valorização dos outros que nela atuam. Faz-se urgente a superação de preconceitos que permeiam o fazer e o pensar a educação da criança pequena no Brasil, cujo imaginário ainda atribui menor preparo, importância e valor ao profissional que trabalha com crianças de 0 a 6 anos. Tais pensamentos e ações que menosprezam o professor da Educação Infantil remetem ao desconhecimento das especificidades da infância, suas particularidades e potencialidades.

É possível, assim, perceber a importância da formação inicial consistente quanto à Educação Infantil, para que estes paradigmas sejam quebrados. Par e passo à mentalidade dos professores está o ideário popular, que vê também o professor da criança pequena como “menor” na categoria profissional, considerando a atuação na Educação

²⁵ É comum encontrarmos concursos para atuar na Educação Infantil, cujos editais ainda corroboram para a manutenção de cargos de menor remuneração atrelados ao ensino médio ou ao magistério, os quais recebem nomenclaturas diferenciadas, como cuidadoras ou educadoras.

Infantil relacionada ao que sabe menos e ao que tem menor formação, ou mesmo é recorrente a fala de que, para a criança pequena, qualquer coisa basta ou que não há grande exigência.

Oliveira-Formosinho (2001), ao abordar o tratamento diferenciado que os Estados dedicam à formação dos professores de crianças e à formação dos professores dos alunos maiores, ressalta que esta é proveniente de diferenças entre a profissionalidade docente de uns e de outros. Tais diferenças estão fundamentadas na importância do componente de cuidados (quem cuidar /quem educa e a formação para tal) para o trabalho com crianças pequenas. Sobre a trajetória da formação do professor para a Educação Infantil, Formosinho (2009) corrobora tais reflexões na medida em que traz à tona os preconceitos com as profissões relacionadas ao desenvolvimento humano²⁶:

Essas diferenças remetem para o facto de nos professores de crianças estarem muito mais acentuadas as dimensões do desenvolvimento humano. A menor qualificação académica e profissional dos professores de crianças em relação aos professores de disciplina até à década de 1980, provém exactamente desse preconceito em relação às profissões de desenvolvimento humano. (FORMOSINHO, 2009, p.25)

Para o autor, pensar que a criança pequena requer cuidados não remete à ideia de qualquer cuidado, e falar em educação desta criança é falar de um profissional que a compreenda e valorize. Kishimoto (1999) aborda aspectos da formação de professores para a Educação Infantil, o que requer, segundo a autora, um questionamento a respeito

²⁶ O conceito de *profissionais de desenvolvimento humano* abrange as profissões que trabalham com “pessoas em contacto interpessoal directo, sendo essa interacção o próprio processo e parte significativa do conteúdo da intervenção profissional”. Os efeitos desses processos de desenvolvimento humano assumem a forma de aprendizagem e desenvolvimento, modificação de comportamento, atitudes ou hábitos, adesão a normas ou modos de vida, conforme as áreas de intervenção (FORMOSINHO, 2009, p.7).

de concepções de criança e Educação Infantil, bem como a superação do modelo presente no imaginário popular e até de meios pouco engajados a pensar sobre a criança e a EI. Como esses lugares falam da criança, sendo que muitos ainda mantêm a imagem da professora romantizada de séculos passados, em que, para ser professora de crianças, era suficiente ser “mocinha, bonita, alegre e que goste de crianças” (KISHIMOTO, 1999, p.74).

No que se refere ao atendimento institucional para as crianças, a autora salienta que resiste ao tempo a visão romântica de infância, com a errônea ideia de que não há necessidade de muitas especificações para instalar escolas para crianças, tendo em vista a compreensão equivocada de que, para a criança, qualquer coisa serve. Neste sentido, esta forma de pensar criança e infância incide também sobre a formação de professores.

Quanto às concepções citadas acima, tanto no entendimento da criança, dos espaços para Educação Infantil, quanto da formação dos professores, verificamos um movimento que vem se fortalecendo, ao longo dos últimos anos, para o reconhecimento do valor da Educação Infantil. O avanço que desejamos para esta tão importante etapa da educação precisa estar articulado tanto ao fortalecimento da formação dos professores quanto ao estabelecimento de políticas para a Educação Infantil, que contemplem a valorização do professor, da ampliação e qualificação das instituições para a criança pequena.

A educação das crianças e alguns prismas legais

Ainda sobre a formação de professores, apresentamos no Quadro 2, a seguir, um apanhado dos documentos lançados após a Lei de Diretrizes e Bases de Educação Brasileira - LDB de 1996 (BRASIL, 1996), com recorte histórico até as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de

Profissionais do Magistério para a Educação Básica – 2015 (BRASIL, 2015).

O intuito é verificar abordagens sobre a formação dos profissionais para a Educação Infantil presentes nos escritos oficiais e que podem nos amparar neste movimento de reconhecimento do que se necessita, o que se espera da Educação Infantil, bem como o papel das instituições de formação inicial diante da real necessidade de entendimento da criança, da Educação Infantil e suas especificidades.

Quadro 1 – Formação de Professores para a Educação Infantil

Plano Nacional de Educação 2001-2010	<p>Meta 5. Estabelecer um Programa Nacional de Formação dos Profissionais de Educação Infantil, com a colaboração da União, Estados e Municípios, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas:</p> <p>a) que, em cinco anos, todos os dirigentes de instituições de Educação Infantil possuam formação apropriada em nível médio (modalidade Normal) e, em dez anos, formação de nível superior;</p> <p>b) que, em cinco anos, todos os professores tenham habilitação específica de nível médio e, em dez anos, 70% tenham formação específica de nível superior. **</p> <p>6. A partir da vigência deste plano, somente admitir novos profissionais na Educação Infantil que possuam a titulação mínima em nível médio, modalidade normal, dando-se preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior.</p> <p>24. Ampliar a oferta de cursos de formação de professores de Educação Infantil de nível superior, com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação.</p>
---	---

<p>Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica 2002</p>	<p>Art. 7º A organização institucional da formação dos professores, a serviço do desenvolvimento de competências, levará em conta que: [...]</p> <p>VIII – nas instituições de ensino superior não detentoras de autonomia universitária serão criados Institutos Superiores de Educação, para congregarem os cursos de formação de professores que ofereçam licenciaturas em curso Normal Superior para docência multidisciplinar na Educação Infantil e anos iniciais do ensino fundamental ou licenciaturas para docência nas etapas subsequentes da educação básica.</p> <p>Art. 11. – Parágrafo único. Nas licenciaturas em Educação Infantil e anos iniciais do ensino fundamental deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino e nas demais licenciaturas o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não será inferior à quinta parte da carga horária total.</p>
<p>Parâmetros Nacionais de qualidade para a Educação Infantil, v.1 2006</p>	<p>Apresenta um retrospecto histórico da formação de professores para a Educação Infantil, servindo de fundamento para o estabelecimento dos parâmetros contidos no volume 2.</p> <ul style="list-style-type: none"> - A importância da formação é destacada na introdução do documento como inquestionável parâmetro de qualidade. - Ao tratar dos direitos da criança, o documento aponta o direito a profissionais com formação específica. - Sobre os resultados das recentes pesquisas em EI, o documento aborda: “[...] três fatores de qualidade identificados em diferentes países e contextos de formação dos professores, o currículo e a relação da escola com a família (CAMPOS, 1997); [...] existe fundamento empírico para políticas de melhoria nas regulamentações oficiais sobre formação dos educadores e proporção de crianças por pessoal”.

**Parâmetros
Nacionais de
Qualidade
para a
Educação
Infantil, v.2
2006**

Em nível federal e estadual:

- Analisar e emitir pareceres sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional no que diz respeito à Educação Infantil e à formação do professor para a área;
- Examinar os problemas da Educação Infantil e da formação do professor que atua na área e oferecer sugestões para sua solução;

Em nível estadual:

- Responsabilizar-se, juntamente com os sistemas municipais de ensino, pela qualidade da Educação Infantil, principalmente no que diz respeito à formação dos profissionais; credenciem, autorizem, supervisionem e avaliem o funcionamento das instituições de ensino para a formação dos profissionais de Educação Infantil vinculadas ao seu sistema, a fim de garantir que os conteúdos necessários a essa formação contemplem a faixa etária de 0 até 6 anos na íntegra, com especial atenção ao trabalho com bebês;
- Subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Estadual de Educação no que diz respeito à Educação Infantil e à formação dos profissionais que irão atuar na área (atribuição do Conselho Estadual de Educação).

Em nível municipal:

- Estabelecer diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área no que se refere à organização, ao financiamento e à gestão do sistema educacional como um todo, à garantia das vagas demandadas pela população, à formação dos profissionais, ao credenciamento das instituições de Educação Infantil única e exclusivamente para o cuidado e a educação das crianças de 0 até 6 anos de idade;
- Realizar programas municipais de formação de todos os profissionais de Educação Infantil de modo contínuo e articulado;
- Articular-se com as instituições formadoras, a fim de garantir que os conteúdos necessários à formação dos profissionais de Educação Infantil contemplem a faixa etária de 0 até 6 anos, com especial atenção ao trabalho com bebês;
- Autorizar apenas a contratação, nas instituições de Educação Infantil, de professores, diretores e coordenadores com a formação exigida; promover a formação continuada dos professores e de outros profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil; subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação no que diz respeito à Educação Infantil e à formação dos profissionais que irão atuar na área;
- Manifestar-se sobre questões relativas à Educação Infantil e à formação dos profissionais da área (Conselho Municipal de Educação Infantil).

<p>Indicadores de qualidade na Educação Infantil 2009</p>	<p>Dimensão: formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais</p> <p>INDICADOR 6.1. Formação inicial das professoras</p> <p>INDICADOR 6.2. Formação continuada</p> <p>INDICADOR 6.3. Condições de trabalho adequadas</p>
<p>Plano Nacional de Educação 2014-2024</p>	<p>Meta 1- Educação Infantil - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.</p> <p>Estratégias:</p> <p>1.8 Promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da Educação Infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;</p> <p>1.9 Estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos;</p> <p>Meta 15 - Formação de professores - Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</p>

<p>Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica 2015</p>	<p>Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica aplicam-se à formação de professores para o exercício da docência na Educação Infantil, [...] nas diferentes áreas do conhecimento e com integração entre elas, podendo abranger um campo específico e/ou interdisciplinar.</p> <p>Art. 3º A formação inicial e a formação continuada destinam-se, respectivamente, à preparação e ao desenvolvimento de profissionais para funções de magistério na educação básica em suas etapas – Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio – e [...]</p> <p>§ 5º São princípios da Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:</p> <p>I – A formação docente para todas as etapas e modalidades da educação básica como compromisso público de Estado, buscando assegurar o direito das crianças [...] em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica;</p> <p>Art. 13. § 5º Nas licenciaturas, curso de Pedagogia, em Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental a serem desenvolvidas em projetos de cursos articulados, deverão preponderar os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino, e nas demais licenciaturas o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não será inferior à quinta parte da carga horária total.</p>
---	---

Fonte: Documentos oficiais

Organização: A autora

Muitas são as possibilidades de reflexão acerca dos documentos listados, tendo em vista pensar e problematizar a concepção para a formação/atuação do professor de Educação Infantil numa perspectiva de reconhecimento das especificidades da criança. Destacamos orientações contidas em alguns dos escritos listados: Plano Nacional de Educação 2001-2010 e 2011-2020, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica (BRASIL, 2015).

Mesmo sem aprofundar neste texto os documentos pós LDB (componentes da política pública de formação), podemos sinalizar que estes compõem um cenário importante mediante a abordagem da formação de professores e possuem pontos significativos no tocante à abordagem da criança/Educação Infantil no curso de Pedagogia.

Quanto à formação de professores, o Plano Nacional de Educação 2001-2010 e 2014-2024 fazem alusão à formação inicial do professor, sendo que o texto do PNE 2001-2010 ressalta a “preferência à admissão de profissionais graduados em curso específico de nível superior”, que reitera o ensino médio como nível mínimo de formação admitida, como contido no artigo 62 da LDB 9.394/96.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (BRASIL, 1996).

A especificidade legal no Estado do Paraná

Não nos cabe aqui imergir em reflexões quanto à formação em nível médio (escola normal) e, sim, nos fortalecemos a pensar a formação inicial em nível superior e a decorrente necessidade de ampliação destes cursos para atendimento de um número maior de professores (acadêmicos), tendo em vista as diferentes realidades encontradas em território brasileiro. A Tabela 1, a seguir, nos dá um panorama a respeito da formação dos professores de Educação Infantil no Estado do Paraná, obtido no ano de 2017:

Tabela 1 – Professores por etapa – Educação Infantil

Professores por etapa / Professores da Educação Infantil								
Ano	Ensino Fundamental		Ensino Médio -		Ensino Médio		Ensino Superior	
			Normal/Magistério					
2007	1,7%	290	31,9%	5.296	7,2%	1.192	59,2%	9.836
2008	1,5%	269	35%	6.319	8,7%	1.569	54,8%	9.873
2009	1,3%	253	34,1%	6.538	8,8%	1.690	55,8%	10.688
2010	1,4%	287	33,5%	6.789	9,1%	1.837	56,1%	11.375
2011	1,1%	236	24,9%	5.517	16,1%	3.574	57,9%	12.850
2012	0,9%	216	21,6%	5.278	18,2%	4.452	59,4%	14.539
2013	0,6%	165	18,5%	4.941	15,3%	4.087	65,5%	17.447
2014	0,5%	148	16,6%	4.884	14,9%	4.373	68%	19.995

Fonte: MEC/Inep/DEED/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação

Fonte: Todos pela educação

Os dados apresentados referem-se à meta 15 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Formação de Professores) e compõem o conteúdo do site Observatório do PNE (2022); para obtenção dos dados (refinamos a busca o Estado do Paraná).

Podemos identificar um crescente avanço na formação em Ensino Superior dos profissionais da Educação Infantil e destacamos a importância de que os espaços de formação inicial (curso de Pedagogia) estejam em constante aprimoramento curricular para o fortalecimento das áreas referentes às infâncias, às crianças e à Educação Infantil. Ressaltamos que, em pesquisas recentes, verificamos a atualização das informações do site Observatório do PNE (2022) e os dados referentes à Meta 15 não estão disponíveis até o momento desta escrita:

Figura 1: Formação de professores – Ensino Superior



Fonte: Site Observatório do PNE – outubro de 2022.

Neste sentido, é relevante destacar a meta 1 do PNE 2014-2024, que trata da universalização do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos e ampliação da oferta de Educação Infantil, e desta decorre a estratégia 1.9, cujo conteúdo aborda a articulação entre os programas de pós-graduação *stricto sensu* e os cursos de formação de professores para EI, visto que destaca a necessidade de revisão curricular dos referidos cursos de acordo com os avanços da ciência, da produção recente na área de Educação Infantil, meta do Estado do Paraná.

A necessidade premente de formação de professores de crianças

Retomamos aqui a abordagem de Azevedo (2013) e Rocha (1999), quando destacam a necessidade de aprimoramento do que se entende por criança. O avanço das discussões/pesquisas quanto

às crianças e à Educação Infantil precisa estar vinculado às práticas/discussões/disciplinas dos espaços de formação.

Ao nos apropriarmos do conteúdo dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006), encontramos, no volume 1, a menção à formação como condição para a referida qualidade na EI tanto no texto introdutório do documento quanto ao abordar os direitos da criança e apresentar dados de recentes pesquisas que relacionam os avanços na Educação Infantil com a formação do professor.

Um parâmetro de qualidade inquestionável, por exemplo, é a formação específica das professoras e dos professores de Educação Infantil. Nesse caso, o indicador seria a série e o nível propriamente dito de formação dos profissionais que atuam nas instituições de Educação Infantil. (BRASIL, 2016, p. 8)

A formação como índice de *qualidade inquestionável* é uma importante abordagem já na apresentação do documento, visto que, ao decorrer do texto, defendemos o que consideramos diferencial da Educação Infantil, específico, próprio deste nível de ensino, devido à pluralidade das crianças, suas idades, culturas, bem como o já comprovado por tantas teorias e teóricos da educação de crianças desenvolvimento físico e cognitivo, que ocorre entre 0 e 6 anos de idade.

Diante desta relação formação/qualidade, Azevedo (2013) ressalta a importância da superação da visão cristalizada do adulto que cuida e da professora que ensina, que marca historicamente creche e pré-escola, para um entendimento crítico da criança, considerando a revisão da concepção de criança como meio para organização diferenciada do trabalho pedagógico.

Encontramos, no volume 2 dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006), referências à criança de

0 a 6 anos de idade e a especial atenção ao trabalho com bebês, que aqui ressaltamos diante da necessidade de ampliação do olhar para a compreensão e valorização da criança bem pequena, assim como da superação das práticas de exclusivo cuidado que ainda encontramos nas instituições de Educação Infantil que atendem bebês.

Hoje, se pretende um professor da Educação Infantil que, fundamentalmente, seja capaz de organizar os espaços de atendimento infantil, mediando as interações das crianças, que tenha um olhar crítico sobre sua atuação, que tenha formação específica para atuar na área e compreenda a relevância social do trabalho que desenvolve. É importante, também, que tenha conhecimentos sólidos sobre o desenvolvimento infantil para que possa contribuir com este de forma significativa. Evidentemente, este perfil de professor pretendido está em consonância com uma visão crítica de criança e de Educação Infantil historicamente construídas. (AZEVEDO, 2013, p. 102)

Esta dimensão da formação citada no documento e fundamentada em Azevedo (2013) nos ampara a pensarmos as já citadas especificidades da Educação Infantil enquanto etapa da educação básica que contempla creche e pré-escola, como garante o artigo 30 da LDB 9394/96:

A Educação Infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e que para obter um padrão de qualidade necessitam de uma prática pedagógica estruturada mediante sólida e constante formação. (BRASIL, 1996)

Ao passo que compreendemos que a qualidade da Educação Infantil (entenda-se aqui a relação desta com a formação) precisa estar relacionada a políticas que assegurem avanços e melhorias nos diferentes aspectos que estruturam a educação para a criança

pequena, temos, em textos oficiais, expressões como inquestionável, sólida e constante, no que tange à formação do professor, que nos dão possibilidades de reflexão e busca por melhorias.

Ao pensarmos o aprimoramento, a professoralidade e a profissionalização do magistério, trazemos as contribuições das recentemente instituídas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Básica (DCNFPEB), que, em seu artigo 2º, reitera a formação de professores para o exercício da docência, que é definida em demais parágrafos do referido artigo:

§1º Compreende-se a docência como ação educativa e como processo pedagógico intencional e metódico, envolvendo conhecimentos específicos, interdisciplinares e pedagógicos, conceitos, princípios e objetivos da formação que se desenvolvem na construção e apropriação dos valores éticos, linguísticos, estéticos e políticos do conhecimento inerentes à sólida formação científica e cultural do ensinar/aprender, à socialização e construção de conhecimentos e sua inovação, em diálogo constante entre diferentes visões de mundo.

§ 2º No exercício da docência, a ação do profissional do magistério da educação básica é permeada por dimensões técnicas, políticas, éticas e estéticas por meio de sólida formação, envolvendo o domínio e manejo de conteúdos e metodologias, diversas linguagens, tecnologias e inovações, contribuindo para ampliar a visão e a atuação desse profissional. (BRASIL, 2015)

Considerando a abordagem contida no parágrafo 1º, quanto aos conhecimentos que envolvem o ato da docência e sua inovação, entendemos que esta tem concernência com a estratégia 1.9, contida no Plano Nacional de Educação (meta 1- Educação Infantil), quando este trata da articulação com os conhecimentos produzidos nos espaços de pós-graduação e núcleos de pesquisa.

A referida articulação dos conhecimentos recentemente produzidos com a formação inicial tão necessária ao aprimoramento dos saberes sobre a educação da criança pequena, nas DCNFPEB (BRASIL, 2015) aparece, enquanto princípios da Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, contidas no parágrafo 5º, ao qual é acrescida a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Tal menção aponta para a necessária reestruturação dos currículos de formação inicial e o fortalecimento da docência para a Educação Infantil, em ações que possibilitem pensar de forma articulada os saberes e fazeres sobre as crianças, as infâncias e o espaço da Educação Infantil.

Ao tratar da abordagem da docência contida nas DCNFPEB, Dourado (2016) afirma que é fundamental o rompimento com propostas de formação amparadas apenas no saber fazer tanto quanto das que primam unicamente pela teoria, ignorando a importância da prática pedagógica e do estágio.

As referidas Diretrizes apontam, no texto 11, princípios que dever ser garantidos para a Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, dos quais destacamos:

I – a formação docente para todas as etapas e modalidades da educação básica como compromisso público de Estado, buscando assegurar o direito das crianças, jovens e adultos à educação de qualidade, construída em bases científicas e técnicas sólidas em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica; [...] (BRASIL, 2015)

Do referido princípio, salientamos a menção ao direito das crianças a uma educação de qualidade, amparada em bases técnicas e científicas, tendo em vista a recente ampliação das instituições de Educação Infantil e da ainda necessária reflexão quanto ao que se faz com e para a criança pequena.

Ao tratar da qualidade em Educação Infantil, Zabalza (1998, p. 20) destaca a importância de “tirar proveito do vasto repertório de recursos (linguísticos, comportamentais, vivenciais, etc.)”, tramando-o aos conhecimentos e vivências das crianças. Para ações educativas de maior coerência, significado e valorização da criança, é fundamental uma formação consistente e pautada em discussões atuais sobre práticas pedagógicas e infância.

Partindo, assim, da formação de professores em nível médio, adentrando na história do curso de Pedagogia, pudemos retomar fundamentos importantes tanto sobre os espaços formativos quanto a respeito de quem se constituía professor(a) (neste caso, a ênfase sobre a mulher e as demais marcas atribuídas pela relação mulher-maternagem-educação). Pensar quem é, hoje, o professor da criança pequena, quem forma, por que e para que nos orientou a adentrar à história da sua educação, demarcando o percurso do entendimento de quem é a criança pequena, o direito à educação e a oferta desta educação com qualidade.

Marcas na formação de professores e caminhos possíveis: considerações e caminhos

O reconhecimento dos direitos da criança é mola propulsora para a ampliação do atendimento e da educação à criança pequena; em decorrência disso, ampliam-se as discussões quanto ao profissional que atua na Educação Infantil. Atentamos que esse é um processo lento, que busca uma construção de formação sólida e de reconhecimento de uma identidade profissional, de uma professoralidade específica da Educação Infantil, a fim de superar estereótipos de tia, cuidadora ou educadora. Ressaltamos que, por longo período, a criança que adentrava o currículo dos cursos de formação era compreendida unicamente pelo

viés da Psicologia do Desenvolvimento, com conhecimentos teóricos e práticos amparados na criança da escola de Ensino Fundamental, com ênfase no processo de alfabetização.

A transposição destes conhecimentos e práticas para a criança pequena marca a formação de diversas gerações de professores, assim, tratar de Educação Infantil, das crianças e infâncias no curso de Pedagogia é preocupação recente. Contudo, ao analisarmos os documentos que se instituem em uma política prol educação das crianças pequenas, não podemos esquecer do que nos aponta Bujes (2008. p.106),

[tais documentos constituem uma] aparelhagem conceitual para tornar explícita tanto uma visão micro (o indivíduo no seu próprio universo) quanto macro (preocupação com o governo da população no seu conjunto) (Ó, 2003). São, portanto, dinâmicas voltadas para a individualização e a totalização – que, agindo em conjunto, num só processo, possibilitam que se administre a vida de cada um e de todos, num jogo estratégico que tem por finalidade conduzir seus modos de ser e existir no mundo.

Este ir e vir ao longo do texto, que transita entre a história, as deliberações legais, tanto para a formação inicial quanto para a educação da criança e as possibilidades dos espaços de formação de professores. Tais determinações nos orientam a tratar das urgências da Educação Infantil e da relação destas necessidades com um espaço formativo, em específico o curso de Pedagogia. Esse espaço é capaz de abordar com maior ênfase a criança diante da amplitude de conhecimentos produzidos.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, Philippe. História Social da Criança e da Família. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2006.

AZEVEDO, Heloisa Helena Oliveira de. **Educação infantil e formação de professores**: para além do cuidar-educar. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. v 2. Brasília: MEC/SEB, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP 009/2001 de 08 de maio de 2001. Dispõe sobre as Diretrizes para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, cursos de licenciatura, de graduação plena. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 abr. 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.

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, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2010.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70431-res-cne-cp-002-03072015-pdf/file>. Acesso em 17 jan. 2018.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss. Artes de governar a infância: linguagem e naturalização da criança na abordagem de Educação Infantil da Reggio Emília. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 48, p. 101-123, dez. 2008.

CAMPOS, Maria Malta. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 22-43, 2013.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. Política de formação profissional para a Educação Infantil: Pedagogia e Normal Superior. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 68, dez. 1999.

KUHLMANN JR., Moises. **Infância e Educação Infantil**: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

KUHLMANN JR., Moises. Histórias da Educação Infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, maio/jun./jul./ago. 2000.

SILVA, Anamaria Santana. **A professora de Educação Infantil e sua formação universitária**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas, 2003.

DOURADO, Luis Fernandes. Formação de profissionais do magistério da educação básica: novas diretrizes e perspectivas. **Comunicação & Educação**, v.21, n.1, p. 27-39, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9125.v21i1> Acesso em: 25 out. 2022.

FORMOSINHO, João. **Formação de professores**: Aprendizagem profissional e ação docente. Porto: Porto Editora, 2009.

SOUZA, Milena Cristina Aragão Ribeiro de; KREUTZ, Lúcio. Considerações acerca da Educação Infantil: história, representações e formação docente. **Conjectura: filosofia e educação**, v. 15, n. 1, 2010.

OLIVEIRA-FORMOSINHO, Julia. O desenvolvimento profissional das educadoras de infância: entre os saberes e os afectos, entre a sala e o mundo. In: MACHADO, A. L. de A. (org.). **Encontros e desencontros em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

OPNE. Observatório do Plano Nacional de Educação. 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

ROCHA, Eloisa Acires Candal. **A Educação Infantil no Brasil**: trajetória recente e perspectiva de consolidação de uma pedagogia da Educação Infantil. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1998.

ROSEMBERG, F. A Educação Infantil no Brasil. In: **Seminário Izabela Hendrix**: A Educação Infantil no contexto das políticas públicas atuais. Belo Horizonte, jun. 2004.

PRIORE, Mary Del. O papel branco, a infância e os jesuítas na colônia. In: PRIORE, Mary Del (org.). **História da criança no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1996.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

ZABALZA, Miguel. **Qualidade na Educação Infantil**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

6. LEGISLAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E POLÍTICAS PARA O ENSINO MÉDIO

Rodrigo Diego de Souza

Introdução

Este capítulo apresenta alguns elementos e reflexões acerca da legislação, a organização e as políticas para o Ensino Médio no Brasil atual, resgatando aspectos históricos sobre as finalidades colocadas a este nível de ensino da educação brasileira.

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996), em vigor, no seu artigo 21, aponta que a educação escolar se compõe de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e a educação superior. Sendo o Ensino Médio um dos níveis da Educação Básica, segundo o 24 artigo da mesma legislação.

Nessa direção, o Ensino Médio, enquanto nível de ensino da Educação Básica, no decorrer da história da educação brasileira foi sofrendo alterações estruturais, curriculares e disputas por finalidades da formação oferecida neste nível de ensino para os adolescentes e jovens brasileiros, sendo nesse contexto que os aspectos relacionados à legislação, à organização e às políticas se constituem, se reestruturam e se retroalimentam, pois esses elementos não são neutros e não são produzidos e reproduzidos separadamente.

Compreende-se, neste texto, a **legislação** como o conjunto de leis e resoluções que normatizam o Ensino Médio; a **organização** como os elementos que estruturam a organização deste nível de ensino, em termos de séries que o compõe, elementos curriculares, entre outros aspectos sobre a operacionalidade deste nível de Ensino.

A organização está associada a legislação, a qual direciona e normatiza a organização, e como apontado no parágrafo anterior, tanto a legislação como a organização são **políticas**. Políticas como o conjunto da organização com as legislações e com os documentos educacionais e curriculares que não são leis. **Político** porque se constitui nas disputas por projetos de educação e sociedade. **Político** porque não é neutro e permeado por interesses e valores que estão em processos de decisão, pois a própria construção das leis e documentos oficiais são construídos politicamente, numa arena de disputas e negociações não neutras, pautadas em valores e interesses diante das finalidades deste nível de ensino na formação da população brasileira e dos projetos de sociedade e de educação em disputa.

Político porque são construídos a partir da relação²⁷ entre Estado, Educação e Sociedade, na qual o Estado, também por meio do governo e seu(s) regime(s) econômico(s), direcionam a formulação da política de acordo com os seus interesses. Sendo extremamente necessário, na análise e estudo da política, uma análise do Estado e das relações que o Estado constrói com a classe dominante, com o empregado da educação, com os aparelhos privados de hegemonia²⁸.

Por isso, ao olharmos, estudarmos e analisamos as políticas, legislação e organização do Ensino Médio, há algumas questões retóricas e orientadoras que precisamos nos fazer, como:

1. Quais projetos de sociedade estão disputa?

27 Neste capítulo, não é possível esgotarmos as discussões e a fundamentação teórica necessária para o enfrentamento do tema em questão, no entanto, o livro apresenta nos outros capítulos mais ferramentas teóricas que podem contribuir para o estudo sobre o tema.

28 Sobre o conceito de aparelhos privados de hegemonia, sugere-se a leitura de Fontes (2010).

2. Quais projetos de educação estão em disputa?
3. Que projeto de sociedade e educação estão propostos nas legislações e estrutura educacional proposta para o Ensino Médio?
4. Quem são os proponentes dessas propostas? Quem escreveu?
5. Qual o papel do Estado na formulação dessas políticas, legislação e estrutura?
6. Que aspectos políticos e ideológicos estão presentes, mesmo que de forma não explícita, nas legislações e estrutura educacional proposta para o Ensino Médio?
7. Por que os governantes apoiam ou querem este modelo proposto e nesses aspectos políticos e ideológicos?
8. Que sociedade brasileira pretende-se formar com este modelo de educação?
9. Como diria Bertolt Brecht: *“Pergunte sempre a cada ideia: a quem serves?”*.

Não conseguiremos responder essas questões neste texto com respostas objetivas e definitivas, porque elas contribuem para a problematização e estudo sobre o tema em questão, bem como, para as reflexões sobre o Ensino Médio neste capítulo.

Nessa direção, indagados pelas questões apresentadas, nas próximas seções há uma breve incursão teórica analítica sobre as políticas para o Ensino Médio no Brasil atual pós-BNCC e Reforma do Ensino Médio e sobre as finalidades dessa etapa da educação básica.

Finalidades do Ensino Médio no Brasil: formação humana ou formação da classe trabalhadora?

De acordo com a LDBEN (BRASIL, 1996), no seu artigo 35, o ensino médio consistia da educação básica, com duração mínima de três anos e tem como finalidades as seguintes:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Associado a isso, é possível observar também na LDBEN (BRASIL, 1996), o número significativo de alterações que ela sofreu com a Reforma do Ensino Médio (BRASIL, 2017) e com a Base Nacional Comum Curricular – BNCC²⁹ (BRASIL, 2018), essas alterações da LDBEN podem ser observadas na íntegra na Figura 1, retirada do próprio documento, que consta nos anexos deste capítulo após as referências.

Mesmo diante das diferenças sociais e históricas, o Ensino Médio é marcado na história da Educação Brasileira como um território de disputa que se baseia em uma dualidade estrutural, marcada pela

²⁹ Sobre a história e construção da BNCC em suas contradições, disputas e construção de consensos e tentativas de legitimação, sugere-se a leitura do artigo da pesquisadora Michetti (2020).

finalidade da formação oferecida aos brasileiros, seja uma formação voltada para a cultura geral e/ou para o mercado de trabalho.

No entanto, essa dualidade estrutural se reconfigura de acordo com as necessidades das forças produtivas de cada momento, com as demandas de mão de obra que o mercado de trabalho impõe na reestruturação capitalista nos diferentes momentos históricos.

Nessa perspectiva, mesmo com as mudanças contextuais, sociais, históricas, culturais, políticas, econômicas, com o avanço científico e tecnológico, entre outras mudanças, constata-se que a dualidade estrutural das finalidades formativas do Ensino Médio mantém-se por um lado latente e por outro se reestruturando com o tempo de acordo com as demandas de cada época no desenvolvimento das forças produtivas, como já nos apontava Kuenzer (2007) no início dos anos 2000.

A história do Ensino Médio no Brasil revela as dificuldades típicas de um nível de ensino que, por ser intermediário, precisa dar respostas à ambiguidade gerada pela necessidade de ser ao mesmo tempo, terminal e propedêutico. Embora tendo na dualidade estrutural a sua categoria fundante, as diversas concepções que vão se sucedendo ao longo do tempo, refletem a correlação de funções dominantes em cada época, a partir da etapa de desenvolvimento das forças produtivas. (KUENZER, 2007, p. 13).

Nesta dualidade estrutural entre a formação pautada na cultura geral e/ou para o mercado de trabalho se reestruturando de acordo com o capitalismo vigente e com o desenvolvimento das forças produtivas, tensionam-se os modelos de educação em disputa, considerando-se que a divisão social do trabalho historicamente pauta as políticas da formação da classe trabalhadora, os conhecimentos que estão na escola também se reconfiguram de acordo com as finalidades formativas, de acordo com a classe social e os possíveis espaços de trabalho que cada jovem e adolescente irá ocupar, conforme Nascimento (2007, p. 78) ratifica:

As políticas educacionais no Brasil para o Ensino Médio têm expressado o dualismo educacional fundamentado na divisão social do trabalho, que distribui os homens pelas funções intelectuais e manuais, segundo sua origem de classe, em escolas de currículos e conteúdos diferentes. O ensino médio tem sido historicamente, seletivo e vulnerável à desigualdade social.

Associa-se a discussão e reflexão teórica em questão, o texto da pesquisadora Kuenzer (2000) intitulado *“O Ensino Médio agora é para a vida: Entre o pretendido, o dito e o feito”*, também publicado no início dos anos 2000. O referido artigo remete a reforma do Ensino Médio que ocorreu no final dos 90 e início dos 2000, que altera a oferta do Ensino Médio e suas diferentes finalidades seja para a educação profissional e/ou formação geral, nesse contexto também está em debate a universalização e a democratização do acesso ao Ensino Médio que não era disponível a todos, mas para alguns.

Nessa direção, não iremos esgotar as questões históricas que permeiam o contexto apontado por Kuenzer (2000; 2007), mas podemos indicar, a seguir, uma síntese que a pesquisadora apresenta das tensões entre as finalidades da formação no Ensino Médio, diante das demandas de trabalho da época, para ilustrar as relações e possíveis semelhanças entre as políticas do presente, as políticas atuais (2016-2022) para o Ensino Médio.

Assim, há que tomar o discurso oficial à luz das condições que estão historicamente dadas, particularmente no que diz respeito ao modelo de desenvolvimento em curso, que acentua, nos países periféricos, as contradições entre capital e trabalho, corroendo os fundos públicos, extinguindo postos de trabalho e aumentando a exclusão. Desse ponto de vista, fica evidente que a adoção do conceito de trabalho exclusivamente como práxis humana, elidindo seu caráter

de prática produtiva, esconde a intenção de assegurar a continuidade dos incluídos, sob a alegação do mérito acadêmico, ocultando as verdadeiras causas da exclusão dos que vivem do trabalho em uma escola que privilegia um modelo que atende às características dos que estabelecem relações significativas com o conhecimento socialmente necessário fora da escola, em razão de sua origem de classe.

E, dessa forma, justifica a educação dos jovens na justa medida das demandas do mercado de trabalho: para uns poucos, a qualificação científico-tecnológica e sócio-histórica para o exercício das funções vinculadas à gestão, à criação, à direção e aos serviços especializados; para a grande maioria, a escolaridade apenas suficiente para permitir o domínio dos instrumentos necessários à existência em uma sociedade de perfil científico-tecnológico, complementada por formação profissional de curta duração, que os capacite para exercer ocupações precarizadas em um mercado cada vez mais restrito, e, principalmente, evite a barbárie, permitindo a continuidade da acumulação capitalista.

Em resumo, a efetiva democratização de um Ensino Médio que ao mesmo tempo prepare para a inserção no mundo do trabalho e para a cidadania, complementado nos níveis subsequentes por formação profissional científico-tecnológica e sócio-histórica, tal como o proposto nas finalidades expressas na legislação, exige condições materiais que não estão dadas no caso brasileiro. (KUENZER, 2000, p. 37-38).

Mesmo 22 anos após a publicação deste texto e demais produções acerca da temática, ainda vivenciamos no Brasil slogans que remetem o Ensino Médio a formação para a vida, bem como a ideia de algo “novo” como é possível observar na Reforma do Ensino Médio via medida provisória no ano de 2016/2017 (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017).

Vale ressaltar que é a publicação da medida provisória 746/2016 que se tornou a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017), reformulando o Art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que incidiu no denominado Novo Ensino Médio, e que esta ação política se dá no contexto do golpe que ocasionou o afastamento e impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT).

Relacionado a isso, o artigo *“Reforma ou “deforma” do Ensino Médio? As políticas públicas educacionais e o discurso subjacente às propagandas do Ministério da Educação do Brasil”* de Souza (2018), apresenta uma análise qualitativa dos discursos veiculados nas propagandas políticas com discursos estratégicos para conquistar o apoio da população para a reforma.

Essas ações e propagandas políticas contribuíram para criar um consenso com a população para o aceite e a legitimação da reforma do ensino médio e do denominado “Novo Ensino Médio”, mas se por um lado apresentava-se como novo, por outro observava-se que ele remonta ao dualismo estrutural entre formação geral e formação profissional da classe trabalhadora, tendo como base a divisão social do trabalho.

Se partimos da hipótese de que o Novo Ensino Médio limita a formação da classe trabalhadora à formação para o emprego/subemprego e para ser força de trabalho e não para a apropriação dos conhecimentos e da cultura geral produzida pela humanidade, que predominantemente está sendo formada na escola pública, conforme a pesquisa de Souza (2018, p. 55) também ratifica, ao constatar que “o alinhamento da formação para o Mercado de Trabalho no sentido de formação de capital humano e mão de obra barata, semiquificada, exército de reserva”.

Afirma-se que o novo Ensino Médio **limita** a formação da classe trabalhadora à formação para o emprego/subemprego e para ser força de trabalho **e não para a apropriação dos conhecimentos e da cultura geral** produzida pela humanidade, porque a organização curricular proposta para o Ensino Médio, após reforma, limita o acesso aos conhecimentos por oferecer apenas no primeiro ano a formação básica que era oferecida nos três anos do Ensino Médio. Após este um ano, a formação dos estudantes passa para um dos itinerários formativos, sendo: Linguagens; Matemática; Ciências Humanas; Ciências da Natureza ou Formação Técnico-profissional. Os itinerários formativos estabelecidos a critério do sistema de ensino (BRASIL, 2017; SOUZA, 2018).

Em síntese, se antes da reforma poderia existir no Ensino Médio uma possibilidade de aprofundamento dos conhecimentos numa perspectiva de formação da cultura geral nas diferentes áreas de conhecimento, pós-reforma há um esvaziamento de conhecimentos e aprofundamento de conhecimentos atrelados as condições possíveis de oferta de itinerários formativos nas escolas.

Apresenta-se, com maior detalhamento, a seguir, no artigo 36 LDBEN (BRASIL, 1996), as alterações advindas da reforma do Ensino Médio, via Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017:

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber:

I - linguagens e suas tecnologias;

II - matemática e suas tecnologias;

III - ciências da natureza e suas tecnologias;

IV - ciências humanas e sociais aplicadas;

V - formação técnica e profissional.

§ 1º A organização das áreas de que trata o caput e das respectivas competências e habilidades será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino.

§ 3º A critério dos sistemas de ensino, poderá ser composto itinerário formativo integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da Base Nacional Comum Curricular - BNCC e dos itinerários formativos, considerando os incisos I a V do caput.

§ 5º Os sistemas de ensino, mediante disponibilidade de vagas na rede, possibilitarão ao aluno concluinte do ensino médio cursar mais um itinerário formativo de que trata o caput.

§ 6º A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação com ênfase técnica e profissional considerará:

I - a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional;

II - a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade.

§ 7º A oferta de formações experimentais relacionadas ao inciso V do caput, em áreas que não constem do Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, dependerá, para sua continuidade, do reconhecimento pelo respectivo Conselho Estadual de Educação, no prazo de três anos, e da inserção no Catálogo Nacional dos

Cursos Técnicos, no prazo de cinco anos, contados da data de oferta inicial da formação.

§ 8o A oferta de formação técnica e profissional a que se refere o inciso V do caput, realizada na própria instituição ou em parceria com outras instituições, deverá ser aprovada previamente pelo Conselho Estadual de Educação, homologada pelo Secretário Estadual de Educação e certificada pelos sistemas de ensino.

§ 9o As instituições de ensino emitirão certificado com validade nacional, que habilitará o concluinte do ensino médio ao prosseguimento dos estudos em nível superior ou em outros cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja etapa obrigatória.

§ 10. Além das formas de organização previstas no art. 23, o ensino médio poderá ser organizado em módulos e adotar o sistema de créditos com terminabilidade específica.

§ 11. Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação:

I - demonstração prática;

II - experiência de trabalho supervisionado ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar;

III - atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino credenciadas;

IV - cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais;

V - estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras;

VI - cursos realizados por meio de educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias.

§ 12. As escolas deverão orientar os alunos no processo de escolha das áreas de conhecimento ou de atuação profissional previstas no caput.

Evidencia-se, também, nas alterações sofridas na LDBEN (BRASIL, 1996) pela reforma do Ensino Médio (BRASIL, 2017), o alinhamento a BNCC, como observa-se no texto da lei:

Art. 35-A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento:

I - linguagens e suas tecnologias;

II - matemática e suas tecnologias;

III - ciências da natureza e suas tecnologias;

IV - ciências humanas e sociais aplicadas.

§ 1º A parte diversificada dos currículos de que trata o caput do art. 26, definida em cada sistema de ensino, deverá estar harmonizada à **Base Nacional Comum Curricular** e ser articulada a partir do contexto histórico, econômico, social, ambiental e cultural.

§ 2º A **Base Nacional Comum Curricular** referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia.

§ 3º O ensino da língua portuguesa e da matemática será obrigatório nos três anos do ensino médio, assegurada às comunidades indígenas, também, a utilização das respectivas línguas maternas.

§ 4º Os currículos do ensino médio incluirão, obrigatoriamente, o estudo da língua inglesa e poderão ofertar outras línguas estrangeiras, em caráter optativo, preferencialmente o espanhol, de acordo com a disponibilidade de oferta, locais e horários definidos pelos sistemas de ensino.

§ 5º A carga horária destinada ao cumprimento da **Base Nacional Comum Curricular** não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino.

§ 6º A União estabelecerá os padrões de desempenho esperados para o ensino médio, que serão referência nos processos nacionais de avaliação, a **partir da Base Nacional Comum Curricular**.

§ 7º Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu **projeto de vida** e para sua formação nos aspectos **físicos, cognitivos e socioemocionais**.

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela **Base Nacional Comum Curricular** e por **itinerários formativos**, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber:

I - linguagens e suas tecnologias;

II - matemática e suas tecnologias;

III - ciências da natureza e suas tecnologias;

IV - ciências humanas e sociais aplicadas;

V - formação técnica e profissional.

§ 1º A organização das áreas de que trata o caput e

das respectivas **competências e habilidades** será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino. [...].

§ 3º A critério dos sistemas de ensino, poderá ser composto **itinerário formativo** integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da **Base Nacional Comum Curricular - BNCC** e dos **itinerários formativos**, considerando os incisos I a V do caput.

§ 5º Os sistemas de ensino, mediante disponibilidade de vagas na rede, possibilitarão ao aluno concluinte do ensino médio cursar mais um **itinerário formativo** de que trata o caput. [...].

O alinhamento político e ideológico da reforma do ensino médio, no âmbito da formulação, da implementação e da execução dessa reforma à BNCC, evidencia a BNCC como um catalisador³⁰ de reformas político-educativas no tempo presente, pois ela não atinge apenas a reforma do ensino médio, mas toda a educação brasileira, pois via BNCC temos as seguintes reformas político-educativas, até o momento, catalisadas: Plano Nacional do Livro Didático alinhado a BNCC; Base Nacional de Formação Inicial e Continuada dos Docentes; Novo ENEM (em processo de formulação); reformulação das propostas curriculares estaduais, distrital e municipais para a implementação da BNCC.

Associado ao esvaziamento dos conhecimentos e a padroniza-

³⁰ Quando apresentamos neste capítulo a BNCC como um catalisador das reformas político-educativas atuais, fazemos alusão ao conceito de catalisador na área de físico-química. Nessa área, de forma geral, podemos considerar um catalisador uma substância que modifica, estimula, a velocidade de uma reação química; assim, a BNCC como um catalisador das reformas político-educativas atuais consiste no fato de que essas reformas político-educativas, frequentemente, foram formuladas e aceleradas no âmbito da execução e implementação para que a BNCC fosse implementada.

ção curricular alinhada ao perigo do currículo mínimo, a BNCC por um lado engessa o currículo e por outro aponta via reforma do ensino médio para a ideia dos conhecimentos flexíveis e alinhados às competências socioemocionais e ao empreendedorismo.

A inserção da formação para o empreendedorismo e para as competências socioemocionais, preconiza o processo formativo de um novo trabalhador, um trabalhador empreendedor de si e flexível, com base na meritocracia e na gestão do sofrimento psíquico e dos fracassos via competências socioemocionais e projeto de vida (SAFATLE, SILVA JUNIOR, DUNKER; 2021).

Por isso, a escola passa a oferecer conhecimentos também flexíveis e uma semiformação, o lugar do conhecimento na escola também muda, alterando a função social da escola para uma função empreendedora dos conhecimentos, ou seja, quais conhecimentos flexíveis são necessários para o estudante ser um empreendedor, mas não apenas empreendedor no sentido de criar artefatos inovadores ou uma forma de ter uma renda extra, embora isso já seja problemático; a concepção de empreendedorismo articulada as competências socioemocionais via reforma do Ensino Médio via BNCC, aponta para um empreendedorismo de si, da formação da subjetividade deste trabalhador deslocada das condições estruturais nas quais as desigualdades sociais e educacionais estão assentadas, e focadas no indivíduo, na meritocracia, na resiliência, no projeto de vida nesta lógica meritocrática e individualista da sociedade capitalista e neoliberal atual, colocando o indivíduo como o único responsável por suas ações, independente das suas condições sociais de vida.

Nesta relação em que se reconfiguram o lugar do conhecimento na escola, a escola se torna prestadora de conhecimentos flexíveis para formar o trabalhador flexível e empreendedor de si, em diálogo com Laval (2019) e Souza (2022), considera-se que as políticas educativas

no atual contexto da sociedade capitalista e neoliberal são pautadas também por uma nova configuração do Estado, o Estado-Mercado, assim, articulam-se os interesses da escola como prestadora de serviços e a formação do trabalhador flexível à lógica do mercado também via políticas educacionais formuladas em parceria com o empresariado da educação (FREITAS, 2018; PERONI, 2020).

Nessas reconfigurações da escola, como Souza (2022, p. 140) a partir de Laval (2019), aponta os seguintes contrastes

- (1) se antes a escola era o lugar do ensino e aprendizagem de conhecimentos; ela passa a ser no viés neoliberal, a escola que cria competências e habilidades; deixar de ser o lócus do conhecimento, e passa a ser o lócus da competência para o mercado.
- (2) Se o professor era o mediador do conhecimento e existia uma relação de ensino, na qual o professor ensina conhecimentos; na escola com viés neoliberal o professor é gestor das competências a serem construídas nos estudantes, o professor é o facilitador, o professor é o professor coach não um sujeito do e com conhecimento.
- (3) Se os conhecimentos produzidos e ensinados pela escola republicana/humanista, de formação humana ampla, tornaram-se obsoletos; na escola com viés neoliberal os conhecimentos são flexíveis, a depender dos interesses das famílias, dos estudantes, dos formuladores de política, com foco na formação flexível, para o trabalho flexível/empregos flexíveis, para uma sociedade na qual a educação e a escola deixam de ser fundamental uma desescolarização que, em seu reverso, causa uma pedagogização das relações sociais como um todo, ou seja, aprende-se na 'escolada vida'.

Relacionadas as reconfigurações da função da escola e do lugar do conhecimento na escola, neste momento da sociedade capitalista e neoliberal de formação do trabalhador flexível empreendedor de si³¹, da escola prestadora de conhecimentos flexíveis a serviço dos interesses individuais, com políticas educativas formuladas com grande influência do empresariado da educação e, por isso, no estado como estado-mercado, evidencia-se o processo de privatização da educação brasileira via direção das políticas, conforme indica Peroni (2020, p. 2), pois “os processos de privatização do público podem ocorrer via execução e direção, quando o setor privado atua diretamente na oferta da educação, ou na direção das políticas públicas ou das escolas, sendo que a propriedade permanece pública”.

No entanto, não se restringe apenas a uma direção das políticas educativas ou da formulação de políticas, há o controle da implementação das políticas no cotidiano escolar, seja pela adequação dos livros didáticos, pelas novas diretrizes para a formação docente e pelas avaliações em larga escala, o que ratifica a constatação da BNCC como um catalisador das reformas político-educacionais no Brasil da história do tempo presente. Como também indica Peroni (2020, p. 3):

É o estado que paga o professor e, inclusive, define com que instituições serão feitas as parcerias ou a compra de pacotes educacionais. Já o setor privado passa a determinar a formação de professores, o monitoramento, o conteúdo trabalhado nas aulas e a gestão. Destacamos que o privado atua com o aval do público, que tem a mesma perspectiva política de classe e, por isso, o contrata. [...].

A privatização da educação, como capitalização, não se restringe apenas a uma privatização da educação,

³¹ Sobre a formação deste novo tipo de trabalhador, o empreendedor, sugere-se a leitura do artigo de Coan (2013).

mas também sinaliza o avanço do capitalismo. É uma disputa pelo fundo público no sentido do lucro: a educação torna-se capital. Trata-se do desenvolvimento capitalista na educação.

Na busca de uma síntese do debate exposto neste capítulo, observa-se que dentre as finalidades do Ensino Médio na formação da população brasileira com frequência está colocada a dualidade estrutural entre a formação pautada na cultura geral e/ou para o mercado de trabalho se reestruturando de acordo com o capitalismo vigente e com o desenvolvimento das forças produtivas.

Observa-se que essa dualidade estrutura está colocada no final da década de 1990 e início dos anos 2000 de acordo com as pesquisas desenvolvidas por Kuenzer (2000, 2007), sendo que no tempo presente, em contexto de BNCC, a reforma do Ensino Médio também apresenta esta dualidade estrutural entre a formação pautada na cultura geral e/ou para o mercado de trabalho, mas no processo de reestruturação em acordo com o capitalismo vigente e com o desenvolvimento das forças produtivas, as demandas do mercado de trabalho se colocam também diante do empreendedorismo de si e das competências sociais, na formação de um novo tipo de trabalhador e de um novo tipo de escola.

Essas disputas históricas que estão colocadas às finalidades do Ensino Médio, diante da formação humana ou da formação humana, são sintetizadas na análise desenvolvida por Ferreti & Silva (2017, p. 399):

Tal disputa é histórica em nosso país, ganhando conotações diferenciadas conforme o contexto social e político em que ocorreu. No entanto, merece destaque o fato de que, desde a década de 1970, ela vem sendo marcada na definição das políticas nacionais que dizem respeito ao ensino médio, pela insistência na sua vinculação aos interesses da economia capitalista, atribuindo a essa etapa da formação de jovens

um caráter fortemente instrumental, mais d que de formação humana em sentido amplo.

Dessa perspectiva, a MP nº 746 não constitui uma novidade, mas apenas uma atualização da histórica disputa pela hegemonia em relação ao ensino médio. O mesmo ocorreu, desse ponto de vista, com as proposições a respeito originadas no governo FHC, mas com as características específicas que assumiram naquele momento. Apesar de, em ambos os casos, a referência ser a formação do tipo mais sofisticado de trabalhador, tendo em vista as transformações decorrentes do neoliberalismo nos planos econômico e político-cultural, há de se levar em consideração a diferença entre os dois contextos — como o artigo procurou evidenciar — ainda que o grupo político que apoiou o golpe parlamentar de 2016 guarde afinidades com o que deu sustentação àquele governo.

Nessa direção, não está em disputa apenas a formulação das políticas pelo empresariado da educação e toda a problemática já apresentada da função da escola e do lugar do conhecimento na escola flexível e na formação do empreendedor, também está em disputa o controle pelos conhecimentos que estão na escola e pelo trabalho dos professores, que se radicaliza com a associação entre os neoliberais e os neoconservadores (APPLE, 2002; PERONI, CAETANO, ARELARO, 2019; PERONI, 2020), pois “o interesse pela BNCC brasileira envolve tanto neoliberais quanto conservadores. O centro dessa disputa é um projeto de nação e de formação do trabalhador, em que a educação passa a ser o alvo dos interesses do grande capital” (PERONI, CAETANO, ARELARO; 2019, p. 51).

Por fim, neste capítulo não é possível esgotarmos todas as discussões e contradições postas no Ensino Médio na educação brasileira, mas ele apresenta elementos históricos e políticos importantes para um compreensão crítica das políticas, da legislação, da organização e

das finalidades desta etapa da educação básica brasileira, a não neutralidade da formulação de políticas e as relações e tensões entre o estado e a educação, bem como a importância da compreensão do ensino médio como formação humana e como direito ao acesso dos conhecimentos construídos historicamente pela humanidade em detrimento da formação alinhada apenas ao mercado do trabalho e as suas demandas históricas.

REFERÊNCIAS

APPLE, M. Endireitar a educação: as escolas e a nova aliança conservadora. **Curriculo sem Fronteiras**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol2iss1articles/apple.pdf> Acesso em 14 out. 2022.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Educação é a Base. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME. 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996 dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 746, de 22 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, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de setembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm Acesso em: 11 nov. 2022.

COAN, M. Educação para o empreendedorismo como estratégia para formar um trabalhador de novo tipo. **Revista LABOR**. nº 9, v.1. 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328920756_EDUCACAO_PARA_O_EMPREENDEDORISMO_COMO ESTRATEGIA_PARA_FORMAR_UM_TRABALHADOR_DE_NOVO_TIPO/fulltext/5beb87534585150b2bb4e98d/EDUCACAO-PARA-O-EMPREENDEDORISMO-COMO-ESTRATEGIA-PARA-FORMAR-UM-TRABALHADOR-DE-NOVO-TIPO.pdf Acesso em 14 out. 2022.

FERRETI, C. J.; SILVA, M. R. Reforma do ensino médio no contexto da medida provisória no. 746/2016: estado, currículo e disputas por hegemonia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n.º. 139, p.385-404, abr.-jun. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017176607> Acesso em 14 out. 2022.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 3. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2010.

FREITAS, L. C. **A reforma empresarial da educação**: nova direita, velhas ideias. São Paulo: Expressão Popular. 2018.

KUENZER, A. A. (Org.) **Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. 5ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

KUENZER, A. A. O Ensino Médio: agora é para a vida: entre o pretendido, o dito e o feito. **Revista Educação & Sociedade**, no. 70. Campinas, Abr 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/LGpgCTxWgVvB3DYzK-VWFjwJ/?format=pdf&lang=pt>

LAVAL, C. A. **Escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. 1ª. Ed. –São Paulo: Boitempo. 2019.

MICHETTI, M. Entre a legitimação e a crítica: As disputas acerca da Base Nacional Comum Curricular. **Revista brasileira de ciências sociais**. Vol. 3. N.º 102. São Paulo. 2020. Disponível: <https://doi.org/10.1590/3510221/2020> Acesso em 14 out. 2022.

NASCIMENTO, M. N. M. Ensino médio no brasil: determinações históricas. **Publ. UEPG Ci. Hum., Ci. Soc. Apl., Ling., Letras e Artes**, Ponta Grossa, 15 (1) 77-87, jun. 2007. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/humanas/article/view/594/581>

PERONI, V. M. V. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo no brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, e241697. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVmfzrqX8tRz4N/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 13 set. 2022.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R.; ARELARO, L. R. G. BNCC: disputa pela qualidade ou submissão da educação? **RBPAAE** - v. 35, n. 1, p. 035 - 056,

jan./abr. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/93094/52791> Acesso em 14 out. 2022.

SAFATLE, V.; SILVA JUNIOR, N.; DUNKER, C. (org.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

SOUZA, R. D. Recensão crítica de “a escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público” (2019) de Christian Laval. **APEduC Revista/ APEduC Journal**. 03(01),138-141. 2022. Disponível em: <https://apeduc revista.utad.pt/index.php/apeduc/article/view/274> Acesso em 14 out. 2022.

SOUZA, R. D. Reforma ou “deforma” do ensino médio? As Políticas públicas educacionais e o discurso subjacente às propagandas do ministério da Educação do Brasil. **Cadernos CIMEAC** – v. 8, n. 2. 2018. Disponível em: <https://seer.uftm.edu.br/revistaeletronica/index.php/cimeac/article/view/2232> Acesso em 14 out. 2022.

Figura 1: Seção IV – Do Ensino Médio – LDBEN.

Seção IV

Do Ensino Médio

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Art. 35-A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento: [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

I - linguagens e suas tecnologias; [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

II - matemática e suas tecnologias; [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

III - ciências da natureza e suas tecnologias; [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

IV - ciências humanas e sociais aplicadas. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 1º A parte diversificada dos currículos de que trata o caput do art. 26, definida em cada sistema de ensino, deverá estar harmonizada à Base Nacional Comum Curricular e ser articulada a partir do contexto histórico, econômico, social, ambiental e cultural. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 2º A Base Nacional Comum Curricular referente ao ensino médio incluirá obrigatoriamente estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

(continua na próxima página)

§ 3º O ensino da língua portuguesa e da matemática será obrigatório nos três anos do ensino médio, assegurada às comunidades indígenas, também, a utilização das respectivas línguas maternas. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 4º Os currículos do ensino médio incluirão, obrigatoriamente, o estudo da língua inglesa e poderão ofertar outras línguas estrangeiras, em caráter optativo, preferencialmente o espanhol, de acordo com a disponibilidade de oferta, locais e horários definidos pelos sistemas de ensino. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 5º A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 6º A União estabelecerá os padrões de desempenho esperados para o ensino médio, que serão referência nos processos nacionais de avaliação, a partir da Base Nacional Comum Curricular. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 7º Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 8º Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação processual e formativa serão organizados nas redes de ensino por meio de atividades teóricas e práticas, provas orais e escritas, seminários, projetos e atividades *on-line*, de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre: [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna; [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

Art. 36. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes:

~~Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos específicos, a serem definidos pelos sistemas de ensino, com ênfase nas seguintes áreas de conhecimento ou de atuação profissional: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)~~

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber: [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania;

I - linguagens, [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

I - linguagens e suas tecnologias; [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

II - adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes

II - matemática; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

II - matemática e suas tecnologias; [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

III - será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição;

III - ciências da natureza; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

III - ciências da natureza e suas tecnologias; [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

IV - serão incluídas a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias em todas as séries do ensino médio. [\(Incluído pela Lei nº 11.684, de 2008\)](#)

IV - ciências humanas, e [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

IV - ciências humanas e sociais aplicadas; [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

V - formação técnica e profissional. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

V - formação técnica e profissional. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 1º Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre:

§ 1º Os sistemas de ensino poderão compor os seus currículos com base em mais de uma área prevista nos incisos I a V do caput. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

§ 1º A organização das áreas de que trata o caput e das respectivas competências e habilidades será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino. [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

I – domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;

I - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

II – conhecimento das formas contemporâneas de linguagem;

II - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

III – domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania;

III - (revogado); [\(Redação dada pela Lei nº 11.684, de 2008\)](#)

§ 2º O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#) [\(Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008\)](#)

§ 3º Os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos:

§ 3º A organização das áreas de que trata o caput e das respectivas competências, habilidades e expectativas de aprendizagem, definidas na Base Nacional Comum Curricular, será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

§ 3º A critério dos sistemas de ensino, poderá ser composto itinerário formativo integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da Base Nacional Comum Curricular - BNCC e dos itinerários formativos, considerando os incisos I a V do caput. [\(Redação dada pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 4º A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional, poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional: [\(Revogado pela Lei nº 11.741, de 2008\)](#)

§ 5º Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para a sua formação nos aspectos cognitivos e socioemocionais, conforme diretrizes definidas pelo Ministério da Educação. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

§ 5º Os sistemas de ensino, mediante disponibilidade de vagas na rede, possibilitarão ao aluno concluinte do ensino médio cursar mais um itinerário formativo de que trata o caput. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 6º A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e duzentas horas da carga horária total do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

§ 6º A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação com ênfase técnica e profissional considerará: [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

I - a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional; [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

II - a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 7º A parte diversificada dos currículos de que trata o caput do art. 26, definida em cada sistema de ensino, deverá estar integrada à Base Nacional Comum Curricular e ser articulada a partir do contexto histórico, econômico, social, ambiental e cultural. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

§ 7º A oferta de formações experimentais relacionadas ao inciso V do caput, em áreas que não constem do Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, dependerá, para sua continuidade, do reconhecimento pelo respectivo Conselho Estadual de Educação, no prazo de três anos, e da inserção no Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, no prazo de cinco anos, contados da data de oferta inicial da formação. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 8º Os currículos de ensino médio incluirão, obrigatoriamente, o estudo da língua inglesa e poderão ofertar outras línguas estrangeiras, em caráter optativo, preferencialmente o espanhol, de acordo com a disponibilidade de oferta, locais e horários definidos pelos sistemas de ensino. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016\)](#)

§ 8º A oferta de formação técnica e profissional a que se refere o inciso V do caput, realizada na própria instituição ou em parceria com outras instituições, deverá ser aprovada previamente pelo Conselho Estadual de Educação, homologada pelo Secretário Estadual de Educação e certificada pelos sistemas de ensino. [\(Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017\)](#)

§ 9º - O ensino de língua portuguesa e matemática será obrigatório nos três anos do ensino médio. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 9º - As instituições de ensino emitirão certificado com validade nacional, que habilitará o concluinte do ensino médio ao prosseguimento dos estudos em nível superior ou em outros cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja etapa obrigatória. (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

§ 10 - Os sistemas de ensino, mediante disponibilidade de vagas na rede, possibilitarão ao aluno concluinte do ensino médio cursar, no ano letivo subsequente ao da conclusão, outro itinerário formativo de que trata o caput. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 10. Além das formas de organização previstas no art. 23, o ensino médio poderá ser organizado em módulos e adotar o sistema de créditos com terminalidade específica. (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

§ 11. A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação a que se refere o inciso V do caput considerará. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 11. Para efeito de cumprimento das exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer competências e firmar convênios com instituições de educação a distância com notório reconhecimento, mediante as seguintes formas de comprovação: (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

I - a inclusão de experiência prática de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional; e (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

I - demonstração prática; (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

II - a possibilidade de concessão de certificados intermediários de qualificação para o trabalho, quando a formação for estruturada e organizada em etapas com terminalidade. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

II - experiência de trabalho supervisionado ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar; (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

III - atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino credenciadas; (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

IV - cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais; (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

V - estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras; (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

VI - cursos realizados por meio de educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias. (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

§ 12 - A oferta de formações experimentais em áreas que não constem do Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos dependerá, para sua continuidade, do reconhecimento pelo respectivo Conselho Estadual de Educação, no prazo de três anos, e da inserção no Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos, no prazo de cinco anos, contados da data de oferta inicial da formação. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 12. As escolas deverão orientar os alunos no processo de escolha das áreas de conhecimento ou de atuação profissional previstas no caput. (Incluído pela Lei nº 13.415, de 2017)

§ 13 - Ao concluir o ensino médio, as instituições de ensino emitirão diploma com validade nacional que habilitará o diplomado ao prosseguimento dos estudos em nível superior e demais cursos ou formações para os quais a conclusão do ensino médio seja obrigatória. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 14 - A União, em colaboração com os Estados e o Distrito Federal, estabelecerá os padrões de desempenho esperados para o ensino médio, que serão referência nos processos nacionais de avaliação, considerada a Base Nacional Comum Curricular. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 15 - Além das formas de organização previstas no art. 23, o ensino médio poderá ser organizado em módulos e adotar o sistema de créditos ou disciplinas com terminalidade específica, observada a Base Nacional Comum Curricular, a fim de estimular o prosseguimento dos estudos. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 16 - Os conteúdos cursados durante o ensino médio poderão ser convalidados para aproveitamento de créditos no ensino superior, após normatização do Conselho Nacional de Educação e homologação pelo Ministro de Estado da Educação. (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

§ 17 - Para efeito de cumprimento de exigências curriculares do ensino médio, os sistemas de ensino poderão reconhecer, mediante regulamentação própria, conhecimentos, saberes, habilidades e competências, mediante diferentes formas de comprovação, como: (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

I - demonstração prática; (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

II - experiência de trabalho supervisionado ou outra experiência adquirida fora do ambiente escolar; (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

III - atividades de educação técnica oferecidas em outras instituições de ensino; (Incluído pela Medida Provisória nº 746, de 2016)

IV = cursos oferecidos por centros ou programas ocupacionais; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746 de 2016\)](#)

V = estudos realizados em instituições de ensino nacionais ou estrangeiras; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746 de 2016\)](#)

VI = educação a distância ou educação presencial mediada por tecnologias. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 746 de 2016\)](#)

Fonte: LDBEN (BRASIL, 1996).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Acesso em 15 nov. 2022.

7. LEGISLAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR: INTENCIONALIDADES E DESAFIOS

Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert

Se a educação é um bem, se ela é um fator determinante não somente da socialização oportuna de pessoas, da integração de atores culturais em seus mundos de vida social cotidiana, e de incorporação de sujeitos-produtores de bens, de serviços e de sentidos em suas sociedades; se a educação é um direito humano essencial como caminho sem fronteiras e sem termos dirigido à realização-de-si-mesmo e à própria felicidade, então ela precisa ser um bem-para-todos (BRANDÃO, 2021, p. 5).

Palavras iniciais ...

Com a intenção de contribuir para o estudo e para discussão sobre a Política Educacional Brasileira no âmbito dos cursos de licenciatura, este capítulo tem como foco a legislação, a organização e as políticas da educação superior com vistas ao fortalecimento da formação de professores. Para tanto, apresentam-se um resgate pontual de marcos da história e de bases legais da educação superior no Brasil, que explicitam suas “identidades”, e importantes políticas que emergiram após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A partir dessa perspectiva, reconhecemos que o conhecimento e a compreensão do sistema da educação superior brasileira são essenciais para a formação de educadoras(es) por mobilizar reflexões críticas sobre seu percurso histórico e respectivas políticas, conectando esses atores sociais aos desafios e às possibilidades de consolidar uma educação cidadã de qualidade. Conforme argumenta Cury (2002), compre-

ender os dispositivos legais é uma competência essencial para a prática docente consciente e crítica, tendo em vista que favorece a apreensão da realidade via ordenamento jurídico público para o sistema educacional.

Este trabalho é resultado de uma pesquisa bibliográfica que privilegiou historiadores da educação superior brasileira e de uma pesquisa documental com destaque para as legislações que tratam da organização da educação superior e das políticas públicas nas últimas três décadas.³²

Educação Superior no Brasil – itinerários de suas “identidades”

A história da educação superior no Brasil revela que, até a década de 1930, esse nível de ensino era formado por um sistema de escolas ou Faculdades isoladas, cuja organização didática voltava-se à formação de profissionais liberais. A ausência de um sistema de educação superior resultava das próprias condições históricas do país. No período colonial, apesar das inúmeras tentativas dos jesuítas, havia resistência da coroa portuguesa em estruturar os estudos superiores, fortalecida pelo desinteresse da elite brasileira, que podia ser atendida nas tradicionais universidades europeias. Com a transferência da sede do governo português para o Brasil e a criação do Estado Nacional surgem as primeiras academias ou cursos de nível superior, sob o controle do poder central, destinados à formação de burocratas para o Estado. O efetivo nascimento do ensino superior tem em sua essência o pragmatismo e o imediatismo, uma vez que se voltava à profissionalização e preparação para o exercício de funções públicas (CUNHA, 1986).

³² Agradeço à Profa. Dra. Maria Aparecida de Oliveira de Freitas, pós-doutora em Ensino em Ciências da Saúde e Pedagoga da Escola Paulista de Enfermagem da Universidade Federal de São Paulo – EPE/UNIFESP, pelas contribuições no resgate das referências bibliográficas e discussões sobre o tema que inspiraram a produção deste texto. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9156364877791456>

No início da primeira República (1889-1930), foi instituído o sistema federativo por meio da Constituição de 1891, quando se consagrou a descentralização do sistema educacional. Assim, ficou reservado ao governo central o direito de criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e de prover a instrução secundária no Distrito Federal, e às unidades federativas coube o provimento e a legislação sobre a educação primária (CUNHA, 1986). Essas medidas ratificaram o sistema dual de ensino existente desde o Império, ou seja, oficializaram a distância que se mostrava, na prática, entre a educação da classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) e a educação do povo (escola primária e escola profissional). Por conseguinte, acentuaram-se as desigualdades regionais, pois o ensino ficou à mercê das circunstâncias político-econômicas locais (ROMANELLI, 1991).

Nesse período, o ensino superior passou por alterações quantitativas e qualitativas, significando a multiplicação de instituições que não estavam todas subordinadas ao setor estatal nem à esfera nacional, pois alguns governos estaduais abriram escolas, assim como pessoas e entidades particulares. Com a Reforma de Carlos Maximiliano (1915) foram indicadas as condições institucionais para a criação da universidade. No entanto, somente em 1920 foi criada a primeira universidade, controlada pelo governo federal, a Universidade do Rio de Janeiro, resultado da junção nominal da Escola Politécnica, de Medicina e da Faculdade de Direito. Com a Reforma Rocha Vaz (1925) foi estabelecida a manutenção dessa universidade e autorizada a criação de outras, em determinados Estados, espelhadas no modelo existente (CUNHA, 1986). É fundamental ressaltar que a efervescência intelectual e política do país dos anos 1920 mobilizou educadores a discutir uma proposta de criação de verdadeiras universidades e a reformulação de todo o sistema educacional brasileiro. Havia o consenso de que o sistema universitário não poderia constituir-se da agregação de Faculdades profissionais isoladas, mas de um sistema comprometido com o ensino, produção e difusão da ciência (ROMANELLI, 1991).

Nesse contexto, um marco importante foi o *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (1930), redigido por Fernando de Azevedo e assinado por inúmeros educadores, entre esses Anísio Teixeira. No que tange ao ensino universitário, priorizou-se a criação de universidades para exercer as funções: a) a pesquisa científica e a cultura livre e desinteressada; b) a formação do professorado para as escolas primárias, secundárias, profissionais e superiores (unidade na preparação do profissional do ensino); c) a formação de profissionais em todas as profissões de base científica; d) a valorização ou popularização científica, literária e artística, por todos os meios de extensão universitária (NAGLE, 1974; RIBEIRO, 1984).

Com a implantação do governo provisório de Getúlio Vargas, Francisco Campos assumiu o Ministério de Negócios da Educação e Saúde Pública, criado em 1930, e empreendeu reformas no ensino secundário, superior e comercial, destacando-se: a criação do Conselho Nacional de Educação-CNE; o Estatuto das Universidades Brasileiras, estabelecendo que a universidade poderia ser pública (federal, estadual, municipal) ou particular; e a organização da Universidade do Rio de Janeiro (ROMANELLI, 1991). Embora houvesse a intenção de ultrapassar as deficiências do modelo existente, a “unidade” existia apenas no texto legal. Na prática, as instituições, que formavam a universidade, mantinham independência didática, administrativa e financeira (DURHAM, 1986).

A nítida intencionalidade de instituir um sistema universitário e as mudanças realizadas naquele momento atrelavam-se ao próprio processo de desenvolvimento do país, que se acelerou a partir da década de 1950, quando alguns países latino-americanos, entre esses o Brasil, ingressaram no bloco das sociedades industrializadas. Várias transformações ocorreram no campo econômico e sociocultural, entre elas a expansão do ensino superior.

Nesse contexto, intensificaram-se debates em direção ao delineamento do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovado em 20 de dezembro de 1961 pela Lei n.º 4.024, que definiu e regularizou o sistema de educação no Brasil. No que se refere ao objetivo da educação superior, o Artigo 66º definiu: “a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário”. E quanto às universidades, o Artigo 79 estabeleceu que deveriam se constituir pela “reunião, sob administração comum, de cinco ou mais estabelecimentos de ensino superior” (BRASIL, 1961).

Durham (1986) argumenta que essa primeira LDB/1961 não trouxe qualquer contribuição para a reforma do sistema universitário brasileiro, pois manteve a estrutura de ensino superior anterior, não estabelecendo uma nova concepção de universidade e não redefinindo suas funções. Essa lei expressou o entendimento de que a composição da universidade constituía justaposição de instituições isoladas e estanques, ligadas entre si por um órgão de administração central (a Reitoria), além de ter mantido a cátedra como unidade básica e o vestibular descentralizado para cada curso (DURHAM, 1986).

No período do regime militar (1964-1985), a educação superior recebeu atenção especial, notadamente por constituir um espaço de resistência política ao regime ditatorial. Os movimentos estudantis e docentes que marcaram a década de 1960 expressaram a insatisfação com a organização e o funcionamento da educação superior e a falta de pesquisa nas universidades, ações que contribuíram para importantes discussões, embates e propostas, culminando com a Lei n.º 5.540/1968, chamada de Lei da Reforma Universitária (DURHAM, 1986). A partir dessa Reforma, passou-se a exigir a transformação de uma universidade fragmentada, que isolava professores e alunos em cursos estanques e desperdiçava recursos escassos na repetição de laboratórios, especialistas e Faculdades diferentes, em uma universidade dinâmica, com-

prometida com as premissas do movimento da Escola Nova na década de 1920 formação humanística, científica e profissional de todos os alunos (VEIGA, 1987).

Embora a regulamentação das diretrizes dessa lei seja considerada uma versão conservadora do projeto proposto por Darcy Ribeiro para a Universidade de Brasília, é evidente que buscou implementar mudanças cruciais: o vestibular unificado; a abolição das cátedras em substituição da criação de departamentos; a organização do currículo em ciclos básico e formação profissionalizante; a indissociabilidade entre ensino e pesquisa; a flexibilização curricular com sistema de créditos por disciplina e a semestralidade; a carreira do magistério; e o estabelecimento da pós-graduação depois do Parecer 977/1965. Portanto, os acertos e desacertos dessa Lei permitiram a institucionalização da educação superior no Brasil, principalmente a figura da Universidade, cujo impacto tem significado desde sua promulgação até a atualidade (CURY, 2009).

Organização da Educação Superior brasileira a chegada da nova LDBEN/1996

A nossa “Constituição Cidadã” determina em seu Artigo 205º 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”. No Artigo 21º , Inciso XXIV, definiu que compete à União o estabelecimento das diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988).

Passados oito anos da publicação da Constituição de 1988, chega a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n.º

9.394, em 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) que, sem dúvida, trouxe avanços e também grandes desafios à educação superior brasileira. Conforme argumenta Cury (2008), o processo de tramitação dessa lei foi longo e polêmico, tanto no âmbito da sociedade civil quanto do Legislativo e do Executivo, resultando, desde o início do processo legislativo, na produção de muitas e variadas emendas para se chegar ao mandado constitucional do Artigo 22º, Inciso XXIV.

A nova LDBEN em seu Artigo 1º instituiu que: “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996). No que se refere à educação superior, o Artigo 43º expressa suas finalidades:

I. estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II. formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III. incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV. promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V. suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente

concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI. estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII. promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII. atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares.

A “organização administrativa” das IESs ficou definida no Artigo 16º: “O sistema federal de ensino compreende: I - as instituições de ensino mantidas pela União; II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos federais de educação”. Em se tratando das “modalidades de cursos” (Artigo 44º), para além dos cursos de bacharelado, licenciatura e pós-graduação *Stricto e Lato Sensu*, foram incluídos cursos sequenciais por campo de saber e cursos de extensão, abrindo um leque de possibilidades para o ingresso a esse nível de ensino. Quanto à “organização acadêmica” (Artigo 53º), foram definidas para as universidades as atividades fins, a titulação do corpo docente e a autonomia didático-científica, além de outras atribuições (BRASIL, 1996).

Essa LDBEN regulamentou, ainda, um novo modelo de formação profissional educacional via os Institutos Superiores de Educação-ISE (Artigos 62º e 63º). Com o Decreto n.º 3.860, de 9 de julho

de 2001, foram determinadas a organização da educação superior, a avaliação de cursos e instituições, e também a classificação das IESs do Sistema Federal de Ensino em universidades, centros universitários e faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores (Artigo 7º). O Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, dispôs sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, ratificando a organização acadêmica já definida. Esses dois decretos foram revogados no Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que define o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. E o Decreto n.º 6.095, de 24 de abril de 2007, estabeleceu as diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.

Quanto às “diretrizes para os currículos de cursos de graduação”, é importante destacar que a Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995, alterou dispositivos da LDB/1961 e criou o Conselho Nacional de Educação CNE, com a atribuição, entre outras, de deliberar sobre as diretrizes curriculares da graduação. Entretanto, é com a LDBEN/1996 que se explicitou a garantia de maior flexibilidade na organização dos cursos com vistas a atender a heterogeneidade, a formação prévia, as expectativas e os interesses dos alunos, e a necessidade de profunda revisão do processo de formação de nível superior (BRASIL, 1996). A partir de 2001, deu-se início à aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais – DCN com cursos da área da saúde. Atualmente, evidenciam-se revisões de DCNs de vários cursos, sinalizando a preocupação em articular a formação com os avanços dos campos profissionais, com as necessidades da sociedade e do mundo do trabalho, e com referen-

ciais teóricos capazes de ancorar mudanças e inovações na arquitetura pedagógica dos cursos de graduação.

A nova LDBEN é um marco legal básico que, ao condensar a política educacional brasileira, tem induzido desde sua promulgação um processo de reformulação no sistema de educação superior brasileiro. Podemos evidenciar que o sistema de educação superior, posterior a essa Lei, tem marcantes características: expansão; ampliação de acesso; diversificação/superação de modelo único; privatização; mercantilização da formação superior, impondo desafios permanentes para garantir uma formação de qualidade, cidadã e compromissada com a construção de uma sociedade inclusiva e democrática.

Políticas para Educação Superior – possibilidades da/para democratização

Muitos caminhos e atalhos podem ser trilhados para conhecer e compreender as políticas para a educação superior no Brasil, complementares às diretrizes nacionais. No recorte que realizamos para uma aproximação inicial, reconhecemos que é importante considerar dispositivos legais referentes à democratização do acesso, à permanência e à universalização da educação superior pública no Brasil a partir da Constituição Federal/1988 e da nova LDBEN/1996.

As políticas públicas no Brasil, em especial as educacionais, se articulam com importantes eventos internacionais, arenas de debates, denúncias, conflitos e consensos.³³ A Conferência Mundial sobre Ensino Superior de 1998 denunciou a inadequabilidade da estrutura e

³³ Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) - <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>; Encontro de Nova Delhi (1993) - <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139393>; Conferência Mundial sobre Ensino Superior (1998) - <https://www.iesalc.unesco.org/ess/index.php/ess3/article/view/171> e (2009) - http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192

do funcionamento da universidade frente ao mundo globalizado e em processo de reestruturação econômica, propondo uma nova missão e função da universidade para o século XXI: a missão de educar, formar e realizar pesquisas com ética, autonomia, responsabilidade e perspectiva (LIMA, 2013). Foram assumidas como diretrizes: igualdade de acesso; fortalecimento da participação e promoção do acesso das mulheres; promoção do saber mediante a pesquisa nos âmbitos da ciência, da arte e das humanidades e da difusão de seus resultados; orientação a longo prazo fundada nas atribuições; reforço da cooperação com o mundo do trabalho e a análise e previsão das necessidades da sociedade; diversificação como meio de reforçar a igualdade de oportunidades; métodos educativos inovadores: pensamento crítico e criatividade; protagonismo dos professores e dos estudantes na educação superior (LIMA, 2013).

No cenário nacional, a “Constituição Cidadã”, no Artigo 214^o, determina o estabelecimento do Plano Nacional de Educação PNE, um plano de Estado, e não de governo, com duração plurianual, tendo em vista a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público que conduzam à: “I. erradicação do analfabetismo; II. universalização do atendimento escolar; III. melhoria da qualidade de ensino; IV. formação para o trabalho; V. promoção humanística, científica e tecnológica do País” (BRASIL, 1988).

O PNE, aprovado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001, é reconhecido como a principal lei decorrente da nova LDBEN. Essa lei estabeleceu um conjunto de objetivos e metas, dos quais destacamos: prover até o final da década a oferta de educação superior para pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos; fortalecer a política de expansão para diminuir a desigualdade regional; estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância; garantir a auto-

nomia didática, científica, administrativa e de gestão para as universidades; instituir um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa; diversificar o sistema de ensino; estabelecer nacionalmente as diretrizes curriculares da graduação; consolidar o ensino de pós-graduação *strico sensu*, entre outros.

Em 2007, o Decreto n.º 6.094 estabeleceu a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. No que se refere à educação superior, esse plano assumiu a expansão e a democratização como eixos estruturantes, a partir das seguintes metas: expansão da oferta de vagas; garantia de qualidade; promoção de inclusão social pela educação; ordenação territorial, favorecendo ensino de qualidade às regiões mais remotas do país; e desenvolvimento econômico e social, tornando a educação superior um espaço de formação de recursos humanos altamente qualificados imprescindíveis na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação (BRASIL, 2007).

Com a Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, foi implementado o PNE (2014-2024), projetando a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e para a cidadania; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; a valorização dos(as) profissionais da educação; e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental, entre outras intencionalidades. Em relação à educação superior, está

proposto: expansão de vagas na graduação; aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-SINAES; expansão de cursos e matrículas de pós-graduação *stricto sensu*; aumento de doutores nas IESs, entre outras ações relevantes (BRASIL, 2014).

No percurso da educação superior, desde a promulgação da Constituição/1988, encontram-se ações estratégicas que visam a concretização das finalidades e das metas desse sistema. Alguns destaques são pertinentes:

Democratização

As ações afirmativas constituem marcos no processo de democratização da educação superior, uma vez que visam garantir direito constitucional da equidade, com foco em grupos excluídos historicamente em direção à reestruturação social, econômica, política e cultural.

- *Sistema de Cotas Raciais para Acesso ao Ensino Superior*, que foi incentivado pelo poder público com a instituição do Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996. No início de implantação dessa política, a decisão das cotas ficou a cargo do Conselho Universitário das universidades, resultando em raras iniciativas. É com o Projeto de Lei n.º 3.627/2004 que se estabeleceu um sistema especial de reservas de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. Em 2012, o Decreto n.º 7.824 definiu as condições gerais de reserva de vagas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio.

- *Programa Universidade para Todos – PROUNI*, criado pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com a finalidade de conceder bolsas

de estudos integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. O Prouni garante, ainda, às IESs privadas, com ou sem fins lucrativos, a isenção de alguns tributos na adesão do Programa. As bolsas de estudo devem ser concedidas a estudantes que cursaram o ensino médio completo em escola pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; a estudantes portadores de deficiência; e a professores da rede pública de ensino, para cursos de licenciatura, normal e pedagogia, com vistas ao magistério da educação básica, independente da renda.

- *Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior (Uniafro)*, criado pela Resolução/CD/FNDE n.º 14, de 28 de abril de 2008, estabelece critérios para a assistência financeira com o objetivo de fomentar ações voltadas à formação inicial e continuada de professores de educação básica e à elaboração de material didático específico no âmbito do UNIAFRO.

- *Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior* tem o objetivo de ampliar o acesso de pessoas portadoras de deficiências a todos os espaços e atividades das instituições federais de ensino superior, cumprindo o estabelecido pelos decretos n.º 5.296/2004 e n.º 5.626/2005 e no edital INCLUIR 04/2008. Esse programa fomenta a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) visando garantir a integração de pessoas com deficiência à vida acadêmica, eliminando barreiras comportamentais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação.

Ainda no escopo das ações para a democratização do acesso à educação superior, podemos incluir:

- *Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES*, criado pela Lei n.º 10.260, de 12 julho de 2001, em substituição ao Cré-

dito Educativo para estudantes carentes, que havia sido instituído pela Lei n.º 8.436, de 25 de junho de 1992. Destina-se a financiar a formação de nível superior de estudantes que não têm condições de arcar integralmente com os custos de sua formação.

- *Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)*, instituído em 1998 com o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica. Contudo, em 2009, esse exame foi aperfeiçoado quanto à sua metodologia e passou a constituir-se instrumento de acesso à educação superior. As notas do Enem podem ser usadas para acesso ao Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e ao Prouni.

- *Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES*, criado pelo Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010, busca apoiar a permanência de estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação presencial das IFES. Os objetivos são: “democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação”. Nessa direção, oferece assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico (BRASIL, 2010).

Reestruturação e expansão das IESs federais

- *Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB*, criado pelo Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006, com vistas ao desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país. Nessa direção, busca oferecer cursos de licenciatura e de formação

inicial e continuada de professores da educação básica; cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; além de empreender esforços para reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país, estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. Essas atividades são realizadas por IESs federais (BRASIL, 2006).

- *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI*, implantado pelo Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007, com o objetivo de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007). Esse programa potencializou a reestruturação e a interiorização de universidades federais e criação de universidades e institutos de educação superior.

Avaliação, regulação e qualidade

- *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes*. A nova LDBEN/1996 (BRASIL, 1996), no Artigo 9º, Inciso VI, definiu que é competência da União “[...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no Ensino Fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de Ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade da Educação”. O Plano Nacional de Educação PNE (BRASIL, 2001) especificou que a União deveria

instituir o Sistema Nacional de Avaliação. Por conseguinte, a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, foi promulgada e instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior Sinaes (BRASIL, 2004). Esse sistema engloba três pilares: a avaliação institucional (AVALIES), sob a liderança de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA); a avaliação dos cursos de graduação (ACG) com o propósito de identificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes, em especial as relacionadas ao perfil do corpo docente, às instalações físicas e à organização didático-pedagógica; e o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (Enade) para aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares nacionais dos cursos de graduação (BRASIL, 2004). Desde sua criação, o Sinaes tem passado por ajustes metodológicos com implicações significativas no referencial conceitual e nos indicadores de qualidade de cursos e IESs. Sem dúvida, a avaliação da qualidade da educação superior tem sido um processo multifacetado, multirreferenciado e complexo, expressando conexões com aspectos sociopolíticos, institucionais, pedagógicos e das subjetividades dos atores sociais envolvidos nos processos, além de se constituir uma arena de disputas e conflitos.

Palavras Finais...

O breve resgate da história da educação superior no Brasil revelou suas “identidades” e raízes que expressam a dualidade do sistema, enredando em diferentes arquiteturas e formações para as distintas classes sociais. A Constituição Cidadã/1988 expressa princípios que devem ancorar a educação brasileira em direção à superação das injustiças sociais e à consolidação do acesso democrático a IESs de qualidade. Os Planos Nacionais de Educação, embora expressem o compromisso com a formação e a consolidação de um sistema nacional de educação participativo, democrático e de qualidade com a capacidade

de garantir os direitos educacionais constitucionais à população brasileira, não têm conseguido alcançar plenamente suas metas e revela-se ainda excludente.

Ao se considerar a organização da educação superior, a partir da nova LDBEN, ficam evidentes os múltiplos, complexos e desafiantes compromissos do sistema, das IESs e da própria gestão federal. Há, nesse sentido, a exigência para a fecundação e a consolidação da finalidade de um sistema de educação que concretize a formação de cidadãos(ãs) qualificados(as), a democratização do acesso e da permanência, a participação no progresso científico, e o encaminhamento de soluções alternativas a problemas cruciais que afligem a humanidade.

Em que pese a importância das políticas destacadas neste trabalho, todavia sinalizam fragilidades e demandam permanente vigília crítica para que possam efetivamente representar aos que ingressam ou desejam ingressar na educação superior uma nova perspectiva de vida via formação profissional.

Além disso, os desafios se tornam ainda mais grandiosos e complexos quando se considera o momento atual que vivemos no nosso país nos últimos quatro anos, com o congelamento e cortes de recursos financeiros para as IES públicas, o negacionismo à ciência, os desafios da globalização da economia, as questões ambientais, o aumento da pobreza, as ameaças à democracia, entre outros aspectos.

Acreditamos que a consolidação do sistema de educação superior, a manutenção e a criação de políticas democráticas, e a garantia da qualidade das atividades fins das IESs não podem se processar em ações isoladas, fragmentadas e descontinuadas, ao contrário, devem ser reconhecidas como bem-público. Logo, necessita-se a capacidade de engendrar a criação e a ampliação de espaços coletivos inter e intrainstitucionais, incluindo setores centrais da gestão federal, para discutir e

projetar caminhos ancorados em uma cultura avaliativa que mobilize concretas transformações qualitativas. E mais, cumpre a nós, educadores(as) da educação superior e futuros educadores(as), empreender esforços para a contínua aproximação com a sociedade, o povo e sua cultura, comprometendo as atividades de ensino, pesquisa e extensão, enquanto espaços de atividades criativas permanentes, com a construção de um mundo humanizado. Em outras palavras, devemos chamar a nós mesmos e a todos os segmentos da comunidade da qual estamos inseridos(as) a responsabilidade também pela transformação da educação superior.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Educar: ousar utopias da educação cidadã à educação que a pessoa cidadã cria. IN: Instituto Paulo Freire. **Curso formação ‘diálogos freirianos, virtuais, vivos e virtuosos’**. São Paulo: EAD FREIRIANA/Instituto Paulo Freire, 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 14.343, de 7 de setembro de 1920**. Institui a Universidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-14343-7-setembro-1920-570508-publicacao-original-93654-pe.html> Acesso em: 10 de outubro de 2022

BRASIL. **Decreto n.º 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo, ainda, ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacao-original-1-pe.html>. Acesso em: 10 de outubro de 2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil - 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 13 de setembro de 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.172 de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html> Acessado em: 10 de outubro 2022.

BRASIL. **Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Portal do MEC. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2012.

BRASIL. **Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação

superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf> Acesso em: 10 outubro 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 6.094 de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 10 outubro 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 6.095, de 24 de abril de 2007.** Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6095-24-abril-2007-553446-norma-pe.html>. Acesso em: 10 outubro 2022.

BRASIL. **Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 12 de outubro de 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília: Casa Civil. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha?legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%206.096-2007&OpenDocument. Acesso em: 10 outubro 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_

ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 17 outubro 2022

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/108164/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61>. Acesso em: 9 de outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9235.htm.

Acesso em: 19 de outubro de 2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Altera dispositivos da Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm. Acesso em: 19 de outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 26 outubro de 2022.

BRASIL. **Programa Nacional de Direitos Humanos 1996.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/programa-nacional-de-direitos-humanos-1996.pdf>. Acesso em 26 de outubro de 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n.º 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm.

Acesso em: 26 de outubro de 2022.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE n.º 14, de 28 de abril de 2008. Estabelece critérios para a assistência financeira com o objetivo de fomentar ações voltadas à formação inicial e continuada de professores de educação básica e a elaboração de material didático específico no âmbito do Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior (UNIAFRO). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/resolucoes/2008?start=40#:~:text=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20FCD%20FNDE%20n%C2%BA%2014,no%20%C3%A2mbito%20do%20Programa%20de%E2%80%A6>. Acesso em: 26 de outubro de 2022.

BRASIL. Decreto n.º 5.296 de 2 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis n.º 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 28 de outubro de 2022.

BRASIL. Decreto n.º 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei n.º 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5626.htm. Acesso em: 28 de outubro de 2022.

BRASIL. Edital INCLUIR 04/2008. Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Incluir/incluir2008.pdf>. Acesso: 28 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.436, de 25 de junho de 1992.** Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8436.htm. Acesso em: 24 de outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 24 de outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 5.800, de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 24 de outubro de 2022.

CUNHA, Luiz Antonio. **A Universidade Temporã: o ensino superior da Colônia à era de Vargas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves. 1986.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação no Brasil: 10 anos pós-LDB.** IN: BITTAR, Mariluce Bittar; OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira; MOROSINI, Marília (Organizadores). **Educação superior no Brasil - 10 anos pós-LDB.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008 (Coleção Inep 70 anos, v. 2).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Uma Lei de Reforma Universitária e seus Itinerários. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.35, p. 59-75, set. 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639614/7182>. Acesso em 25 outubro 2022.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A Universidade Brasileira - os impasses da transformação.** Ciência e Cultura. São Paulo, v. 38, no.12, p. 2004-2018, dez. 1986.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **A Universidade em Busca de sua Identidade.** Petrópolis: Vozes, 1977.

LIMA, Paulo Gomes. **Políticas de educação superior no Brasil na primeira década do século XXI: alguns cenários e leituras.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 18, n. 1 2013, pp. 85-105. Dis-

ponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-40772013000100006>>. Acesso em 11 outubro 2022.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1974.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira, **História da Educação no Brasil**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

VEIGA, Laura da. **Reforma universitária na Década de 60: origens e implicações político-institucionais**. Ciência e Cultura. São Paulo, v. 37, n. 7, p. 86-97, jul. 1987.

8. LEGISLAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

Andressa Santos Rebelo

Bárbara Amaral Martins

Mônica de Carvalho Magalhães Kassar

Introdução

A diferença é inerente à condição humana, porém, sua interpretação é socialmente condicionada. Nesse sentido, algumas diferenças (biológicas ou não) são interpretadas como deficiência, que, em relação ao que está posto como normalidade, tendem a ser compreendidas como prejuízo ou inferioridade. É desta interpretação que emergem as práticas excludentes que marcaram a trajetória sócio-histórica das pessoas com deficiência e perpassaram circunstâncias que impunham barreiras à vida em sociedade e, muitas vezes, à própria sobrevivência.

Extermínio, abandono, punições e ações caritativas são elementos presentes na história das pessoas com deficiência, cujas situações a que estiveram expostas durante séculos, se orientavam por ideias místicas, sem qualquer embasamento científico (PESSOTTI, 1984; MAZZOTTA, 2005).

Apenas no século XVIII, momento em que as concepções e os valores propagados permitiram eclodir a Revolução Francesa com os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, é que as condições sociais se tornaram férteis para a construção de saberes e medidas destinados a melhorar a vida dessas pessoas em diferentes aspectos, inclusive, o educacional. É neste contexto que as primeiras iniciativas educacionais voltadas às pessoas com deficiência são desenvolvidas na Europa

(1770) e tardam mais de 80 anos para principiarem no Brasil, ocorrendo décadas depois da criação da primeira escola pública destinada a surdos nos Estados Unidos (1817) e poucos anos após a iniciativa canadense congênere (1848) (MAZZOTTA, 2005).

De acordo com Jannuzzi (2006), a educação institucionalizada das pessoas com deficiência é condizente, assim como a formação da escola geral pública (SAVIANI, 2003), com o ideário liberal que foi divulgado no Brasil entre o final do século XVIII e início do XIX, em especial, advindo da França, por meio da elite que lá realizava seus estudos. Em razão dessa origem, a concretização de tal ideário era almejada até o limite em que não prejudicasse os interesses da elite, o que se refletiu em uma educação que não era para todos, mas privilégio de alguns.

Os filhos do povo tinham que se contentar com uma formação mínima; os filhos da burguesia obtinham uma formação técnica para o comércio; enquanto a formação superior era reservada apenas à elite social. Para encurtar, na história da educação formal ou escolar, nunca houve uma escola que recebesse todas as crianças, sem exceção alguma (BEYER, 2005, p. 13).

Na segunda metade do século XIX, a taxa de analfabetismo da população a partir de 15 anos de idade ultrapassava os 70% e somente cerca de 2% dos brasileiros tinham acesso à escola. Apesar dos elevados índices de exclusão educacional no país, a primeira instituição de caráter pedagógico voltada ao atendimento da deficiência foi criada em 1854, no Rio de Janeiro. Trata-se do Imperial Instituto dos Meninos Cegos (atual Instituto Benjamin Constant), seguido pelo Imperial Instituto dos Surdos-Mudos (posteriormente denominado Instituto Nacional de Educação de Surdos) em 1857, ambos fundados no reinado de D. Pedro II e derivados de influências exercidas por personalidades próximas ao imperador (JANNUZZI, 2006; MAZZOTTA, 2005).

Ainda que a capacidade de atendimento desses institutos fosse ínfima diante da demanda existente, contribuíram para que a educação do público com deficiência começasse a ser foco de discussões.

De acordo com Jannuzzi (2006), o interesse pela educação da pessoa com deficiência também decorre da economia dos cofres públicos e dos investimentos de particulares, visto que essas pessoas seriam incorporadas ao mundo produtivo e arcariam com os custos da própria subsistência, o que evitaria a necessidade de manutenção de manicômios, asilos e penitenciárias, locais para onde costumavam ser encaminhadas. Além disso, o desenvolvimento de metodologias e procedimentos considerados adequados, em ambientes restritos, não só ampliaria a adaptabilidade e laboriosidade das pessoas com deficiência, como também potencializaria a educação daqueles que não apresentavam “deficits”.

Posteriormente à criação das primeiras instituições, trabalhos históricos trazem indicações de existência de classes especiais, anexas às escolas públicas, para atendimento dessa população, especialmente a partir do início do século XX, quando foram instalados serviços médicos escolares que avaliavam a capacidade dos alunos (MONARCHA, 2007).

Os gabinetes médicos foram montados como parte das estratégias de um movimento denominado de “higienismo” (ou higienização social). Este movimento direcionava sua atenção ao que se conhecia, na época, como Higiene Mental e estava ligado a ideias de Eugenia³⁴. Eles tinham o objetivo de identificar alunos com deficiência e “em perigo

³⁴ Vasconcelos (2006), um estudioso português que viveu nessa época, explica que a Eugenia foi concebida pelo médico inglês Francis Galton e o movimento irradiou para diferentes países. Galton entendia que Eugenia era uma ciência que possibilitava a compreensão dos mecanismos de transmissão dos caracteres entre as gerações e poderia contribuir para a melhora das características de uma população (DEL CONT, 2008).

moral e social” (SIEVERTS, 1940). Zucoloto (2007) entende que a presença dos médicos nas escolas no início do século XX contribuiu para a construção do que hoje é conhecido como medicalização do fracasso escolar.

Naquele tempo, não havia legislação direcionada à educação de alunos com deficiência; contrariamente, existiam leis que dispensavam essas crianças de frequentarem as escolas. Por exemplo, um Decreto-lei de Minas Gerais, de 1927, dispensava de ir à escola crianças com: “b) incapacidade física ou mental certificada pelo médico escolar ou verificada por outro meio idôneo; na incapacidade física se compreendem, além das deformações ou enfermidades que materialmente inabilitem para a frequência, as moléstias contagiosas ou repulsivas” (MINAS GERAIS, 1927).

A partir de 1930, surgem formas diferenciadas de atendimento em clínicas, institutos psicopedagógicos e centros de reabilitação, organizam-se associações de pessoas preocupadas com as questões que envolvem a deficiência, fundam-se entidades filantrópicas e prossegue-se com a abertura de escolas especializadas. Após 1947, a industrialização avança e a urbanização intensifica-se, enfatizando a demanda por habilidades em leitura, escrita e cálculo, essenciais para a inserção social nas cidades. A educação especial também vai modificando-se lentamente e, na década de 1960, além dos estudantes com deficiência, recebe estudantes cujo desenvolvimento se aproxima cada vez mais da normalidade e demonstram dificuldades relacionadas aos processos sociais e de escolarização inadequada (JANNUZZI, 2006).

Políticas Educacionais e a Educação Especial

Contemporaneamente, a Educação Especial compõe a política educacional brasileira e é definida, desde a Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional vigente (BRASIL, 1996), como uma modalidade da educação escolar. Posteriormente, documentos legislativos e orientadores esclareceram que essa modalidade deve estar presente em todos os níveis, etapas e em outras modalidades da educação e deve atender estudantes com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento³⁵ e com altas habilidades/superdotação. Veremos, a seguir, que o registro da Educação Especial como parte da política da educação nacional ocorreu apenas em 1961 e a definição, em lei, da população a ser atendida deu-se a partir de 1971.

Trabalhos no campo da história da Educação Especial (JANNUZZI, 2006, RAFANTE, 2015) registram que os primeiros decretos a favor dessa população foram os que criaram as Campanhas Nacionais de Educação e Reabilitação para pessoas com deficiência: Decreto nº 42.728, de 3 de Dezembro de 1957, que Institui a Campanha para a Educação do Surdo Brasileiro, Decreto nº 44236 de 01/08/1958, que institui a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficientes Visuais; e Decreto nº 48961 de 22/09/1960, que institui a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais. As campanhas foram a forma que o governo federal da época escolheu para enfrentar os desafios educacionais, por exemplo: Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) e a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA) (JANNUZZI, 2006; RAFANTE, 2015).

Em 1961, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1961) contou com o título “Da Educação de Excep-

³⁵ Hoje a população com transtornos globais do desenvolvimento (denominação utilizada no CID 10 e subdividida em: Autismo infantil, Autismo atípico, Síndrome de Rett e Outro transtorno desintegrativo da infância, Transtorno com hipercinesia associada a retardo mental e a movimentos estereotipados, Síndrome de Asperger e Transtornos globais não especificados do desenvolvimento) recebe a denominação de pessoas com Transtorno do Espectro Autista - TEA, adotada pelo DSM-5 (ARAÚJO; LOTUFO NETO, 2014).

cionais”, com dois artigos relacionados diretamente com a organização da Educação Especial. O artigo 88 assegurava a matrícula do aluno denominado “excepcional”, dentro do possível, na educação regular. O artigo 89 garantiu apoio financeiro às instituições particulares consideradas eficientes pelos critérios dos Conselhos Estaduais de Educação, como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e as Sociedades Pestalozzis. “Excepcionais” era a designação adotada àquele tempo para os estudantes com deficiência e superdotados, mas esse esclarecimento não fez parte dessa lei.

A legislação nacional favoreceu a organização da Educação Especial no país dependente do setor privado-assistencial (o setor das instituições particulares) dessa forma: os alunos que conseguissem se adaptar seriam atendidos nas escolas regulares (comuns) que, na maior parte dos casos, eram públicas. Para esse atendimento, algumas dessas escolas ofereciam classes especiais, oficinas pedagógicas e professores itinerantes. Os que não se adaptavam, geralmente por possuírem uma deficiência considerada mais severa, eram encaminhados para as instituições especializadas que, em grande parte, eram privado-assistenciais.

A Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2° Graus, a Lei 5.692/71, (BRASIL, 1971) ampliou a obrigatoriedade da escolaridade no Brasil de quatro para oito anos: o 1° grau (da 1ª a 8ª série). Essa lei determinou que os alunos que apresentassem “deficiências físicas ou mentais”, os que se encontrassem “em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados” deveriam “receber tratamento especial” (Art. 9º).

Rebello (2014) registra que o Parecer do Conselho Federal da Educação nº 848/72 esclarece a “educação dos excepcionais” e o “tratamento especial”, nos termos da Lei nº 5.692/71:

[...] mesmo que para os subdotados, por um critério de idade mental, [...] prolongue o ensino gratuito até o limite da real educabilidade de cada aluno. É o “tratamento especial”, do artigo 9º, que de forma nenhuma dispensa o tratamento regular em tudo o que deixe de referir-se à excepcionalidade. Do contrário, ter-se-á frustrado o objetivo primeiro da própria educação, que é o ajustamento social do educando. Esse tratamento especial pode ser feito na mesma escola, em seção a ele destinada, ou em outro estabelecimento adrede organizado, segundo o princípio da intercomplementaridade contido no artigo 3º da Lei nº 5.692. A sua dosagem, por outro, será função do grau de “desvio”, para mais ou para menos, que o aluno apresente em relação à “normalidade” (BRASIL, 1972 *apud* REBELO, 2014, p. 50).

Em 1973, pela primeira vez no Brasil, foi criado um órgão federal específico para propor e implantar políticas de Educação Especial: o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), fruto de estudos de um Grupo Tarefa criado em 1971 para propor ações de Educação Especial no Brasil (KASSAR; REBELO; JANNUZZI, 2019).

A aprovação dessas leis e a criação do CENESP ocorrem em um período de ampla divulgação do conceito de normalização, formulado no final dos anos de 1950 (NIRJE, 1994), e de seu fortalecimento com o movimento de integração, impulsionado, dentre outras formas, pela organização de pessoas com deficiência. Como exemplo, temos Dorina Nowill, militante cega, que estudou no *Teacher's College* da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos da América, e criou a Fundação para o Livro do Cego no Brasil, em 1946.

O CENESP adotou e divulgou os princípios de normalização e integração. Olívia Pereira, uma das consultoras desse órgão, esclarece o que seria o conceito de normalização:

Normalizar não significa tornar o excepcional normal, mas que a ele sejam oferecidas condições de vida idênticas às que outras pessoas recebem. Devem ser aceitos com suas deficiências, pois é normal que toda e qualquer sociedade tenha pessoas com deficiências diversas. Ao mesmo tempo é preciso ensinar o deficiente a conviver com sua deficiência. Ensiná-lo a levar uma vida tão normal quanto possível, beneficiando-se das ofertas e das oportunidades existentes na sociedade em que vive (PEREIRA et al., 1980 *apud* JANNUZZI, 2006, p. 16).

Mantoan explica a relação entre normalização e integração:

A noção de base em matéria de integração é o princípio de normalização, que não sendo específico da vida escolar, atinge o conjunto de manifestações e atividades humanas e todas as etapas da vida das pessoas, sejam elas afetadas ou não por uma incapacidade, dificuldade ou inadaptação. A normalização visa tornar acessível às pessoas socialmente desvalorizadas condições e modelos de vida análogos aos que são disponíveis de um modo geral ao conjunto de pessoas de um dado meio ou sociedade; implica a adoção de um novo paradigma de entendimento das relações entre as pessoas fazendo-se acompanhar de medidas que objetivam a eliminação de toda e qualquer forma de rotulação (MANTOAN, s.d.; s.p)

Com base nesses princípios, o governo federal estimulou e financiou a criação de diferentes formas de atendimento aos alunos com deficiência e aos superdotados: classes especiais, salas de recursos, oficinas pedagógicas etc., de modo que um estudo de Kassar, Rebelo e Jannuzzi (2019) registra um aumento considerável desses espaços de atendimento, nas décadas de 1960 e 1970. Esse conjunto de formas de atendimento pretendia propiciar, sempre que exequível, um atendimento mais integrado possível na escola e na sociedade, a depender das condições do aluno, em um processo de integração.

A integração representou um avanço social significativo ao opor-se à segregação e considerar a pessoa com deficiência enquanto detentora de direitos. O entendimento de que a educação dos alunos com deficiência e dos superdotados é um direito dá-se em um movimento internacional: em 1971, foi aprovada a Declaração de Direitos do Deficiente Mental e, em 1975, a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.

Contudo, a efetivação da integração escolar centrava-se nas limitações individuais dos estudantes, os quais deveriam se adaptar ao contexto de ensino comum. Com isso, aqueles que apresentavam deficiências consideradas leves, dificuldades de aprendizagem ou problemas comportamentais eram destinados às classes especiais, enquanto que a existência de deficiência moderada, severa ou múltipla justificava a matrícula em instituições especializadas (segregadas), como já referido anteriormente. Logo, a escola transferia aos alunos a responsabilidade de “adaptação ao modelo escolar (existente) [...], sem questionar a estrutura das instituições educacionais” (MIRANDA, 2008, p. 38). Ademais, havia a tendência de que os alunos com deficiência que frequentavam as classes “integradas” (geralmente as “classes especiais”) ficassem socialmente isolados, uma vez que mantinham contato, principalmente, com outros estudantes que apresentavam deficiências ou que eram tidos como problemáticos (GLAT, 2006).

As críticas e descontentamentos com o modelo adotado naquele momento acompanham o limiar do paradigma da inclusão, que segundo Sasaki (2005), germinou a partir do livreto Declaração de Princípios, de 1981, publicado pela *Disabled Peoples' International* (organização criada por líderes com deficiência), onde definia-se o conceito de “equiparação de oportunidades” como a eliminação de quaisquer tipos de barreira capazes de impedir a participação das pessoas com deficiência em todas as atividades sociais, de maneira a tornar a sociedade

acessível a todos. Sob esse enfoque, objetiva-se a reorganização social para que cada membro, com sua singularidade, seja considerado um cidadão legítimo e possa usufruir do que é coletivo sob a garantia do respeito às suas diferenças.

No âmbito especificamente educacional, os Estados Unidos assistem ao movimento denominado *Regular Education Initiative* (REI) que contou com os trabalhos dos expoentes Stainback e Stainback (1989) e Reynolds, Wang e Walberg (1987), ressaltando a importância de unir a educação especial à regular num mesmo sistema educativo, de modo a incluir os estudantes com deficiência em classes comuns (SÁNCHEZ, 2005).

Na década de 1980, o Brasil passa por um processo de redemocratização, após 21 anos de ditadura militar e, desse movimento, decorre a formulação de uma nova constituição federal, aprovada em 1988 e vigente até hoje. Associações de pessoas com deficiência, dentre outras entidades, participaram ativamente do processo de elaboração da nova Constituição Federal (BRASIL, 1988), de modo que a Carta Magna determina, dentre outros direitos, que é dever do Estado brasileiro garantir atendimento educacional especializado a estudantes com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (Art. 208, III).

A participação dessa população nos movimentos da sociedade civil na constituinte decorre do fortalecimento de grupos de pessoas com deficiência. Como exemplo, citamos a presença de autodefensores (*self-advocacy*), durante o 9º Congresso Mundial da Liga Internacional de Associações para Pessoas com Deficiência Mental (LMH)³⁶, ocorrido no Rio de Janeiro em 1986 (GLAT, 2007).

Na década de 1980 e início da de 1990, enquanto na legislação as pessoas com deficiência asseguravam garantias, as pesquisas realizadas

³⁶ Hoje denominada Inclusão Internacional. Disponível em: <https://inclusion-international.org/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

nas universidades mostravam que o atendimento oferecido em classes especiais nas escolas regulares (comuns) funcionava como uma forma de exclusão da escola e não como uma forma de integração, pois muitos alunos, especialmente aqueles com diagnóstico de deficiência intelectual (anteriormente denominada deficiência mental), conviviam apenas com outros alunos com deficiência e ficavam anos sem progressão escolar (FERREIRA, 1993; KASSAR, 1995). Denúncias de segregação e, às vezes, maus tratos, foram também identificadas em pesquisas realizadas em instituições especializadas (D'ANTINO, 1988, DE CARLO, 1999).

Os resultados descobertos por autores brasileiros estavam de acordo com os de pesquisas realizadas em diferentes países. Todos esses trabalhos levantavam questionamentos sobre o tratamento dado aos alunos com deficiência, que ainda era pautado em uma visão médico-pedagógica (JANNUZZI, 2006), em que a patologia determina a orientação educacional.

Em 1986, com alterações na estrutura do governo federal, ocorre a extinção do CENESP e são criadas a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), ligada ao Gabinete Civil da Presidência da República, e a Secretaria de Educação Especial (SESPE), ligada ao Ministério da Educação, que substitui o CENESP (REBELO, 2015).

Na década de 1990, organismos internacionais convocam reuniões para discutir ações e estratégias educacionais e, dentre as quais, destaca-se a Conferência Mundial sobre “Necessidades Educativas Especiais”, que aconteceu em Salamanca (Espanha) no ano de 1994 (SÁNCHEZ, 2005). Dessa Conferência resultou a “Declaração de Salamanca”, da qual o Brasil é signatário, que propõe a construção de uma educação que tenha por princípio

[...] acomodar todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, lingüísticas ou outras. Aquelas deveriam incluir crianças deficientes e superdotadas, crianças de rua e que trabalham, crianças de origem remota ou de população nômade, crianças pertencentes a minorias lingüísticas, étnicas ou culturais, e crianças de outros grupos desvantajados ou marginalizados. (BRASIL, 1994a, p. 3).

Também em 1994, publica-se no Brasil, a Política Nacional de Educação Especial que se pauta no modelo de integração escolar, definindo-a como

Processo gradual e dinâmico que pode tomar distintas formas de acordo com as necessidades e habilidades dos alunos. A integração educativa-escolar refere-se ao processo de educar-ensinar, no mesmo grupo, a crianças com e sem necessidades educativas especiais, durante uma parte ou na totalidade do tempo de permanência na escola. (BRASIL, 1994b, p. 18)

Essa Política compreende a Educação Especial como um processo integral, parte constituidora do sistema educacional e que envolve os diferentes níveis e graus de ensino. Prevê, ainda, diferentes modalidades de atendimento ao seu público, composto por estudantes que apresentam deficiência, problemas de conduta e superdotação: atendimento domiciliar, classe comum, classe especial, classe hospitalar, centros integrados de Educação Especial, ensino com professor itinerante, escola especial, oficina pedagógica, sala de estimulação essencial e sala de recursos. No que tange à classe comum, estabelece a possibilidade de matrícula àqueles “que possuem condições de acompanhar e desenvolver as atividades curriculares programadas do ensino comum, no mesmo ritmo que os alunos ditos normais” (BRASIL, 1994b, p. 19).

Logo depois, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/1996 traz o entendimento de que a Educação Especial é uma

modalidade de educação escolar que deve ser oferecida, com predileção, nas escolas comuns, assegurando a adequação do ensino às necessidades educacionais de estudantes “com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação” (BRASIL, 1996, Art. 59, com redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013). Essa lei dedica um capítulo à Educação Especial (o capítulo V, com três artigos), que estabelece que ela deve ser ofertada desde a Educação Infantil e adota a própria rede pública regular de ensino (redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) como alternativa preferencial para a ampliação do atendimento a essa população.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2001 conceitua a Educação Especial como

[...] modalidade da educação escolar, [...] um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica (BRASIL, 2001, Art. 3º).

As escolas da rede regular de ensino devem prever e prover na organização de suas classes comuns, entre outros apoios, os serviços de apoio pedagógico especializado em salas de recursos, nas quais o professor especializado em educação especial realize a complementação ou suplementação curricular, utilizando procedimentos, equipamentos e materiais específicos (BRASIL, 2001, Art. 8, V). A ênfase, portanto, é no atendimento da sala de recursos entre outros apoios como complemento/suplemento do ensino comum e apenas em caráter extraordinário substitutivo em instituições especializadas e transitório, no caso das classes especiais.

Em 2003 tem início o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, destinado à formação continuada de professores, considerados multiplicadores, para a materialização da proposta de inclusão escolar. Por meio deste e de outros programas, o governo federal propõe a organização de um “sistema educacional inclusivo” (REBELO; KASSAR, 2018). Em 2005, a Secretaria de Educação Especial implantou Núcleos de Atividades de Altas Habilidades/Superdotação (NA-AH/S) nos estados e DF e, em 2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), foram lançados os programas Escola Acessível, Benefício de Prestação Continuada na Escola e Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

Essas ações culminaram na publicação do documento Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), que tem o propósito de mudar o enfoque da Educação Especial para direcioná-la a ser complementar ou suplementar o ensino comum e a não o substituir. As salas de recursos multifuncionais para a oferta de Atendimento Educacional Especializado (AEE) no contraturno escolar de forma complementar ou suplementar tornaram-se carro-chefe dessa política. Os alunos público da Educação Especial (com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação) devem frequentar o ensino comum em um período e no outro receber AEE nesse espaço, dotado de materiais pedagógicos, mobiliários acessíveis, recursos de tecnologia assistiva que possibilitem a aprendizagem de meios/técnicas para a apreensão do currículo escolar em sala de aula comum.

O atendimento educacional especializado deve responsabilizar-se por oferecer ao aluno: estratégias para sua autonomia no ambiente escolar, estratégias para o desenvolvimento de processos cognitivo, o ensino de Braille, Língua Brasileira de Sinais (Libras), língua portuguesa na modalidade escrita para estudantes surdos, informática aces-

sível, enriquecimento curricular, comunicação alternativa, técnicas de orientação e mobilidade a cegos e estudantes com baixa visão, etc. O AEE poderia ser ofertado por instituições públicas ou privado-assistenciais (BRASIL, 2011).

As escolas que atendiam os alunos em sala comum e no contraturno passaram, desde 2007, a receber financiamento especial, com o valor de duas matrículas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Nesse movimento, o governo federal extinguiu a Secretaria de Educação Especial (SEESP) do Ministério da Educação, em 2011, criando a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), que se tornou a responsável pelas políticas de Educação Especial.

Nesse período, os direitos das pessoas com deficiência também foram fortalecidos com a aprovação de outras leis abrangentes: a Lei nº 10.436/2002, que dispôs sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e a reconheceu como meio legal de comunicação e expressão. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 5.626/2005, que estabeleceu a organização de escolas e classes de educação bilíngue e determinou a inclusão de Libras como disciplina curricular, dentre outras ações; a Lei nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e a Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Como resultado da política que favorece a matrícula de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação nas salas de aulas comuns, dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2021 apontam 1,3 milhão de

matrículas desses estudantes, dentre as 46,7 milhões matrículas gerais. Os dados de 2021 quando comparados com os de 2017 mostram um aumento de 26,7%. O Ensino Fundamental concentra 68,7% destas matrículas. O Ensino Médio obteve um acréscimo de 84,5% nas matrículas desse público e foi a etapa que mais cresceu entre 2017 e 2021. Em 2021, das matrículas dessa população nas etapas da educação básica, mais de 90% encontram-se em classes comuns, com exceção da Educação de Jovens e Adultos (EJA) (BRASIL, 2021).

Em 2019, o governo federal extinguiu a SECADI e criou a Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), que passou a responder pelas políticas de Educação Especial. No ano de 2020, foi publicado o Decreto nº 10.502/2020, instituindo a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida (BRASIL, 2020a). Esse decreto foi alvo de inúmeros questionamentos no campo acadêmico, político e jurídico, por privilegiar as instituições privadas de caráter filantrópico e classes especiais para o atendimento do público da Educação Especial (LANDIM, 2022). O Partido Socialista Brasileiro (PSB Nacional) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.590, com pedido de medida cautelar, submetido ao Supremo Tribunal Federal (STF), requerendo a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 10.502/2020 (BRASIL. STF, 2020b). Ao final de 2020 o STF concedeu a medida cautelar pleiteada, para suspender a eficácia do Decreto nº 10.502/2020. Em 2021, em despacho, o STF convocou uma audiência pública, realizada no mesmo ano, em formato virtual, na modalidade de videoconferência, em que participaram inúmeras entidades e organizações contrárias e favoráveis à publicação da nova Política. Atualmente, o processo permanece concluso ao relator (BRASIL. STF, 2020b; LANDIM, 2022), suspenso desde dezembro de 2020.

No Decreto nº 10.502/2020, foram considerados serviços e recursos da Educação Especial:

I - centros de apoio às pessoas com deficiência visual; II - centros de atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência intelectual, mental e transtornos globais do desenvolvimento; III - centros de atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência físico-motora; IV - centros de atendimento educacional especializado; V - centros de atividades de altas habilidades e superdotação; VI - centros de capacitação de profissionais da educação e de atendimento às pessoas com surdez; VII - classes bilíngues de surdos; VIII - classes especializadas; IX - escolas bilíngues de surdos; X - escolas especializadas; XI - escolas-polo de atendimento educacional especializado; XII - materiais didático-pedagógicos adequados e acessíveis ao público-alvo desta Política Nacional de Educação Especial; XIII - núcleos de acessibilidade; XIV - salas de recursos; XV - serviços de atendimento educacional especializado para crianças de zero a três anos; XVI - serviços de atendimento educacional especializado; e XVII - tecnologia assistiva. Parágrafo único. Poderão ser constituídos outros serviços e recursos para atender os educandos da educação especial, ainda que sejam utilizados de forma temporária ou para finalidade específica (BRASIL, 2020a, Art. 7°).

No ano de 2021, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 sofreu uma alteração significativa em seu capítulo da Educação Especial, com a Lei nº 14.191, de 2021, que acrescentou um artigo sobre a educação bilíngue de surdos, que é a “modalidade de educação escolar oferecida em Língua Brasileira de Sinais (Libras), como primeira língua, e em português escrito, como segunda língua” (Art. 60-A).

Considerações finais

É importante compreender que as escolas especiais surgiram como um progresso frente ao tratamento excludente e assistencialista

que as pessoas com deficiência receberam durante muito tempo. Por sua vez, a integração representou um avanço social ao romper com a segregação, sendo superada, posteriormente, pela inclusão (na escola e na sociedade), que compreende a importância de assegurar as condições necessárias à plena participação de todas as pessoas.

O Brasil, até o momento, teve três documentos elaborados para orientação da política de educação especial: o documento “Política Nacional de Educação Especial” (BRASIL, 1994), o “Políticas Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva” (BRASIL, 2008) e o denominado “Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida” (BRASIL, 2020). Os dois primeiros configuram-se como documentos orientadores e foram elaborados e divulgados pelo Ministério da Educação. O último, atualmente suspenso pelo STF, foi instituído como Decreto pela Presidência da República.

Tanto o documento de 1994 quanto o de 2020 apresentam um conjunto de locais possíveis para a realização do atendimento educacional especializado e em ambos é possível perceber a forte presença de instituições especializadas (que, no Brasil, a maioria é privado-filantrópica) no oferecimento de atendimentos. Ainda, esclarece-se que, nesses documentos, é previsível que, em alguns casos, a Educação Especial substitua a escolaridade comum, ou seja, que nem todos os estudantes frequentem escolas comuns.

Diferentemente dessa perspectiva, a política proposta em 2008 apresenta as classes comuns de escolas regulares (comuns) como espaço prioritário a esses estudantes e indica que o atendimento educacional especializado seja realizado no contraturno escolar, em salas de recursos multifuncionais, sem prejudicar a frequência dos estudantes nas salas de aulas comuns. A argumentação presente no documento de 2008 explicita seu entendimento de que a proposta de educação in-

clusiva assim construída adequa-se à Constituição Federal, que prevê a obrigatoriedade da escolaridade a toda a população infanto-juvenil. O documento de 2008 ainda apresenta uma crítica à política divulgada no documento de 1994, por considerá-la segregacionista, ao estabelecer atendimentos substitutivos à escola.

Por sua vez, a política estabelecida pelo decreto de 2020 retoma vários espaços de atendimento dispostos no documento de 1994 e volta a abrir a possibilidade para que a educação aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação seja substitutiva à escolaridade comum, recebida pelo restante da população. Em sua argumentação, critica a política de 2008, por entender que ela ignora as particularidades da população da Educação Especial e que reduz os espaços de atendimento especializado existentes até o início dos anos 2000, ao priorizar o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais. Se as críticas à Política de 2008 abordavam o fato de as salas de recursos multifuncionais serem apresentadas como espaços únicos para a oferta e financiamento do AEE, via Fundeb, as críticas à Política de 2020 dizem respeito ao excesso de espaços segregados para a disponibilização do AEE.

Com uma história construída com avanços e percalços, estudantes com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento têm chegado aos níveis mais altos de escolaridade, inclusive na pós-graduação. Em grande parte das universidades (especialmente as públicas), atualmente há núcleos de apoio à inclusão e/ou acessibilidade com profissionais e atendimentos especializados que podem ser requisitados pelo próprio estudante.

Por fim, vale esclarecer que os estudantes com altas habilidades/superdotação, diferentemente daqueles que apresentam deficiência, não passaram pelos processos de integração e inclusão escolar porque sempre estiveram nas escolas comuns, porém, em sua maioria, permanecem invisibilizados, com suas necessidades educacionais ignoradas em sala de aula e distantes dos serviços de Educação Especial.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Álvaro Cabral; LOTUFO NETO, Francisco. A nova classificação Americana para os Transtornos Mentais: o DSM-5. **Revista brasileira de terapia comportamental e cognitiva**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 67-82, abr. 2014. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-55452014000100007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 01 nov. 2022.

BEYER, Hugo Otto. **Inclusão e avaliação na escola**: de alunos com necessidades educacionais especiais. Porto Alegre: Mediação, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 4.024**, DE 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 31 de out. 2022.

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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 31 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Declaração de Salamanca**: sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais. SEESP, MEC: 1994a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial**. Série Livro. Brasília, DF: MEC/SEESP, 1994b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução n° 2**, de 11 de setembro de 2001. Diretrizes Nacionais para Educação Especial na Educação Básica. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducespecial.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n° 7.611**, de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. **Decreto n° 10.502**, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Diário Oficial da União: Seção 1, Edição 189, p. 6. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/decreto/D10502.htm. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: 6.590/DF**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília-DF, 2020b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6036507>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021**. Brasília, DF: Inep, 2021.

D'ANTINO, Maria Eloísa F. **A máscara e o rosto da instituição especializada**. Marcas que o passado abriga e o presente esconde. São Paulo: Memnon, 1988.

DE CARLO, Marysia M. R. do P. **Se essa casa fosse minha...** Instituições e processos de imaginação na educação especial. São Paulo: Plexus, 1999.

DEL CONT, Valdeir. Francis Galton: eugenia e hereditariedade. **Scientiae Studia** [online], v. 6, n. 2, p. 201-218, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-31662008000200004>. Acesso em: 31 out. 2022.

FERREIRA, Júlio R. **A exclusão da diferença**. A educação do portador de deficiência. Piracicaba: Unimep, 1993.

GLAT, Rosana. **A integração social dos portadores de deficiência**: uma reflexão. Rio de Janeiro: Viveiros de Castro, 2006.

GLAT, Rosana. Auto-defensoria / Auto-gestão: movimento em prol da autonomia de pessoas com deficiência mental uma proposta político-educacional. In: Congresso das famílias Apaeanas e das entidades co-irmãs de Mato Grosso do Sul, 2., 2007, [s. l.]. **Anais [...]**. [S. l.]: [s. n.], 2007. p. 1-9. Disponível em: https://ijc.org.br/pt-br/defesa-de-direitos/advocacy/autodefensoria/Documents/autodefensoria_R_Glat.pdf. Acesso em: 25 jul. 2022.

JANNUZZI, Gilberta M. **A educação do deficiente no Brasil**: dos primórdios ao início do século XXI. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

KASSAR, Mônica de C. M. **Ciência e senso comum no cotidiano das classes especiais**. Campinas: Papirus, 1995.

KASSAR, Mônica de C. M.; REBELO, Andressa S.; JANNUZZI, Gilberta S. de M. Educação Especial como política pública: Um projeto do regime militar? **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, n. 27, n. 61, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.4479>. Acesso em: 31 out. 2022.

LANDIM, Caroline Carvalho da Costa Lima. **Política Nacional de Educação Especial**: antecedentes, disputas, repercussões e análise sobre o Decreto 10.502/2020. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS, Corumbá (MS), 2022.

MANTOAN, Maria Teresa E. **Integração x inclusão**: escola (de qualidade) para todos. s.d. Disponível em: http://www.mpgp.mp.br/portalweb/hp/41/docs/integracao_x_inclusao_escola_de_qualidade_para_todos.pdf. Acesso em: 31 out. 2022.

MAZZOTTA, Marcos J. S. **Educação Especial no Brasil**: História e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto n° 7.970-A**, de 15 de outubro de 1927. Aprova o regulamento do ensino primario. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/105945>. Acesso em: 16 out. 2022.

MIRANDA, Arlete Aparecida Bertoldo. Educação Especial no Brasil: desenvolvimento histórico. **Cadernos de História da Educação**, n. 7, p. 29-44, jan./dez. 2008. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/che/article/view/1880/1564>. Acesso em: 23 out. 2022.

MONARCHA, C. Sobre Clemente Quaglio (1972 - 1948): notas de pesquisa patrono da cadeira nº 31 “Clemente Quaglio”. **Boletim da Academia Paulista de Psicologia**, julho-dezembro, ano/vol. XXVII, número 002. Jul-dez, 2007. Academia Paulista de Psicologia, São Paulo, Brasil, pp. 25 – 34. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94627205>. Acessado em 31 out. 2022.

NIRJE, B. “How I came to formulate the Normalization principle”. In: FLYNN, R. J.; LEMAY, R. A. **A quarter century of normalization and social role valorization: Evolution and impact**. Ottawa: University of Ottawa Press, 1994. Pp. 17- 50.

PESSOTTI, Isaías. **Deficiência Mental: da superstição à ciência**. 3. ed. São Paulo: T. A. Queiroz: Ed. da USP, 1984.

REBELO, Andressa Santos. A sala de recursos entre os serviços de educação especial no Brasil. In: IV Encontro Interinstitucional de Pesquisa: Políticas Públicas e escolarização de alunos com deficiência, 2014, Sorocaba. **Anais**. Sorocaba: CAPES/OBEDUC, 2014. p. 1-11. Disponível em: <http://ppees.ufms.br/wp-content/uploads/2015/02/Rebelo-2014-Sorocaba.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

REBELO, A. S. A educação especial, a sala de recursos e outros serviços especializados no Brasil (1973-1986). **Educação e Fronteiras**, Dourados (MS), v. 5, n. 14, p. 125–136, 2016. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/3768>. Acesso em: 1 nov. 2022.

REBELO, Andressa Santos; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Escolarização dos alunos da Educação Especial na política de educação inclusiva no Brasil. **Inclusão Social**, [S. l.], v. 11, n. 1, 2018. Disponível em: <http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4079>. Acesso em: 14 set. 2021.

RAFANTE, H. C. Política de educação especial no Brasil: a relação entre o es-

tado, a sociedade civil e as agências internacionais na criação do CENESP. In: ANPEd. **Anais**. 37ª Reunião... Florianópolis, SC, 2015. Disp.: <<http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT15-3916.pdf>>. Acesso: 31 out, 2022.

SÁNCHEZ, Pilar Arnaiz. A educação inclusiva: um meio de construir escolas para todos no século XXI. **Inclusão**: Revista da Educação Especial. Brasília: Secretaria de Educação Especial, nº 1, p. 07 - 18, out. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revistainclusao1.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

SASSAKI, Romeu Kasumi. Inclusão: o paradigma do século 21. **Inclusão**: Revista da Educação Especial. Brasília: Secretaria de Educação Especial, nº 1, p. 19 - 23, out. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revistainclusao1.pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.

SAVIANI, Demerval. A história da escola pública no Brasil. **Revista de Ciências da Educação**, Aparecida, v. 05, p. 185 - 201, 2003.

SIEVERTS, Rudolf. Heilpädagogik und Jugendkriminalität. In HANSELMANN, H.; SIMON, T. **Bericht über den I. Internationalen Kongreß für Heilpädagogie**. Rapport du Ier Congrès International pour la pédagogie de l'enfance déficiente. Report of the Ist International Congress for the Education of Exceptional Children. Zurich: Verlag Ag. Gebr. Leemann & Co, 1940.

VASCONCELOS, António de Sena Faria de. **Obras Completas**. Vol. III. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006

ZUCOLOTO, Patrícia Carla Silva do Vale. O médico higienista na escola: as origens históricas da medicalização do fracasso escolar. **Rev Bras Crescimento Desenvolv Hum.**, n. 17, v. 1, p. 136-145, 2007.

9. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (EAD) NO BRASIL: CONCEITO, LEGISLAÇÃO E POLÍTICA

Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Introdução

No início de 2020, o mundo viu-se diante do inimaginável: uma doença, a Covid-19, infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave e de elevada transmissibilidade, levou países inteiros ao isolamento social como medida de contingenciamento naquele ano e no seguinte, 2021. No âmbito da educação, essa medida gerou um mecanismo de *enforcement* para o uso de tecnologias, como forma de garantir a continuidade do processo de ensino-aprendizagem, permitindo o acesso de crianças e adultos. Previu-se, então, a utilização de tecnologias, tanto analógicas, por meio de material impresso, quanto digitais, com o uso da internet, das plataformas digitais e de aparelhos celulares.

Essa demanda trouxe à tona discussões sobre as características de crianças e adultos na era digital e o uso das tecnologias na educação na atualidade, cujas análises levaram ao debate sobre a inclusão na cultura digital e a formação do professor para conduzir esse processo. Entretanto, essas discussões também suscitaram equívocos conceituais, principalmente sobre a diferenciação entre ensino remoto, educação a distância (EaD), educação aberta (EAD) e educação híbrida.

Quando se fala de tecnologias, não se pode deixar de considerar os processos de inovação que ocorreram nos sistemas educativos que privilegiavam a linearidade, a uniformização e a padronização e que

hoje cedem espaço para a diversidade, o hibridismo e a colaboração para a formação de cidadãos mais criativos. Pacheco e Solé (2021) defendem que esse processo de inovação se refletiu também nas sucessivas gerações de professores: os atuais nasceram no behaviorismo e ensinam no construtivismo ou conectivismo³⁷, ou seja, existem docentes das gerações X (1965-1981) e Y (1980-1990), responsáveis pelo processo de ensino e aprendizagem de jovens das gerações Z (1990-2010) e Alpha (nascidos depois de 2010). Conforme as autoras, os estudantes da geração Alpha “quase não conhecem outro Mundo que não o digital, [...] apresentam muitos traços de comportamento e desenvolvem formas de comunicação catalizadas pela rapidez de acesso à informação, traços esses que ainda não foi possível clarificar” (PACHECO; SOLÉ, 2021, p. 78). Esse fato ressalta, portanto, a importância de se considerar o uso da internet na educação, sobretudo, na EaD.

Apesar da imersão nesse mundo digital, é necessário compreendê-lo, ter formação para tal e consciência de seu papel na formação dos jovens para que desenvolvam conhecimentos, cidadania e cidadania digital democrática (e-democracia e e-cidadania). O objetivo, conforme Lima (2022, p. 6), é “promover uma sociedade mais inclusiva, garantindo a continuidade da república democrática, num engajamento para a justiça social”. Ou, como afirma Paulo Freire (FREIRE; GUIMARÃES, 2013, p. 96), saber que

[...] com o uso dos computadores, o poder no poder assegura a si mesmo, através da programação que ele mesmo faz, o melhor uso para a reprodução da sua própria ideologia. É muito mais fácil ao poder no poder sentir-se em paz com a transmissão ou a re-

³⁷ “Conectivismo é a integração de princípios explorados pelo caos, Rede e Teorias da Complexidade e Auto-organização. A aprendizagem é um processo que ocorre em ambientes difusos de elementos centrais em mudança – não inteiramente sob o controle das pessoas/ do indivíduo” (SIEMENS, 2004, p. 5-6, tradução nossa).

produção da sua ideologia através de uma máquina do que através do professor. [...]. Por isso, eu insisto em dizer: a crítica nossa tem que ser política, e não tecnológica. A posição em que eu me situo, portanto, é esta: eu não sou contra o computador; o fundamental seria nós podermos programar o computador. É a questão do poder: é saber a serviço de quem ele é programado para nos programar.

Para explorar o conceito, as características e as políticas da modalidade de educação a distância no Brasil – que foi amplamente desenvolvida com o uso das tecnologias digitais – e com base na perspectiva de que, infelizmente, vive-se em um contexto ultraneoliberal³⁸ no Brasil, este artigo está dividido em três tópicos: o primeiro irá tratar das diferenciações conceituais entre as formas de uso das tecnologias na educação, caracterizando a educação a distância; o segundo analisará a trajetória da EaD no Brasil e as principais políticas públicas em desenvolvimento e sua regulamentação; e, por fim, o terceiro abordará os elementos considerados importantes para a organização e a qualidade da oferta de cursos a distância.

A educação a distância (EaD) em conceito

Não se pode negar o protagonismo que as tecnologias têm assumido na sociedade, afetando o modo como se concebe as coisas e se lida com as informações. Da mesma forma, não se pode também desconsiderar que, como ferramenta de interação e transformação, as tecnologias sempre foram um processo permeado pelo trabalho humano. Por

³⁸ “Essa agenda ultraneoliberal tem feito a defesa intransigente da liberdade econômica e do capitalismo financeiro-rentista, associada a uma perspectiva autoritária e conservadora, contrapor-se à construção democrático-participativa de um Estado mais social, que baliza o anseio do processo de redemocratização do país, consubstanciado em grande parte na Constituição Federal aprovada em 1988” (OLIVEIRA; AMARAL, 2020, p. 11).

isso, pensar sobre o seu uso e sua concepção são premissas importantes para compreender o atual desenvolvimento da EaD, na perspectiva de superar as contradições que impedem uma formação crítica e emancipadora dos sujeitos, contradições essas próprias do contexto ultraneoliberal (LIMA, 2014; RODRIGUES, 2021).

As tecnologias não [são concebidas] apenas como produtos criados ou construídos, mas também como processos de utilização e construção, metodologias e conhecimentos para realizar ações no contexto sócio-histórico-cultural dos indivíduos, numa aceção de que se deveria buscar a sua utilização para a práxis, ou seja, para a transformação social, crítica e política dos indivíduos, relacionada e consubstanciada com as teorias que as subjazem (LIMA, 2016, p. 30).

Sobre o emprego da tecnologia na educação, corrobora-se neste artigo com o que Freire (1996, p. 87) afirma: “Nunca fui ingênuo apreciador da tecnologia: não a divinizo, de um lado, nem a diabolizo, de outro. [...]. Não tenho dúvida nenhuma do enorme potencial de estímulo e desafios à curiosidade que a tecnologia põe a serviço das crianças e dos adolescentes [...]”. Por outro lado, não se pode desconhecer que o pensamento conservador faz uso das tecnologias para convencer o cidadão sobre os valores que dissemina mediante *fake news* e pós-verdades, com vistas à precarizar trabalhos e violar direitos. Para tanto, serve-se das tecnologias que estão aí, no dia a dia, e, por isso, é preciso conhecê-las e ter formação para usá-las na perspectiva da práxis educativa.

Nos diferentes modos e usos das tecnologias na educação, nomenclaturas vão sendo criadas, utilizadas, mas, com elas, surgem também confusões conceituais. Por isso, ter clareza do conceito com o qual se quer trabalhar e da diferenciação entre cada um deles é condição para o seu uso e desenvolvimento com qualidade socialmente referen-

ciada, ou seja, com qualidade que priorize o trabalho coletivo e colaborativo entre todos envolvidos no processo educativo (gestores, professores, técnicos, equipes de tecnologia, estudantes e comunidade), bem como para a inclusão, os processos colegiados e democráticos de tomadas de decisão nos quais o diálogo seja a premissa básica (SILVA, 2009). Esses são os requisitos para uma educação que vise a emancipação, a autonomia e o empoderamento dos cidadãos e que forme também para a e-cidadania e a e-democracia, isto é, que coopere para o desenvolvimento da cidadania no contexto da rede e da cultura digital, assim como para compreender e defender os processos democráticos no espaço virtual.

Entre as nomenclaturas da educação, distinguem-se aquelas que mais se confundem com a da educação a distância, a começar pela do ensino remoto (ER), que em alguns lugares foi intitulado ensino remoto emergencial (ERE) ou regime especial de atividades não presenciais (REANP), seguindo-se a da educação aberta (EAD), a da educação híbrida e, por fim, a da educação a distância (EaD). Além de serem educação, nessas nomenclaturas são mantidas as condições de distanciamento entre professor e estudante e ampliado o uso das tecnologias. É o que conforme pode ser conferido no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Algumas nomenclaturas de educação com o uso de tecnologias

	Educação a distância	Ensino remoto	Educação Aberta	Educação híbrida
Todas são educação	EaD	ER ERE REANP	EAD	EH
Se são educação, deveriam visar a construção de conhecimento e não o repositório dele	Modalidade de ensino prevista na LDB – política de Estado	Ensino alternativo em contexto de crise – Provisório até 2021	Não está prevista em regulamentação no Brasil	Início da sua regulamentação pelo CNE (2022)
	Possui currículo, metodologia, gestão e comunicação próprios	Adapta currículo presencial com uso de tecnologias analógicas e digitais	Mais utilizadas para cursos de formação continuada	Precisa ser prevista no projeto e pode e deve ser utilizada presencialmente e a distância
	Possui regulação e supervisão específicos	Privilegia a atividade síncrona	Flexível	Prevê integração entre as diferentes formas de trabalhar o mesmo conteúdo

Fonte: Elaborado pela autora.

O ensino remoto foi uma alternativa utilizada durante o isolamento social provocado pela Covid-19, quando o currículo de cursos/séries/ciclos/níveis, planejado para ser desenvolvido presencialmente, foi adaptado para o uso com distanciamento entre professores e estudantes, fornecendo acesso temporário a suportes e conteúdos. Foi desenvolvido mediante a utilização de material didático impresso disponibilizado às famílias que não possuíam acesso à tecnologia e/ou à internet, e de aulas síncronas mediatizadas por plataformas ou aplicativos, tais como WhatsApp, Google Hangout Meet, Skype, Microsoft

Teams, Zoom, dentre outros. Houve, também, a realização de reuniões on-line, que geralmente seguiram os modelos de aulas presenciais, inclusive no mesmo horário dessas; a prestação de orientações, atendimentos e aulas individuais via WhatsApp; o uso de ambientes virtuais de aprendizagem, tais como Moodle, Google Classroom, Microsoft Teams, dentre outras iniciativas.

Amparado inicialmente pela Portaria MEC n.º 343, de 17 de março de 2020, o ensino remoto foi ajustado e alterado por sucessivas portarias até a edição da Lei n.º 14.218, de 13 de outubro de 2021, que dispõe sobre a validade das normas educacionais que foram adotadas em caráter excepcional durante esse ano letivo e que prescreveram o uso de tecnologias digitais na educação (BRASIL, 2020a, 2021).

Já a educação aberta é uma abordagem de ensino e aprendizagem em que o estudante define seu percurso formativo e escolhe quais módulos/eixos/conteúdos quer acessar primeiro ou sua própria sequência de estudos e os materiais que irá utilizar quando disponibilizados em diferentes tecnologias (digitais, impressos, games, outros). A educação aberta, portanto, possui como característica a flexibilidade “no curso ou conteúdo, modo de aprendizagem, modo de acesso, tipos de recursos disponibilizados para a aprendizagem, ritmo de aprendizagem, tipo de interação entre os estudantes, apoio prestado ao (s) estudante (s), e método (s) de avaliação”, conforme afirmam Moreira e Schlemmer (2020, p. 19). Isto significa, de acordo com os autores, que o (a) estudante é livre ante as exigências acadêmicas tradicionais e lineares.

No entanto, talvez pelas características mais livres dos cursos, conforme apontado por Moreira e Schlemmer (2020), a educação aberta ainda não é regulamentada no Brasil. Exemplo desse tipo de educação são os cursos MOOC (Massive Open Online Course), que são oferecidos sempre on-line, com livre acesso a qualquer pessoa e para os quais, geralmente, não são exigidos pré-requisitos.

Com relação à educação híbrida, esta tem sido desenvolvida no exterior desde meados dos anos 2000 e ganhou força no Brasil após o uso quase que obrigatório das tecnologias digitais no ensino remoto. A educação híbrida é aquela em que ocorre a **integração** entre as atividades presenciais e as que utilizam as tecnologias de informação e comunicação (TIC) ou as tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) em um mesmo processo educacional, ou seja, trabalhando os mesmos conteúdos e propostas de forma integrada.

Não é meramente a inclusão das TIC no ensino, mas sim um modo de organização do processo de ensino e aprendizagem, o qual inclui a adoção de estratégias e metodologias **que mesclam** elementos do ensino presencial – momentos de interação face a face – e do ensino *on-line*, supondo a utilização de tecnologias da informação e comunicação (MAIA, 2021, p. 36, grifo nosso).

Christensen, Horn e Staker (2013) defendem que a educação híbrida ocorre em parte por meio do ensino on-line e em parte em uma localidade física supervisionada, fora da residência do educando, e que pode ser um espaço formal ou não formal. Essas atividades, todavia, devem estar conectadas, de forma que ofereçam uma educação integrada.

Não se pode, todavia, confundir educação híbrida com ensino semipresencial, pois este prevê atividades em um curso ou disciplina que podem ser feitas presencialmente ou a distância, com recursos digitais ou não, sem a necessidade de as atividades previstas em cada espaço serem integradas. Assim, a principal diferença entre esses dois tipos de educação é que, na híbrida, as atividades, estudos ou projetos desenvolvidos pelos estudantes em diferentes espaços preveem a integração deles nesses espaços, o que não ocorre no ensino semipresencial. Educação híbrida não é fazer determinada coisa on-line e outra

presencial, e sim fazer o que for previsto on-line e presencialmente de modo integrado.

A educação híbrida no Brasil tem sua previsão no Parecer CNE/CP n.º 14, aprovado em 5 de julho de 2022, que trata das diretrizes nacionais gerais para o desenvolvimento desse tipo de ensino e aprendizagem na Educação Superior (BRASIL, 2022). Porém, esse parecer ainda se encontra em processo de homologação, e sua implementação prevê que sua proposta seja incorporada ao Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e aos Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) das instituições de ensino.

Por fim, chega-se à conceituação de educação a distância, objeto de estudo neste artigo. A educação a distância é uma modalidade de ensino que já sofreu muita resistência e foi alvo de preconceitos, mas que, na atualidade e depois da pandemia da Covid-19, tem sido vista como possibilidade e alternativa em franca expansão no país. Apesar de poder ser usada em um contexto neoliberal para massificar a educação, também pode ser desenvolvida em uma perspectiva de qualidade socialmente referenciada, desde que conhecidas suas características e fundamentos.

A modalidade está prevista na Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro 1996, de diretrizes e bases da educação brasileira (LDB), que em seu Art. 80 dispõe que “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (BRASIL, 1996, on-line). A LDB/1996 foi regulamentada pelo Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017, que considera a EaD como uma

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualifica-

do, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017, on-line).

Assim, a EaD apresenta-se como uma política pública de Estado que perpassa diferentes níveis de ensino e governos. Ressalte-se, todavia, que a modalidade tem sido desenvolvida como uma política de governo, com programas e ações que nem sempre têm continuidade quando há alternância de poder ou previsão orçamentária que garanta às instituições públicas seu desenvolvimento com qualidade. Nos próximos itens, a análise do conceito de EaD será aprofundada.

Trajetória e regulamentação da EaD em contexto

A trajetória da educação a distância no Brasil seguiu modelos que passaram de cursos por correspondência e material impresso a cursos via rádio e televisão até chegar ao uso de videoconferências e internet. Não se irá tratar aqui de todas as experiências desenvolvidas no Brasil em EaD, pois foram várias³⁹, mas tão somente de algumas das mais relevantes.

Pouco antes de 1900, já eram veiculados em jornais do Brasil anúncios oferecendo cursos profissionalizantes a distância por correspondência. Uma referência importante ocorreu em 1904, com a instalação das Escolas Internacionais, filiais de uma organização norte-americana que oferecia cursos de formação profissional por correspondência. Por volta de 1923, foi fundada a Rádio Sociedade do Rio de

³⁹ Para saber mais, consultar: COSTA, D. S. M. *et al.* **A educação a distância no Brasil e no mundo: conceitos, história e outros apontamentos.** Disponível em: <https://revista.institutoparajas.org/index.php/parajas/article/view/14/38/> Acesso em: 20 out. 2022.

Janeiro, para possibilitar a educação popular, e vários programas foram sendo implementados para a transmissão a distância com a criação do Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério da Educação em 1937 (ALVES, 2009) e do Projeto Minerva em 1970, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC) e que utilizava rádio e material impresso (LIMA, 2014).

De acordo com Alves (2009), a televisão foi usada para fins educacionais nas décadas de 1960 e 1970. Dentre outras ações, destaca-se a implementação do Movimento de Educação de Base (MEB), com o uso de escolas radiofônicas, por meio do Decreto n.º 50. 370, de 21 de março de 1961 (LIMA, 2014), e dos programas televisivos Telecurso 2º Grau, que disponibilizava material impresso, Telecurso 2000 e Programa TV Escola (MEC) em 1995 (CRUZ; LIMA, 2019).

A partir da década de 1990, houve maior interesse das instituições sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na EaD, dando início aos primeiros cursos a distância no ensino superior (licenciatura e especialização), além da criação do primeiro consórcio para a sua oferta, a Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO)⁴⁰, na esfera pública, por meio de cursos de graduação e pós-graduação a distância. Em 1996, a EaD foi citada pela primeira vez, na Lei n.º 9.394, de diretrizes e bases da educação (LDB), e, anteriormente à sua promulgação, o MEC criou a Secretaria de Educação a Distância (Seed), que, apesar do nome, começou a desenvolver inicialmente atividades mediante o uso de tecnologias na escola e a formação de professores para tal (Decreto n.º 1.917, de 27 de maio de 1996) (LIMA, 2014).

⁴⁰ O consórcio foi assinado pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT) e Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

Desde então, diversas ações e programas públicos foram constituídos e extintos, a maioria voltada para a formação de professores, como pode ser visto no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 - Principais programas e ações EaD

Programa	Ano	Foco
Programa de Formação de Professores em Exercício (Proformação)	1999	Formação para o magistério de professores das redes públicas de ensino
TV na Escola e os Desafios de Hoje	2000	Formação de professores das redes públicas de ensino para o uso das TIC
Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar I) e Programa Gestão da Aprendizagem Escolar II (Gestar II)	2001 e 2004, respectivamente	Formação continuada de professores em exercício nas redes públicas de ensino
Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão)	2003	Formação de equipes gestoras das escolas
Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício no Ensino Fundamental e no Ensino Médio (Pró-Licenciatura)	2004	Cursos de licenciatura a distância
Universidade Aberta do Brasil (UAB)	2006	Cursos de graduação bacharelado e licenciatura, especialização e formação continuada
Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil)	2007	Cursos profissionalizantes e tecnológicos na modalidade a distância
Programas de Mestrado Profissionais	A partir de 2010	Cursos presenciais com o uso de carga horária a distância para formar profissionais das redes públicas de ensino
Rede e-Tec Brasil	2011	Educação profissional e tecnológica na modalidade EaD

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Lima (2014).

Não se pode negar que todas essas ações públicas incentivaram o desenvolvimento e a oferta da educação a distância no país, seja na formação inicial, seja na continuada. O maior número de matrículas, como sempre, foi na licenciatura, que em 2019 chegou a 899.217, seguindo-se as no bacharelado, com 840.220, e as nos cursos tecnológicos, com 710.827 (BRASIL, 2019).

Em 2002, a rede pública detinha o maior número de matrículas em cursos a distância, mas em 2006 esse quadro se alterou, com o maior número de matriculados nas privadas, situação que perdurou até 2019. Outro movimento de tendência também pode ser observado: desde 2016, tem havido uma queda nas matrículas em cursos presenciais de instituições privadas, fato que concede a prerrogativa de afirmar que tem havido uma “eadização” da educação superior no país desde o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff naquele mesmo ano. A variação no número de matrículas nas instituições públicas e privadas pode ser observada na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Quantidade de matrículas e variação percentual (em relação ao ano anterior), segundo a Modalidade de Ensino e a Categoria Administrativa

Ano	Curso presencial					Curso a distância				
	Privada		Pública		Total	Privada		Pública		Total
	Quant.	Var%	Quant.	Var%		Quant.	Var%	Quant.	Var%	
2002	2.428.258		1.051.655		3.479.913	6.392		34.322		40.714
2003	2.750.652	13,28	1.136.370	8,06	3.887.022	10.107	58,12	39.804	15,97	49.911
2004	2.985.405	8,53	1.178.328	3,69	4.163.733	23.622	133,72	35.989	-9,58	59.611
2006	3.467.342	6,33	1.209.304	1,44	4.676.646	165.145	174,66	42.061	-22,85	207.206
2012	4.208.086	1,37	1.715.752	7,54	5.923.838	932.226	14,38	181.624	2,08	1.113.850

2013	4.374.431	3,95	1.777.974	3,63	6.152.405	999.019	7,16	154.553	-14,90	1.153.572
2014	4.664.542	6,63	1.821.629	2,46	6.486.171	1.202.469	20,36	139.373	-9,82	1.341.842
2015	4.809.793	3,11	1.823.752	0,12	6.633.545	1.265.359	5,23	128.393	-7,88	1.393.752
2016	4.686.806	-2,56	1.867.477	2,40	6.554.283	1.371.817	8,41	122.601	-4,51	1.494.418
2017	4.649.897	-0,79	1.879.784	0,66	6.529.681	1.591.410	16,01	165.572	35,05	1.756.982
2018	4.489.690	-3,45	1.904.554	1,32	6.394.244	1.883.584	18,36	172.927	4,44	2.056.511
2019	4.231.071	-5,76	1.922.489	0,94	6.153.560	2.292.607	21,72	157.657	-8,83	2.450.264

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados do Censo da Educação Superior/ Inep 2002-2019 (BRASIL, 2020b).

Essa tendência privatista na educação a distância vem ganhando força com a falta de recursos previstos para a modalidade nas instituições públicas, sujeitas à participação em editais para sua oferta e financiamento. Ou seja, não existe uma previsão orçamentária para o desenvolvimento da EaD nas instituições públicas. Outra causa para o crescimento da EaD nas instituições privadas tem relação com a flexibilização da oferta da modalidade, por meio da sua regulamentação durante sucessivos governos que romperam exigências fundantes para o processo de ensino-aprendizagem. O Quadro 3 apresenta as regulamentações que regem a EaD atualmente e demonstra que praticamente as que tratam do acompanhamento e oferta da modalidade foram alteradas no Governo Michel Temer e, em continuidade, no atual Governo Jair Messias Bolsonaro (2019-atual).

Quadro 3 - Regulamentação da EaD

Atual Regulamentação da EaD	Governo e/ou Regulamentação Anterior
Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata a EaD como modalidade de ensino	Governo Fernando Henrique Cardoso Anterior/ Revogada: Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961
Resolução CNE/CES n.º 1, de 11 de março de 2016, que estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância	Governo Dilma Vana Rousseff Primeira vez estabelecida Não modificada
<p>Portaria MEC n.º 1.134, de 10 de outubro de 2016, que estabelece as normas para o uso de 20% da modalidade educação a distância nas disciplinas dos cursos de graduação presenciais regularmente autorizados (Governo Temer/Revogada)</p> <p>Portaria MEC n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018, que amplia em até 40% de EaD na educação superior presencial (Governo Bolsonaro/Revogada)</p> <p>Portaria MEC n.º 2.117, de 06 de dezembro de 2019, mantém em até 40% de EaD na educação superior presencial – Em vigor</p>	<p>Governo Temer Anterior/Revogado: Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004</p> <p>Governo Bolsonaro Anterior/Revogado: Portaria n.º 1.134/2016</p> <p>Governo Bolsonaro Anterior/Revogado: Portaria n.º 1.428/2018</p>
Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o Art. 80 da LDB n.º 9.394/1996	Governo Temer Anterior/Revogado: Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005
Portaria MEC n.º 11, de 20 de junho de 2017, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância	Governo Temer Anterior/ Revogada: Portaria n.º 02 de 10 de janeiro de 2007

Resolução CNE/CES n.º 7, de 11 de dezembro de 2017, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>	Governo Temer Anterior/Revogado: Resolução CNE/CES n.º 1, de 03 de abril de 2001
Portaria Capes n.º 34, de 19 de fevereiro de 2018, que aprova o regimento interno do Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema UAB (ForUAB)	Governo Temer Mantém Estabelecimento do Fórum: Portaria n.º 170, de 5 de dezembro de 2012- Governo Dilma
Portaria Capes n.º 90, de 24 de abril de 2019, que dispõe sobre os programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> na modalidade de EaD	Governo Bolsonaro Anterior/Revogado: Portaria Capes n.º 275, de 18 de dezembro de 2018

Fonte: Atualizado pela autora com base em Lima (2018).

Chama a atenção que a maioria das alterações nas regulamentações para a flexibilização da oferta de cursos em EaD ocorreu no Governo Michel Temer, enquanto no atual Governo Bolsonaro os focos têm sido o uso de 40% de carga horária a distância em cursos presenciais e a oferta de cursos de mestrado a distância.

Organização e qualidade da oferta da EaD

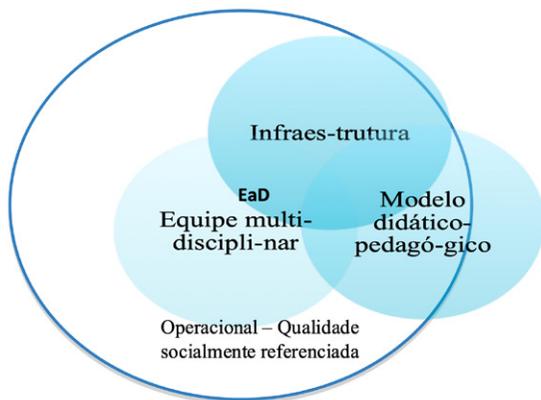
Inicia-se este item destacando o conceito de EaD elaborado por Lima (2014, p. 60) para o desenvolvimento de elementos importantes para a organização e a oferta de cursos com qualidade, em qualquer nível de ensino:

A EaD é uma prática social educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora.

Alguns elementos são importantes para delimitar a EaD como uma modalidade: arquitetura pedagógica e de gestão, currículo e processos de comunicação próprios. Para o desenvolvimento da EaD, é necessário que essa arquitetura seja sempre planejada, desenvolvida e acompanhada em uma perspectiva de qualidade socialmente referenciada, em que os diferentes atores desempenhem ações cooperativas, colaborativas e colegiadas.

Um sistema de oferta da EaD precisa ser cuidadosamente organizado e composto por algumas dimensões, conforme ilustra a Figura 1 a seguir.

Figura 1 - Dimensões importantes na organização da EaD



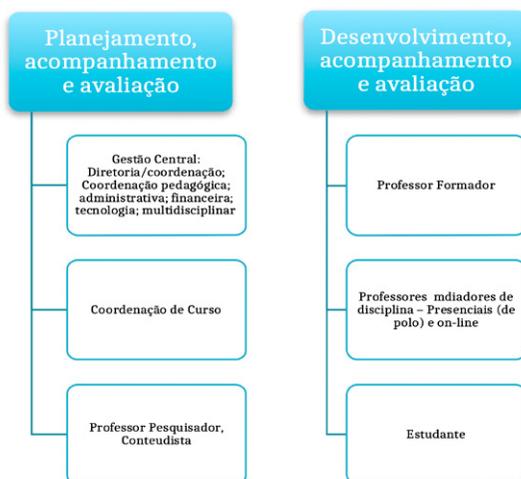
Fonte: Elaborado pela autora.

A dimensão operacional e de desenvolvimento, em uma perspectiva de qualidade socialmente referenciada, deve ser a base e o fundamento para a oferta de cursos em EaD. Por isso, devem ser considerados os mecanismos de gestão, planejamento, acompanhamento e avaliação, de forma colegiada, inclusiva e processual, e observados a legislação educacional, o financiamento/recursos disponíveis e a concepção/fundamento da educação a distância a ser utilizada. Com essa base, as demais dimensões são operacionalizadas.

A dimensão do modelo didático-pedagógico preocupa-se com a concepção pedagógica a ser utilizada e defendida, o currículo, o desenvolvimento dos modelos de curso, as tecnologias e o ambiente virtual de aprendizagem, assim como a gestão do processo de ensino-aprendizagem, formação e atuação de professores e estudantes, assim como a interação entre esses. A dimensão de infraestrutura cuida dos ambientes e locais físicos e digitais, da tecnologia, do acesso a materiais e bibliotecas, dos recursos e de pessoal.

Por fim, entende-se que, para o planejamento, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação da EaD, é necessário que haja uma equipe multidisciplinar de gestão administrativa, pedagógica e tecnológica (designers gráfico, de comunicação e pedagógico ou instrucional, equipe de revisão, roteirista, dentre outros, a depender do modelo de curso), e de suporte tecnológico, acadêmico logístico e pedagógico, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2 - Possibilidades de atores na EaD



Fonte: Elaborado pela autora.

Alguns sistemas de EaD utilizam a palavra tutor para designar o profissional da educação que faz a gestão/atendimento em polos ou espaços formais de apoio presencial e que atua no processo de ensino-aprendizagem de disciplinas e cursos. Porém, optou-se aqui pela defesa da nomenclatura “professor/a mediador/a”, como forma de valorizar o trabalho docente, evitando a sua precarização. Assim, a arquitetura pedagógica da EaD deve contemplar a organização de uma equipe diversa que dê conta de todas as especificidades da modalidade, bem como de planos e ações que lhe deem substância, conforme pode-se observar na Figura 3.

Figura 3 - Dimensões da arquitetura pedagógica da EaD



Fonte: Rodrigues (2021).

Conclusão

Para encerrar, observa-se que, apesar de a EaD ter longa trajetória no país – cujo início ocorreu, como visto anteriormente, com

modelos de cursos que utilizavam materiais impressos (por volta de 1900), seguidos daqueles via rádio ou televisão até chegar ao uso de tecnologias digitais –, só foi regulamentada em 1996, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A modalidade, portanto, é relativamente recente e ainda está em construção, sendo permeada de desafios: superar o preconceito de ser pretensamente ofertada sem qualidade; ampliar seu desenvolvimento nas instituições públicas; e ser desenvolvida considerando o tripé ensino, pesquisa e extensão, em uma perspectiva socialmente referenciada. Tais condições contrapõem-se à qualidade mercadológica que orienta sua oferta pelas instituições privadas, cujos parâmetros são medidas e rankings quantitativos, com regras e modelos que conduzem a resultados avaliados por meio de índices (LIMA; ALONSO, 2019).

Para uma EaD que se consolide na perspectiva cidadã, é preciso ter conhecimento e clareza do conceito de educação a distância, conhecer seus elementos e formas de organização, para que possa ser desenvolvida. Acrescente-se, ainda, o desenvolvimento de uma qualidade substantiva, o que significa desenvolver o sentimento de pertencimento em todos os atores envolvidos em um curso, principalmente docentes e estudantes, e tratar dos aspectos sociais, afetivos, emocionais e de inclusão. Esta engloba, principalmente, as tecnologias digitais que contribuem para os processos de interação e interatividade em cursos EaD.

Para além de todas essas questões, as instituições públicas precisam receber do governo federal previsão de recursos orçamentários para a modalidade, para que possam ocupar esse lugar (que tem sido prioritariamente das instituições privadas) de ensino e pesquisa com qualidade, possibilitando a democratização de acesso principalmente aos trabalhadores e moradores do interior do país. Conforme afirma Freire (1987), que possa ser utilizada para a emancipação/humanização dos sujeitos, e não para sua reificação pela ordem opressora ultraliberal.

REFERÊNCIAS

ALVES, João Roberto Moreira. A história da EAD no Brasil. *In*: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (org.). **Educação a Distância o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education no Brasil, 2009. p. 9-13.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm/ Acesso em: 7 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 343, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus – COVID-19. 2020a. Disponível em: <https://link.ufms.br/NcEAv/> Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior 2002-2019 - Resultados**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados/> Acesso em: 4 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 14.218, de 13 de outubro de 2021**. Altera a Lei n.º 14.040/2020 para dispor sobre a validade das normas educacionais a serem adotadas enquanto perdurarem a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14218.htm#art1/ Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20238603/do1-2017-05-26-decreto-n-9-057-de-25-de-maio-de-2017-20238503. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP n.º 14**, aprovado em 5 de julho de 2022, que trata das Diretrizes Nacionais Gerais para o desenvolvimento do processo híbrido de ensino e

aprendizagem na Educação Superior. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=238781-pcp-014-22&category_slug=julho-2022-pdf&Itemid=30192/ Acesso em: 10 out. 2022.

CHRISTENSEN, Clayton M.; HORN, Michael B.; STAKER, Heather. **Is K-12 Blended Learning Disruptive?** An introduction to the theory of hybrids. San Francisco: Christensen Institute, 2013.

CRUZ, Joseany Rodrigues; LIMA, Daniela Costa Britto Pereira. Trajetória da educação a distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 1- 19, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/64564/38229/> Acesso em: 10 out. 2022.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 26. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo; GUIMARÃES, Sérgio. **Educar com a mídia**: novos diálogos sobre educação. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Produto 01** - Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EaD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da educação Superior em EAD/CNE/UNESCO, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165_10-produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192/ Acesso em: 20 fev. 2018.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Tecnologias, Educação e formação: Conceitos, Inclusão e Iniciativas. *In*: ANDERI, Eliane Gonçalves C.; TOSCHI, Mirza Seabra (orgs.). **Inclusão digital e social** – Conhecimento e Cidadania. Anápolis, GO: Editora UEG, 2016, p. 29-48.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Panorama da EaD no Brasil e na região Centro-Oeste. **Acta Qualidade, Tecnologias e Educação a Distância**, Goiânia, v. 1, n. 6, p. 24-46, 2018.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; ALONSO, Kátia Morosov. Qualidade e educação a distância: do referencial teórico à sua proposição. **Eccos Revista Científica** – Educação. São Paulo, v. 51, p. 2- 26, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=15250&path%5B%5D=8021/> Acesso em: 8 abr. 2020.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. Formação Humana e Democracia: relações entre tecnologias digitais e educação. **Revista de Educação Pública**. Cuiabá, v. 31, p. 1-16, 2022. DOI <https://doi.org/10.29286/rep.v31jan/dez.13411>. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/13411/11103/> Acesso em: 27 out. 2022.

MAIA, Mirtes D. S. de A. **O ensino híbrido em cursos de licenciatura da UFMT: entendimentos e práticas pedagógicas em questão**. 2021. 136f. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, 2021.

MOREIRA, José Antônio; SCHLEMMER, Eliane. Por um novo conceito e paradigma de educação digital OnLife. **Revista UFG**. Goiânia, v. 20, p. 1-35, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/63438/34772/> Acesso em: 13 jan. 2022.

OLIVEIRA, João Ferreira de; AMARAL, Nelson Cardoso. As transições políticas no Brasil e seu efeito na educação brasileira. **Universidades**. Ciudad de Mexico, n. 85, p. 11-31, 2020. DOI 10.36888/udual.universidades.2020.85.274. Disponível em: <http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/274/> Acesso em: 20 jan. 2022.

PACHECO, Elsa; SOLÉ, Glória. Ser professor da geração Alpha – os desafios da profissionalização para a docência e a promoção de competências em História e Geografia. In: CARRASCO, Cosme Jesús Gómez; GONZÁLES, Xosé Manuel Souto; MARTÍNEZ, Pedro Miralles (Eds.). **Enseñanza de las ciencias sociales para una ciudadanía democrática** – Estudios en homenaje al profesor Ramón López Facal. Barcelona: Ediciones Octaedro, 2021. p. 71-90.

RODRIGUES, Marina Campos Nori. **Cursos presenciais e carga horária a distância em seus currículos: o papel do Estado, a trajetória da política e as implicações no IF Goiano**. 2021. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educa-

ção). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/11680/3/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Marina%20Campos%20Nori%20Rodrigues%20-%202021.pdf>/ Acesso em: 10 out. 2022.

SIEMENS, George. **Conectivismo**: Uma teoria de aprendizagem para la era digital, 2004. Disponível em: <https://skat.ihmc.us/rid=1J134XMRS-1ZNMY-T4-13CN/> Acesso em: 20 out. 2022.

SILVA, Maria Abadia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, v. 29, n. 78, p. 216-226, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005/ Acesso em: 10 jul. 2019.

10. A EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA E AS LEGISLAÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ESCOLA DIVERSA E PLURIEPISTÊMICA

Beatriz dos Santos Landa
Rejane Aparecida Rodrigues Candado

Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou uma mudança epistemológica na relação do estado com os povos indígenas do Brasil. Estes ultrapassaram a barreira de povos que seriam extintos, como acreditava-se no fim do século 19 e na primeira metade do século 20, com ações estatais que tentaram, por meio de diferentes arranjos, fazê-los desaparecer do tecido social brasileiro. Entre estas ações, podem ser citadas as tentativas de extermínio de povos inteiros, a expropriação de terras e os processos de confinamento em territórios ínfimos para a continuidade de suas práticas culturais, prisões e mortes no período da ditadura militar e, ainda, os processos de escolarização sob perspectivas evangelizadoras, integracionistas, assimilacionistas, homogeneizadoras e etnocêntricas.

Este texto buscará apresentar elementos da educação escolar indígena (EEI) conquistados pelo protagonismo dos movimentos indígenas após a Constituição Federal de 1988, ao discutir algumas legislações que têm configurado o processo educacional a partir dos projetos de futuro de cada povo indígena em diálogo com as políticas públicas promovidas pelos entes federados com as comunidades originárias, com apoiadores e instituições formadoras. Ao mesmo tempo, serão trazidas as vozes de intelectuais indígenas que têm feito reflexões sobre a escolarização dos povos indígenas neste início do século 21.

Breve história da educação escolar indígena nestes quase 500 anos

Dado o escopo deste artigo, não será possível aprofundar cada um desses períodos, mas é importante pontuá-los para que se reconheça que – mesmo com muitos desafios a serem enfrentados para uma educação escolar indígena intercultural e simétrica no respeito aos modos próprios de ensino e aprendizagem de cada povo indígena – houve avanços importantes para uma escola que respeita a diversidade dos modos próprios de aprendizagem das crianças indígenas.

Estudiosos sobre a temática dos processos de escolarização de crianças indígenas (FERREIRA, 2001; KNAPP, 2016; URQUIZA, 2016) classificaram esta oferta em três ou quatro períodos com características muito diversas umas das outras, no entanto, concordamos com o antropólogo Hilário Urquiza (2016, p. 292) que “não se pode negar que, durante quase cinco séculos, com raríssimas exceções, a educação escolar serviu como *ponta de lança* para o processo de aculturação e consequente dominação e tentativas de assimilação dos povos indígenas no Brasil”.

O primeiro período é caracterizado hegemonicamente pela presença jesuítica entre os indígenas no período colonial, mas também por outras ordens católicas (capuchinhos, carmelitas, beneditinos, entre outros) que realizaram investidas para escolarizar grupos de crianças indígenas sob uma educação que visava evangelizar e catequizar para transformá-los em mão de obra para a colonização, no “homem bom” (BITTAR, 2000), com a negação de seus costumes tradicionais, subalternizando seus saberes e conhecimentos acumulados por gerações, para aniquilar suas culturas (FERREIRA, 2001, p.72). A negação da diversidade indígena estava entre os objetivos com que as práticas escolarizadas eram propiciadas para os indígenas que tinham contato com estes ambientes coloniais.

Bittar (2000, p. 453-454) reforça que no período inicial da colonização:

[...] a empresa colonial portuguesa não se desassociou da missão evangelizadora protagonizada pelos jesuítas com os povos indígenas que habitavam as terras brasileiras. Esse traço distintivo do Brasil Colonial teve início em 1549, ano da chegada dos primeiros padres inicianos, obedientes às resoluções emanadas do Concílio de Trento 1545-1563), que propugnava converter todos os “negros da terra” à fé cristã: adultos e crianças.

A evangelização das crianças, desenvolvida pelas ordens religiosas, sobretudo pelos jesuítas, era um meio de conversão dos pais e das demais pessoas das aldeias e esteve diretamente associada ao silenciamento e à proibição das práticas culturais indígenas visando ao não reconhecimento e à desvalorização da diversidade indígena, para que os costumes considerados bárbaros fossem substituídos pelo modo europeu de compreender o mundo, o qual vivenciava uma grande transformação ao encontrar grupos tão diversos a partir dos empreendimentos coloniais no Novo Mundo.

Após a expulsão dos jesuítas do País, em 1759, por Marquês de Pombal, foi desmantelada a significativa estrutura educacional estabelecida por esta ordem religiosa, que contava no século 18 com o monopólio da educação, além de mais de 670 instituições, entre colégios, seminários e missões, e a educação para os indígenas foi abrangida pelo Diretório Pombalino de 1757, com diretrizes realizadas “por homens de confiança do governo português, cuja função era gerir os antigos aldeamentos e, dessa forma, desintegrar as antigas missões comandadas pelas congregações eclesiais (KNAPP, 2016, p, 55) com a proibição do uso da língua materna. No ano de 1798, foi revogado e pode-se afirmar que as políticas educacionais para indígenas foram quase nulas.

O segundo momento, conforme a maioria dos pesquisadores, assenta-se na criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI/TLN), em 1910, que foi substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) no ano de 1973, após graves acusações de corrupção. A partir de 1918, passa a denominar-se somente SPI.

Os indígenas então passaram a ser tutelados, e o modelo da oferta educacional do SPI era homogeneizadora e etnocêntrica e visava integrar o indígena na sociedade nacional, e esta perspectiva se manteve até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que significou uma transformação epistemológica na qual a diversidade indígena, os modos próprios de aprendizagem e o bi/multilinguismo foram valorizados e fundamentaram a oferta escolar a partir de então.

Foi basicamente por meio de programas de formação de professores e monitores que se desenvolveu a política da FUNAI, reconhecendo a importância da oferta do ensino bilíngue no país, e, dentre os inúmeros processos, uma escolarização que deveria respeitar as línguas indígenas desenvolvidas nas comunidades indígenas no Brasil (KNAPP, 2016, p. 61)

Com a substituição do SPI pela FUNAI, também foi aprovado o Estatuto do Índio, por meio da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que foi a primeira legislação que tornou obrigatório o ensino de línguas nativas nas escolas com a presença significativa de indígenas, mas ainda dentro de uma perspectiva colonialista e não emancipatória, especialmente aquelas criadas por diferentes ordens religiosas que muitas vezes localizavam-se ao lado das reservas criadas pelo SPI para concentrar os indígenas em espaços restritos para a liberação de terras para ocupação por não indígenas, para liberar terras para a colonização em todo território nacional (BRAND, 1997, 1998)

O terceiro momento é apontado por Ferreira (2001) e Urquiza (2016) pelo desenvolvimento de ações por parte de organizações indígenas que começaram a desenvolver variados tipos de programas com os povos indígenas, especialmente ações educacionais e de apoio à produção alimentar nos territórios ocupados por eles. O surgimento de organizações indígenas não governamentais (Opan, Cimi, Cedi, CTI, entre outras), projetos de apoio aos indígenas nas universidades e a formação do movimento indígena no fim das décadas de 1960 e 1970, período que coincide com a ditadura militar, marcam o início da terceira fase, ou seja, a formação de projetos alternativos de educação escolar. Estas iniciativas eram realizadas por pessoas ou grupos de apoio aos povos indígenas para uma educação de cunho diferenciado, emancipatório, fundamentada em suas línguas e saberes próprios, a partir das metodologias indígenas de ensino, realizadas de modo que a simetria nas trocas realizadas se baseava no respeito à cultura do outro. Estas atividades, na maioria das vezes, não eram reconhecidas pelos órgãos competentes por serem realizadas fora dos sistemas de educação tradicionais. No entanto, elas foram efetivas para que houvessem experiências exitosas de uma educação que pretendia formar cidadãos conscientes dos seus direitos e assentados em seus projetos coletivos de futuro.

O período atual é aquele que está sendo construído a partir das demandas dos povos indígenas, por meio dos diferentes movimentos que foram se multiplicando e se diversificando a partir da historicidade de cada povo, após a Constituição Federal de 1988. O último Censo do IBGE, realizado em 2010⁴¹, indicou que no Brasil existem 305 povos

⁴¹ Atualmente, está sendo realizado o Censo 2022, que deverá modificar esses números, tendo em vista os movimentos identitários que reivindicam não somente o reconhecimento de pertencer a um povo indígena dentro do País, mas também a retomada de territórios que especialmente no século passado foram invadidos, titulados irregularmente e de onde na maioria dos confrontos em defesa destes foram expulsos pela força da violência com a qual o não indígena avançou sobre estes espaços sob a justificativa de desenvolvimento baseado no extermínio das riquezas ambientais.

índigenas falantes de 274 línguas, com uma população total de 896.917 representando 0,3% da população brasileira. Há com grupos com menos de 100 pessoas a povos que possuem mais de 25 mil como os Tiku-na, Kaiowá/Guarani, Terena, Kaingangue, Macuxi.

Após apresentar de forma breve a educação escolar indígena feita *para* os povos indígenas nos séculos anteriores, a seguir serão apresentadas as legislações que foram consolidando e conformando a oferta da educação que se originaram pela potência da ação e das reivindicações dos movimentos indígenas, inicialmente com participação de lideranças tradicionais dos territórios indígenas e que atualmente também se segmentaram para discutir de forma mais pontual e específica as demandas de gênero, geracionais, educacionais, de saúde, terra, entre outros⁴².

A construção de uma educação escolar indígena intercultural, diversa e pluriepistêmica

A manifestação de Ailton Krenak na Assembleia Constituinte de 1987⁴³, que discursava enquanto pintava o seu rosto com jenipapo, cuja cor representa um estado de luto de seu povo, pois havia o risco de a emenda não ser aprovada, é um dos momentos marcantes que sensibilizou os constituintes para a aprovação de artigos que pudessem garantir os direitos ancestrais e originários dos inúmeros povos indí-

⁴² No Estado de Mato Grosso do Sul, há dois movimentos mais amplos que abarcam os demais, um deles é a Assembleia Terena, que é referente aos povos Terena, mas que tem reivindicado ações governamentais em conjunto para outros povos situados no território do Pantanal. No Cone Sul do Estado, tem-se a *Aty Guasu* (Grande Reunião), com foco nos povos Guarani e Kaiowá, dos quais se originaram a *Kunhangue Aty Guasu* (Movimento de Mulheres) e a RAJ (Reunião *Aty* Jovem), mas que permanecem em diálogo com as pautas que são coletivas do movimento mais antigo.

⁴³ <https://www.youtube.com/watch?v=ildN6lyXDNE>. Acesso em 20 de outubro de 2022

genas que naquele momento ainda eram pouco conhecidos em termos populacionais, bem como a criação do Capítulo VIII – Dos Índios, com a aprovação dos artigos 231 e 232, que asseguram direitos diferenciados aos povos indígenas. Krenak não estava sozinho, pois ao lado dele havia inúmeras lideranças e apoiadores variados que se alternaram em Brasília durante um ano, a fim de garantir que não fossem esquecidos no texto constitucional que estava sendo produzido no ano de 1987.

No dia 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição que está vigente com muitas alterações, em virtude da dinamicidade da sociedade e dos processos políticos.

O artigo 231 definiu que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”, com outros 7 parágrafos que definem melhor algumas questões que impactavam e ainda impactam a vida dos povos indígenas, como a tradicionalidade da terra, o aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, vedação da remoção de indígenas, salvo casos especiais, entre outras garantias.

Já o artigo 232 afirma que “os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”. A partir de então, os indígenas passaram a ser reconhecidos como cidadãos brasileiros com direitos plenos, deixando de serem tutelados pela Funai. O reconhecimento do País como multiétnico e pluricultural garantiu a diversidade como elemento constituinte do povo brasileiro, ensejando a partir de então toda uma movimentação em torno de uma educação escolar indígena específica e diferenciada.

A retirada da incumbência da Funai sobre o processo educacional por meio do Decreto nº 26, de 4 de fevereiro de 1991, alterou profundamente as práticas anteriores, pois, a partir de então, a educação escolar indígena foi transferida para o Ministério da Educação, que se reorganizou para planejar as ações pedagógicas, educativas e de gestão, e aos estados e municípios coube a execução destas. Todos estes entes federados se viram forçados a manejar a oferta para este segmento da população.

A seguir, serão apresentadas as legislações orientadoras para a educação escolar indígena e que abarcam temas como o reconhecimento da importância do uso da língua materna, a definição das características da EEI, as definições da compreensão de escola indígena, a formação de professores indígenas em nível Superior e Médio, a luta pela descolonização do currículo na Educação Básica e as demandas resultantes da 2ª Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei). Entre cada uma delas, há outras portarias, resoluções e reflexões que fortalecem, reconhecem e orientam a oferta da educação escolar indígena, tendo como ponto de partida as demandas de cada povo indígena para a construção dos seus projetos de futuro.

É preciso reconhecer que os avanços obtidos pelos movimentos sociais na área educacional estão longe de atender de forma equânime e igualitária as lutas para a escolarização dos indígenas com a qualidade social que requerem, pois desde o período colonial até a contemporaneidade ainda são muitos os desafios a serem superados para a oferta de educação socialmente referenciada nos saberes e conhecimentos indígenas.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996) trouxe importantes contribuições para a educação esco-

lar indígena específica e diferenciada ao utilizar duas categorias que serviram de embasamento tanto para a elaboração das legislações que passaram a orientar a educação dos povos indígenas quanto para as práticas pedagógicas e pesquisas sobre o tema, que são o bilinguismo e a interculturalidade. O artigo 78 da LDB nº 9.394/1996, inserido nas Disposições Gerais, fundamentou as bases para que as escolas indígenas tivessem elementos para descolonizar os currículos até então eurocentrados e cujos temas e pedagogias rem compreendidos até então como superiores hierarquicamente aos conhecimentos dos indígenas e aos modos próprios de aprendizagem construídos comunitariamente e transmitidos de geração a geração. Também silenciou e subalternizou outras lógicas de produção de conhecimentos que não eram inseridas nos ambientes escolarizados frequentados pelos estudantes indígenas.

Assim, os artigos 78 e 79 da LDB nº 9.394/96, além de trazerem o bilinguismo e a interculturalidade como orientação para uma educação de qualidade *para/com* os povos indígenas, também abordam o sistema de colaboração por meio do qual deve ser ofertada a valorização dos processos históricos e identitários construídos na relação desigual e assimétrica com os não indígenas, o financiamento por parte da União, a produção de material didático específico que ainda não foi resolvido adequadamente, a participação comunitária, o fortalecimento de programas de ensino e pesquisa e a previsão de formação de profissionais qualificados para atuarem nas escolas indígenas.

Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

I – Proporcionar aos índios, suas comunidades e povos a recuperação de suas memórias históricas; a rea-

firmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências;

II – Garantir aos índios, suas comunidades e povos o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não índias.

Art. 79. A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa.

§ 1º Os programas serão planejados com audiência das comunidades indígenas.

§ 2º Os programas a que se refere este artigo, incluídos nos Planos Nacionais de Educação, terão os seguintes objetivos:

I – Fortalecer as práticas socioculturais e a língua materna de cada comunidade indígena;

II – Manter programas de formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas;

III – Desenvolver currículos e programas específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades;

IV – Elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado.

[...]

Legislações posteriores, elaboradas com a participação de professores, gestores, intelectuais e movimentos de educação indígenas, vão detalhar, promover e reivindicar financiamento para garantir o atendimento ao que está previsto nesses artigos, conforme será mostrado.

Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas (RCNEI/1998)

Todo esse processo de construção, discussão e articulação de uma escola indígena específica, que superasse os momentos em que a escola planejada para os povos indígenas foi promotora de exclusão, com projetos de integração à sociedade nacional pela negação das diversidades culturais e étnicas, com ações de apagamento dos costumes tradicionais e com perspectiva assimilacionista, foi referendado pela presença coletiva de representantes da maioria dos povos de todos os estados e também de não indígenas na elaboração do Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas, que passou a orientar um currículo descolonizado, pois contemplava e respeitava os modos indígenas de conceber uma escola que se preparasse para as demandas de futuro. Como salientou na época o então ministro da Educação e do Desporto, Paulo Renato Souza:

[...] surge dentro de um marco histórico, com um conteúdo de caráter geral e abrangente. Aponta questões comuns a todos os professores e escolas, esclarecendo e incentivando a pluralidade e a diversidade das múltiplas programações curriculares dos projetos históricos e étnicos específicos (BRASIL, 1998, p. 5)

É no RCNEI que os fundamentos sobre os quais se assenta a educação escolar indígena são definidos e apresentados, e que nos documentos posteriores serão reforçados e atualizados constantemente, como uma forma de reafirmar e garantir que estes sejam os elementos norteadores na produção e na realização de uma educação pautada nos anseios e desejos de cada povo/comunidade. Os fundamentos gerais são: 1. Multiétnicidade, pluralidade e diversidade; 2. Educação e conhecimentos indígenas; 3. Autodeterminação; 4. Comunidade Educativa Indígena; 5. Educação intercultural, comunitária, específica e diferenciada, cujo item foi desdobrado para apresentar as características da EEI.

Assim, os participantes daquele momento histórico, ao produzirem um referencial para o desenvolvimento de uma escola que respeitasse os seus anseios formativos e a pluralidade de maneiras de ser e de estar no mundo, elencaram as características fundamentais para que esta fosse: comunitária, intercultural, bilíngue/multilíngue, específica e diferenciada. Desde então, os povos indígenas têm se desafiado a conceber e planejar suas escolas, selecionar currículos, escolher professores para atuar nesses espaços formativos com autonomia na gestão, visando não somente superar aspectos considerados opressivos na escola não indígena, mas criar uma nova forma de ensino e aprendizagem baseada nos saberes tradicionais construídos coletivamente, nas formas próprias de ensino, com calendários adequados aos aspectos territoriais de cada local, com currículos que contenham os saberes dos mais idosos e sábios da comunidade, que os aspectos cosmológicos e espirituais orientem a transmissão dos conhecimentos para os mais jovens e que a interculturalidade promova “experiências socioculturais, linguísticas e históricas diferentes, não considerando uma cultura superior à outra” (BRASIL, 1998, p. 22). O horizonte é superar as relações assimétricas até então existentes nas escolas pensadas *para* os indígenas, e não *com* os indígenas.

Criação da categoria escola indígena

Por meio da Resolução CEB nº 3, de 10 de novembro de 1999, foi criada a categoria escola indígena, que até então era inexistente, e foram fixadas as diretrizes nacionais para o funcionamento destas escolas, as quais precisariam atender alguns elementos que estão no artigo 2º da referida norma:

Art. 2º. Constituirão elementos básicos para a organização, a estrutura e o funcionamento da escola indígena:

I – Sua localização em terras habitadas por comunidades indígenas, ainda que se estendam por territórios de diversos estados ou municípios contíguos;

II – Exclusividade de atendimento a comunidades indígenas;

III – O ensino ministrado nas línguas maternas das comunidades atendidas, como uma das formas de preservação da realidade sociolinguística de cada povo;

IV – A organização escolar própria.

A explicitação sobre os critérios a serem considerados para que uma escola a partir de então fosse considerada indígena tinha como objetivo fundamental diferenciar estas das não indígenas. Até este momento, as escolas que atendiam os estudantes eram extensões de escolas da zona urbana ou compreendidas como escolas rurais, e, em função disso, os dados sobre o número de estudantes indígenas matriculados nos sistemas também estavam sub-representados nos levantamentos das secretarias.

Uma outra justificativa para esta diferenciação advém do fato de que este novo momento inaugurado pela CF/88 requeria que estas escolas não fossem meras reproduzoras do que já era ofertado aos indígenas em termos de escolarização, e sim que houvesse o início de uma construção escolar em que os fundamentos e as características da educação escolar indígena estivessem presentes assim como seus processos sociais e suas historicidades diversas. Esta escola, que passa a ser construída com todos os desafios, percalços, incompreensões de um lado e de outro, precisa fortalecer e promover as práticas socioculturais, econômicas e cosmológicas de cada local, atentar para os modos de organização social, respeitar as diferentes compreensões das infâncias indígenas, produzir material didático na língua materna para que

a prática social do seu uso e importância tivesse reconhecimento nas estruturas educacionais em igualdade com a língua portuguesa, entre outros elementos que estiveram e ainda estão em pauta, passados mais de vinte anos deste documento.

O documento reforça o princípio da especificidade, da diferença, da interculturalidade, do bi/multilinguismo, da participação comunitária em todas as etapas, da oferta da escola que contribua para o processo de autonomia e autodeterminação dos povos indígenas em consonância com seus projetos societários, com a criação de novas formas de se construir conhecimento e saberes e de socializar com os mais jovens por meio de práticas consideradas estruturantes das identidades de seus povos.

Plano Nacionais de Educação e a educação escolar indígena

A partir das diretrizes contidas na LDB 9394/96, percebe-se um intenso movimento de mobilização, articulação, estudos, envolvendo a sociedade civil organizadas através dos movimentos indígenas, pesquisadores, apoiadores, e as esferas governamentais, especialmente o Conselho Nacional de Educação, órgão responsável pela elaboração de políticas públicas para a Educação Brasileira. A presença ou ausência dos direitos dos povos originários no arcabouço legal acerca da Educação Escolar Indígena, possibilita observarmos os caminhos e descaminhos da construção empreendidas por esses agentes sociais.

Desde a LDB 9394/96, foram aprovados dois Planos Decenais para a Educação Brasileira, o Plano Nacional de Educação Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001 e o Plano Nacional de Educação nº 13.005 de 25 de junho de 2014. No primeiro PNE registramos que houve um texto/diagnóstico sobre a educação escolar indígena ofertada no Bra-

sil. O referido Plano previu a criação de programas que atendessem as especificidades das escolas indígenas, bem como uma linha de financiamento para a efetivação dessas políticas. Temas como categoria de Escola indígena, formação inicial e continuada de professores indígenas, equipamentos, produção de materiais didáticos, diretrizes curriculares nacionais, parâmetros curriculares nacionais, são alguns dos temas abordados.

A partir do regime de colaboração, Estados, Municípios e União deveriam conduzir e responsabilizar-se pelo cumprimento das metas e ações previstas no Plano. Mesmo não sendo o foco deste artigo, é importante registrar que o Plano previa também o acompanhamento da sociedade civil e o monitoramento do Plano, o que foi realizado com muitas dificuldades por organizações e movimentos sociais indígenas. Importante destacar que neste período o órgão responsável pela EEI, era o Ministério da Educação, o que foi acordado pelo Decreto nº 26/1991 extinguindo a exclusividade da FUNAI na atuação da educação escolar. Dias (2002) ao realizar uma análise sobre o PNE 2001, enfatiza que os conflitos no processo de elaboração do Plano muitas vezes repetem os direitos já conquistados, e avança pouco no sentido de não estabelecer ações concretas e responsabilidades.

Ao analisarmos a educação (escolar) indígena no PNE, chegamos a conclusão que as 21 metas estabelecidas, longe de contribuírem na superação do enorme “fosso” existente entre os novos preceitos constitucionais e a realidade das escolas indígenas, poderão funcionar como obstáculos ao avanço de processos indígenas de construção e consolidação de suas escolas (DIAS, 2022, p.133).

Por sua vez, o PNE de 2014-2024, traz em sua redação a garantia de maior controle social quanto ao acompanhamento e monitoramento do Plano, através de conferências nacionais, precedidas de municipais,

distritais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, o qual terá como atribuição acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas. A Educação Escolar Indígena está contemplada no princípio “X, quanto à promoção dos princípios do respeito aos Direitos humanos, a diversidade e a sustentabilidade socioambiental”. Destaque para meta sete “Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias para o Ideb”. No desdobramento desta meta, as comunidades indígenas e quilombolas ganham relevo, no item 7.26.

Consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares do tempo; a oferta do ensino bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial (PNE, 2014).

O PNE 2014, que está em período de vigência, sofreu as consequências da mudança de governo e com o golpe a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016, e troca no comando do país pelo vice Michel Temer, o que provocou novas orientações na política educacional brasileira. Setores da sociedade civil organizada, membros de entidade de ensino e pesquisa, recusaram-se a permanecer no Fórum Nacional de Educação e no Conselho Nacional de Educação

respectivamente. Como resposta, a sociedade civil organizada instituiu o Fórum Nacional Popular de Educação como instrumento de resistência, “para pressionar o governo federal a fazer valer a implementação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de Educação e viabilizar a organização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018).

A temática indígena e a descolonização dos currículos na Educação Básica

A aprovação da Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, pode ser considerada um avanço fundamental para a desconstrução do imaginário nacional do lugar que os povos indígenas ocupam atualmente. A colonialidade do saber e do ser ainda presente nos currículos escolares ou mesmo universitários, que os relega a uma total exclusão – por serem considerados extintos, ou por serem compreendidos como seres do passado, porque preservam/atualizam/ressignificam as suas práticas culturais vivenciadas coletivamente; ou por não serem considerados mais indígenas por acessarem bens materiais da contemporaneidade, como computadores, celulares, televisão, e em muitos casos por frequentarem as universidades para a sua formação –, tem nesta lei a oportunidade de desconstruir e problematizar as bases históricas nas quais este imaginário se sustenta.

Pesquisas têm demonstrado que professores da Educação Básica possuem pouca ou nenhuma informação sobre a existência de povos indígenas no País, ainda que o Censo de 2010 aponte para a presença de 305 povos falantes de 274 línguas no Brasil. As justificativas para esta situação são variadas, vão desde ausência da temática nos currículos de formação inicial, o não tratamento da história indígena nos cursos de formação continuada e o escasso acesso à bibliografia que

trata dos povos indígenas nas escolas até a permanência de uma imagem cristalizada, subalternizada, inferiorizada e hierarquizada, que direciona para considerá-los “sem história”, entre outras motivações que podem ser apontadas.

Sobre a referida lei, Nascimento, Vieira e Landa (2019) afirmam que:

Ao realizar uma leitura mais atenta dos parágrafos da Lei nº 11.645/2008, observamos que, além de apresentar os possíveis conteúdos que podem ser trabalhados nas práticas pedagógicas dos professores, a lei não é responsabilidade de algumas áreas do conhecimento (História, Literatura e Educação Artística), mas deve estar presente ou atravessada em todas as disciplinas do currículo escolar (2019, p. 403).

A Lei nº 10.639/2003 já tornava obrigatória a inclusão da história e da cultura afro-brasileira, e a Lei nº 11.645/2008 modificou e ampliou o escopo da LDB nº 9.394/1996 no artigo 26A para incluir a temática indígena, promovendo pesquisas e estudos sobre este segmento populacional nos diferentes períodos da história do País, alterando as práticas docentes pelo reconhecimento do protagonismo dos povos indígenas ao resistirem às inúmeras tentativas de seu extermínio físico, cosmológico e simbólico.

Art. 1º O art. 26A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26A. 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.

§ 2º Os conteúdos referentes à história e à cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar,

em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História brasileiras. (NR)

Para Ailton Krenak (2019, p. 328), a obrigatoriedade da temática história e cultura afro-brasileira e indígena nos currículos da Educação Básica “(...) se tornou uma oportunidade de compartilhar quem somos, o que sabemos e como nos relacionamos com a sociedade”, e o antropólogo Gersem Baniwa afirma que esta é uma oportunidade de transformar os conhecimentos construídos ao longo do processo de escolarização pelos não indígenas que relegam os povos indígenas a um não reconhecimento de sua presença como elemento que contribuiu e contribui para a sociedade brasileira. Segundo ele, a existência da Lei nº 11.645/2008

[...] embora de forma lenta, parcial e limitada, vem cumprindo o seu papel na medida em que está contribuindo para uma mudança histórica na relação do Estado e da sociedade brasileira com os povos indígenas e africanos, baseada fundamentalmente em imaginários negativamente estereotipados ou de uma invisibilização, desprezo, indiferença e preconceito gerados pelo desconhecimento ou falsos conhecimentos sobre essas sociedades ameríndias e africanas (BANIWA, 2016, p.12)

Este mesmo autor destaca que é necessário

[...] criar um ambiente e hábito cultural e cognitivo de reconhecimento e conhecimento de suas existências, enquanto povos étnica e culturalmente distintos. O primeiro desafio, portanto, é fazer que esses povos sejam reconhecidos e conhecidos como tais, para depois serem respeitados nos seus direitos específicos e diferenciados. (BANIWA, 2016, p.12)

Esta alteração na legislação, assim como todas as demais que tratam da EEI, foi resultado da luta dos movimentos indígenas que

reivindicaram o reconhecimento de sua participação na construção da história nacional, mas, como afirmado acima, os desafios para o cumprimento da lei esbarram em processos que requerem que se reconheça que os povos indígenas foram e são fundamentais para a o País, reconhecendo a diversidade de sua existência, o papel que desempenham na preservação ambiental, na forma de se relacionar com as estruturas políticas, sociais e econômicas, na formação inicial e continuada de professores e na produção de material didático que trate da temática e do respeito a historicidades que não sejam as provenientes da hegemonia europeia.

A 2ª Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei), no eixo IV, o qual acolheu propostas para “Políticas de Atendimento à Educação Escolar Indígena na Educação Básica”, reforçou que “os sistemas de ensino devem criar mecanismos específicos e apropriados, com a participação e o protagonismo dos povos indígenas, para garantir a implementação e a efetivação da Lei nº 11.645/2008 no âmbito da Educação Básica”.

A educação escolar indígena e os territórios etnoeducacionais

O Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009, que trata sobre os territórios etnoeducacionais, é uma das normativas que apresentam a menor efetividade no atendimento ao que se propõe o seu conteúdo. A perspectiva era de que as políticas para a educação escolar indígena superassem os limites geográficos e valorizassem as relações intersocietárias construídas pelos povos indígenas, considerando os aspectos históricos, as línguas, os aspectos socioeconômicos que foram sendo constituídos neste longo processo histórico e social, conforme está previsto no artigo 6º do referido decreto.

Povos localizados em territórios diversos, mas que apresentassem elementos sócio-históricos que fossem reconhecidos por eles como relevantes e que produzissem uma agenda educacional com os mesmos interesses poderiam ser atendidos e compreendidos pelas políticas públicas da educação de forma mais orgânica.⁴⁴

O artigo 6º, ao definir a oferta da EEI por “organização territorial da educação escolar indígena”, ouviria as comunidades indígenas envolvidas, os entes federativos envolvidos, a Funai, a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, os Conselhos Estaduais de Educação Escolar Indígena e a Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI), que eram muito atuantes naquele momento. Em seu parágrafo único, caracterizava os territórios etnoeducacionais da seguinte forma:

Cada território etnoeducacional compreenderá, independentemente da divisão político-administrativa do País, as terras indígenas, mesmo que descontínuas, ocupadas por povos indígenas que mantêm relações intersocietárias caracterizadas por raízes sociais e históricas, relações políticas e econômicas, filiações linguísticas, valores e práticas culturais compartilhados (BRASIL, 2009).

Sobre este decreto, Knapp (2018, p.28) diz que “a ideia de garantir que se possam realizar ações específicas no que diz respeito à educação escolar indígena, respeitando as especificidades de cada realidade, é extremamente relevante”. Entretanto, também destaca que as comissões criadas para promover a EEI centrada nos processos societários dos povos esbarraram na indefinição existente sobre quem deveria financiar efetivamente as ações de planejamento e execução do que estava previsto no decreto, entre outras situações que não foram resolvidas.

⁴⁴ Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, foram criados dois territórios etnoeducacionais: 1) Povos do Pantanal, que incluiu as etnias Terena, Kinikinau, Kadiwéu, Guató, Ofaié, Atikum; e 2) Cone Sul, do qual fazem parte as etnias Guarani e Kaiowá.

Apesar do não atendimento ao previsto no decreto, no ano de 2013, por meio da Portaria nº 1.062, de 30 de outubro, foi instituído o Programa Nacional dos Territórios Etnoeducacionais (PNTEE), que reafirmava o seguinte:

Art. 2º. Os territórios etnoeducacionais são espaços institucionais em que os entes federados, as comunidades indígenas, as organizações indígenas e indigenistas e as instituições de Ensino Superior pactuam as ações de promoção da educação escolar indígena, efetivamente adequada às realidades sociais, históricas, culturais, ambientais e linguísticas dos grupos e comunidades indígenas.

É importante destacar que no mesmo dia em que ocorreu a instituição do PNTEE foi criada a Ação Saberes Indígenas na Escola (Asie), a qual está vigente até o presente momento e será discutida a seguir.

Formação continuada de professores indígenas

Com o protagonismo dos indígenas na implementação da educação escolar indígena e a participação dos movimentos sociais indígenas e de parcerias históricas (universidades, outros movimentos sociais, ONGs, etc.), as legislações foram sendo elaboradas para responder às demandas burocráticas, de gestão, de financiamento e formação que se apresentavam e que tinham de ser previstas com vistas a consolidar a EEI. E, ao mesmo tempo em que nos territórios indígenas esta educação diferenciada e específica era implementada e se fortalecia com o apoio das comunidades, as legislações federais, estaduais e municipais também acompanhavam este movimento, que nem sempre estava em sintonia.

De modo contínuo, com o avanço das discussões sobre a EEI, houve a criação de escolas indígenas de Ensino Fundamental e Médio,

cursos específicos para formação de professores indígenas, processos seletivos e concursos públicos para o ingresso de indígenas nas escolas, contratação de indígenas pelas prefeituras para serem gestores nas Secretarias de Educação, ocupação de coordenações e direções das escolas, cujo estado nacional reconheceu que o Brasil é um país multiétnico e culturalmente plural. Entretanto,

Apesar destes avanços, a formação continuada de professores e a produção de material didático específico para as escolas indígenas ainda eram lacunas bastante evidentes, que passaram a ser minimizadas por meio da instituição da Ação Saberes Indígenas na Escola, no ano de 2013, por meio da Portaria nº 1.061 (LANDA, 2014, p.3).

Com a Portaria nº 1.061, de 30 de outubro de 2013, que criou a Ação Saberes Indígenas na Escola (Asie), pode-se afirmar que os objetivos estruturantes da Asie eram “(...) promover a formação continuada de professores da educação escolar indígena”; “oferecer recursos didáticos e pedagógicos que atendam às especificidades da organização comunitária, do multilinguismo e da interculturalidade que fundamentam os projetos educativos nas comunidades indígenas”; e realizar a “elaboração de materiais didáticos e paradidáticos em diversas linguagens, bilíngues e monolíngues, conforme a situação sociolinguística e de acordo com as especificidades da educação escolar indígena”. A partir de 2013, universidades passaram a atuar na formação continuada de professores contando com a participação não somente de especialistas e pesquisadores das instituições, mas de indígenas, que passaram a colaborar na formação diferenciada, específica e intercultural nas comunidades e escolas que foram contempladas com esta ação.

Apesar dos problemas de repasses financeiros no tempo adequado, das interrupções temporais em alguns períodos por mais de um ano, com mudanças no quadro de pessoal tanto nas IES quanto nas es-

colas e prefeituras, e ainda considerando o período da pandemia de Covid-19, que exigiu que as atividades fossem realizadas de forma on-line, houve formação continuada e também a produção de material didático em línguas maternas abordando diferentes conteúdos para serem utilizados em sala de aula a partir das discussões feitas coletivamente com professores, gestão escolar, comunidade e estudantes indígenas.

A construção simbólica de uma escola que atenda aos anseios das comunidades indígenas ainda é recente se compararmos com a história educacional do País, mas ela apresenta potencial de transgredir os processos que a oprimiram desde o período colonial, ao tentar apagar, negar, desqualificar e silenciar seus conhecimentos substituindo-os por outros que não dialogavam com seus próprios modos de produzir saberes.

Diretrizes curriculares específicas para a educação escolar indígena

A Resolução CNE/CEB nº 5, de 22 de junho de 2012, que fixou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica, faz um retomada do que foi sendo produzido em termos educacionais para os povos indígenas, tais como os fundamentos, as características, a importância de se ouvir a comunidade educativa local, especialmente as pessoas mais idosas, sábios e sábias, as lideranças religiosas, o diálogo entre os saberes produzidos pela ciência ocidental e os produzidos pelos povos indígenas em processos interculturais, o bi/multilinguismo, a produção de material didático que atendessem aos currículos específicos e diferenciados, entre outros.

Em seu artigo 1º, sintetiza como devem ser compreendidas as diretrizes:

[...] 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.

Deve-se destacar que a Educação Infantil foi a etapa da Educação Básica que tardou para ser citada nos documentos orientadores da EEI, pois os ensinos Fundamental e Médio apresentavam-se como mais urgentes para se tornarem realidades efetivas nos territórios indígenas e de forma ainda desigual de sua oferta no País. Entretanto, esse atraso ocorreu porque, também extrínseca ao contexto indígena, a Educação Infantil foi sendo conquistada progressivamente e ainda é ofertada com muita dificuldade, pois muitas crianças ainda não têm vagas garantidas nos Centros de Educação Infantil (Ceims).

As comunidades indígenas passaram a reivindicar progressivamente a oferta da Educação Infantil, a qual ainda é vista com muitas restrições por alguns povos, pois estes acreditam que, antes da obrigatoriedade da matrícula aos seis anos, as aprendizagens devem ser realizadas na família e na comunidade educativa local, para que os saberes construídos coletivamente sejam aprendidos com as pessoas idosas da família e especialistas e demais sábios da comunidade. Por este motivo, o artigo 8º garante que esta etapa da Educação Básica seja implementada a partir de suas referências culturais e também sobre a idade de matrícula das crianças na escola, garantindo a autonomia de cada povo para dar início ao processo de escolarização.

Assim, o currículo das escolas indígenas deve ser construído coletivamente, com a participação de toda a comunidade, tendo como referenciais os processos sócio-históricos, culturais, sociais e cosmológicos que identificam cada uma das etnias no País. Estas diretrizes cur-

riculares visam descolonizar o currículo que não incluía a diversidade da produção de vida dos povos, os conhecimentos e as línguas indígenas, os processos próprios de aprendizagem que ainda estão presentes nas escolas sob gestão e práticas hegemônicas e homogêneas ofertadas ainda em muitos locais.

Formação de professores indígenas

A implantação da EEI nos territórios indígenas ocorreu sem que houvesse indígenas com formação adequada para atuarem nos níveis escolares que iam sendo gradativamente conquistados nos espaços escolares. A partir do início do século 21, a formação específica para atuar nos espaços educativos passou a ser um imperativo e, por meio das secretarias estaduais e em parceria com universidades, foram iniciadas discussões para sanar esta lacuna.

Com o advento de cursos de formação de Ensino Médio com formação específica para indígenas, elaborados em conjunto com instituições, indígenas interessados no tema por meio dos movimentos, fóruns, etc., para atuarem na primeira etapa do Ensino Fundamental multiplicaram-se pelo País. Por outro lado, as universidades públicas passaram a ser demandadas para a inclusão de indígenas em seus quadros discentes, o que foi viabilizado por meio de cotas, vagas e notas suplementares, cursos específicos financiados pelo governo federal.

O Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (Prolind) foi iniciado em 2008 e visava formar professores para a docência no Ensino Médio e nos anos finais do Ensino Fundamental das comunidades indígenas, pois estas etapas passaram a ser demandadas à medida que cada vez mais crianças concluíam a primeira etapa e, para que permanecessem nas aldeias estudando, tanto

as escolas começaram a ampliar as ofertas como passou a ser necessária a existência de um corpo docente especializado para atuar como mediador da interculturalidade, pois eram estas pessoas que promoveriam o diálogo entre os saberes tradicionais e os saberes ocidentais nos espaços educativos.

A Resolução CNE/CP nº 1, de 7 de janeiro de 2015, instituiu as diretrizes curriculares nacionais para a formação de professores indígenas em cursos de Educação Superior e de Ensino Médio para orientar instituições de Ensino Superior, especialmente as públicas, que são as que têm ofertado formações diferenciadas para indígenas, assim como para as secretarias estaduais que desejam atuar na formação de professores para este segmento da população. Os princípios desta formação podem ser encontrados no artigo 2º:

Art. 2º Constituem-se princípios da formação de professores indígenas:

I – Respeito à organização sociopolítica e territorial dos povos e comunidades indígenas;

II – Valorização das línguas indígenas entendidas como expressão, comunicação e análise da experiência sociocomunitária;

III – Reconhecimento do valor e da efetividade pedagógica dos processos próprios e diferenciados de ensino e aprendizagem dos povos e comunidades indígenas;

IV – Promoção de diálogos interculturais entre diferentes conhecimentos, valores, saberes e experiências;

V – Articulação dos diversos espaços formativos, tais como a comunidade, o movimento indígena, a família e a escola; e

VI – Articulação entre docentes, gestores e demais profissionais da educação escolar e destes com os educadores tradicionais da comunidade indígena.

Atualmente, em virtude do não financiamento da educação escolar indígena em geral, a formação de professores com perspectivas específicas e diferenciadas foi comprometida por um governo que ignora a diversidade, a pluralidade cultural, a multiétnicidade e a interculturalidade como fundantes para uma EEI que respeite os aspectos socioculturais e linguísticos de cada povo, com ofertas de formação para professores muito distintas, não homogêneas na quantidade de vagas necessárias para atender à demanda e poucos cursos específicos de projetos societários de cada etnia. Por outro lado, consideram-se que as propostas educativas nos territórios indígenas pressupõem que as pessoas que farão a mediação educacional nas escolas por meio de práticas que tenham significado para crianças e jovens pertençam às suas comunidades, pois são fundamentais para que se atinja a excelência social almejada.

Houve avanços nos dispositivos legais relacionados ao tema, mas ainda há muitos desafios a serem superados.

O difícil diálogo entre a EEI e a BNCC

Outro indicativo da mudança de orientação a política nacional ocorreu ainda na gestão Temer, com a elaboração de uma nova versão da Base Nacional Comum Curricular, através da Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017 que “Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica (RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 2/2017)”.

Em 2017, com a alteração da LDB por força da Lei nº 13.415/2017, a legislação brasileira passou a utilizar, concomitantemente, duas nomenclaturas para se referir às finalidades da educação: Art. 35-A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento [...] Art. 36. § 1º A organização das áreas de que trata o caput e das respectivas competências e habilidades será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada sistema de ensino (BRASIL, 20178; ênfases adicionadas).

A BNCC por ter um caráter orientativo nacional carrega muitas ambiguidades no sentido de articular o arcabouço legal existente, especialmente quanto às populações étnico-raciais. As garantias previstas quanto ao direito de estudar em línguas maternas, através dos seus processos próprios de ensino aprendizagem, autonomia quanto aos rearranjos curriculares, calendários próprios, sistemas de avaliação, caráter comunitário da educação.

Muitas seriam as reflexões sobre a força de um currículo nacional para todos indistintamente, e os direitos reservados desde a Constituição Federal de 1988, destacamos alguns exemplos desses tensionamentos latentes no chão das escolas indígenas. O primeiro deles, é o desconhecimento dos direitos dos povos indígenas e suas comunidades, por parte dos gestores, especialmente os não indígenas. Vejamos:

Ao adotar esse enfoque, a BNCC indica que as decisões pedagógicas devem estar orientadas para o desenvolvimento de competências. Nesse artigo, a LDB deixa claros dois conceitos decisivos para todo o desenvolvimento da questão curricular no Brasil. O primeiro, já antecipado pela Constituição, estabelece a relação entre o que é básico-comum e o que é diverso em matéria curricular: as competências e diretrizes são comuns, os currículos são diversos. O

segundo se refere ao foco do currículo. Ao dizer que os conteúdos curriculares estão a serviço do desenvolvimento de competências, a LDB orienta a definição das aprendizagens essenciais, e não apenas dos conteúdos mínimos a ser ensinados. Essas são duas noções fundantes da BNC (BNCC, p. 13, 2017).

Para além das questões conflitantes vivenciados nas escolas indígenas para o cumprimento da BNCC, como cobrança no cumprimento de prazos na implementação da BNCC, muitas vezes sem políticas de formação continuada que explique a proposta e suas implicações, exemplo dos conteúdos curriculares base, e os conhecimentos específicos. Pensando a partir do concreto, como as escolas têm definido o que é geral e específico para elas?

Em que pese o caráter orientativo/obrigatório da BNCC requer que os sistemas de ensino, através de lei, regulamentem as orientações curriculares para as redes, destacando os currículos/questões/temáticas regionais/locais, contemplando a parte diversificada do currículo. A partir do texto da BNCC e o formato e método apresentado a partir de habilidades e competências, com os códigos vinculados aos descritores dos conteúdos/conhecimentos, colocam as escolas indígenas, suas comunidades e projetos étnicos em xeque, pois é como se fossem autorizados a terem autonomia desde que cumpram a Base.

Esse dilema não é vivido apenas nas escolas indígenas, quilombolas e do Campo, mas por todas as escolas que se propõem a produzir projetos pedagógicos escolares autônomos. Para o desenvolvimento de projetos escolares étnicos essas escolas precisam garantir seus modos próprios de ensinar e aprender sejam respeitados, assim como as temporalidades que regem a dinâmica de seus modos de vida. Essas e outras questões não são novidade, elas resultam de anos de debate entre as organizações e movimentos indígenas e seus parceiros históricos, originaram leis conquistadas a partir de intensa mobilização so-

cial. Retomando os princípios da elaboração de políticas públicas para populações indígenas é pressuposto jurídico que sejam consultados em todas as fases de elaboração. Qualquer legislação que não respeite este princípio incorre no risco da incompreensão e abandono, pelo esvaziamento de sentidos. A saída aponta a interculturalidade, o diálogo, a reciprocidade e o respeito às diferenças.

É salutar registrar que existia uma versão preliminar de uma Base Comum que estava em processo de construção coletiva, em atendimento às metas indicadas no Plano Nacional de Educação nº 13.005 de 25 de junho de 2014, e que foi ignorada no contexto de 2017.

Considerações finais

Ao apresentar um panorama sobre a legislação que sustenta a educação escolar indígena ofertada pelos entes federativos do País, buscou-se demonstrar que, mesmo com a existência de normativos que garantam que esta educação seja construída a partir dos projetos societários de cada povo, a oferta da educação escolar indígenas ainda esbarra em burocracia, a qual insiste em desrespeitar a autonomia das comunidades indígenas no que concerne ao tipo de escola, currículo, avaliação, calendário, entre outros aspectos presentes no ambiente escolar. Também esbarra na falta de financiamento, para que sejam construídos espaços adequados para o processo de ensino-aprendizagem, e na falta de investimento na formação de professores indígenas para atuarem em todas as etapas educacionais – da Educação Infantil ao Ensino Superior. No aspecto epistemológico, há a imperiosa necessidade de efetivação de processos interculturais que garantam que as relações entre indígenas e não indígenas e os conhecimentos produzidos por ambos os segmentos sejam valorizados simetricamente.

As legislações presentes no texto não representam a totalidade do que tem sido produzido em termos normativos, mas são aquelas que reconfiguraram a educação escolar indígena no fim do século 20 e início do século 21. Entretanto, por meio delas é possível perceber os avanços que os movimentos indígenas, junto de suas lideranças e organizações apoiadoras, obtiveram como definição e elementos norteadores para que a EEI fosse efetivamente indígena. Para tal propósito, esta deve ser específica, diferenciada, intercultural, bi/multilíngue e comunitária, de forma a garantir as diferenças étnicas, societárias, produtivas, cosmológicas e de produção e socialização do conhecimento que cada um desses povos apresenta.

A luta por uma escola socialmente referenciada e de qualidade será contínua, para que as escolas resultantes de todo esse esforço coletivo preparem crianças e jovens para os desafios que estes enfrentarão no século 21 para garantir seus territórios tradicionais e a valorização de seus conhecimentos e línguas originárias, com a finalidade de ampliar e consolidar uma formação escolar de qualidade, que respeite e, ao mesmo tempo, seja conduzida pela sabedoria da ancestralidade.

REFERÊNCIAS

BANIWA, G.J. dos S. L. A história e cultura indígena no contexto da Lei 11.645/2008: reflexos na educação brasileira. **Revista de Educação do COGEIME**, Manaus, v. 25, n. 49, p. 11-23, 2016.

BANIWA, Gersem Luciano. **Educação escolar indígena no século XXI: encantos e**

desencantos. 1ª. ed., Rio de Janeiro: Mórula, Laced, 2019.

BITTAR, Marisa Bittar; FERREIRA JÚNIOR, Amarílio. Júnior Infância, catequese e aculturação no Brasil do século 16. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 81, n. 199, p. 452-463, 2000.

BRAND, Antônio. **O Impacto da Perda da Terra sobre a Tradição Kaiowá/Guarani: os difíceis caminhos da palavra**. Porto Alegre, PU-CRS, 1997. (Tese de Doutorado).

_____. “Quando chegou esses que são nossos contrários” - a ocupação espacial e o processo de confinamento dos Kaiowá/ Guarani no Mato Grosso do Sul. **Multitemas**, Campo Grande, Editora UCDB, p. 21-51, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB n. 5**, de 22 de junho de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2012. Disponível em: <https://abrir.link/c4Tur>. Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Parecer CNE/CP n. 6**, de 2 de abril de 2014. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP n. 1**, de 7 de janeiro de 2015. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas em cursos de Educação Superior e de Ensino Médio e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2015b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP n. 2**, de 1 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. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Referenciais para a formação de professores indígenas**. Brasília, DF: MEC; SEF, 2002.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Lei Federal n.º 10.172**, de 9/01/2001. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB n. 3**, de 10 de novembro de 1999. Fixa Diretrizes Nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 1999.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Lei Federal n.º, de 25/06/2014**. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://abrir.link/faofN>. Acesso em: 8 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto 26/91**. Dispõe sobre a Educação Indígena no Brasil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0026.htm#:~:text=DECRETO%20No%2026%2C%20DE,a%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Ind%C3%ADgena%20no%20Brasil. Acesso em: 15 fev. 2021

DIAS, Rosa Helena Dias da. O Estado Brasileiro e a Educação Escolar Indígena: um olhar sobre o Plano Nacional de Educação. **Tellus**, ano 2, n.2, p 123-136, abr. Campo Grande 2002.

FERREIRA, Mariana K. L. A educação escolar indígena: um diagnóstico crítico da situação no Brasil. In: LOPES da SILVA, A.; FERREIRA, M. K. L. (Orgs.) **Antropologia, história e educação: a questão indígena e a escola**. SP: Global, 2001.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO POPULAR. in <https://fnpe.com.br/sobre-o-fnpe/>. Acesso em 05. out. 2022.

LANDA, Beatriz dos Santos. A formação continuada de professores/as Guaraní e Kaiowá, os saberes indígenas e a produção de material didático específico no sul de Mato Grosso do Sul. Reunião de Antropologia do Mercosul. **Anais da XIII Reunião de Antropologia do Mercosul.** Jean Segata, Ceres Gomes Victora(Orgs). Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas -UFRGS, 2019.

MEC/SECADI. **Edital de Convocação nº 3**, de 24 de junho de 2008. http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/PROLIND/edital_prolind2008.pdf. Acesso em 12 out. 2022

KNAPP, Cássio Knapp. Avanços e estagnações nas políticas públicas para a educação escolar indígena após a Constituição Federal de 1988. **Revista Perspectiva Histórica**, n.11, 2018

KNAPP, Cássio. **Ensino bilíngue e educação escolar indígena para os Guarani e Kaiowá de MS.** Dourados, UFGD, 2016

KRENAK, Edson (Edson Dorneles de Andrade). O indígena como usuário da lei: Um estudo etnográfico de como o movimento da literatura indígena entende e usa a lei Nº 11.645/2008. **Cad. Cedec**, Campinas, v. 39 n. 109, p. 321-356, 2019

NASCIMENTO, Adir Casaro; VIEIRA, Carlos Magno Naglis; LANDA, Beatriz dos Santos. Experiências interculturais na Universidade: a presença dos indígenas e as contribuições à lei nº 11.645/2008. **Cad. Cedec**, Campinas, v. 39 n. 109, p. 397-416, 2019

TAFFAREL, Celi Nelza Zulke; CARVALHO, Marize Souza. A extinção da SECADI: Um golpe fatal nas conquistas no campo da educação. **GPOSSHE Online**, v.2 n.1, Fortaleza, 2019. <https://revistas.uece.br/index.php/CaderndoGPOSSHE/article/view/1523/1274>. Acesso em: 06 set. 2022.

URQUIZA, Antônio Hilário Aguilera. Elementos da história da educação escolar indígena no Brasil – uma “guinada epistemológica”. In: Antônio Hilário Aguilera Urquiza (Org.). **Antropologia e História dos Povos Indígenas em Mato Grosso do Sul.** EdUFMS, Campo Grande/MS, 2016, p.287-304

URQUIZA, Antonio Hilario Aguilera; NASCIMENTO, Adir Casaro. O desafio da interculturalidade na formação de professores indígenas. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 44, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/12741>. Acesso em: 21 out. 2020.

11. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL E AVALIAÇÃO

Sandra Zákia Sousa

Cláudia Oliveira Pimenta

Introdução

O objetivo deste capítulo é abordar características do processo de construção da avaliação da educação infantil no Brasil, a qual, na atualidade, integra o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Com este propósito, em seguida à esta introdução, são destacadas algumas iniciativas conduzidas – nessa direção – pelo governo federal, nos últimos dez anos. Feitos esses destaques, o texto apresenta, de modo sucinto, elementos que permitem subsidiar a compreensão do arcabouço legal relativo à avaliação da educação infantil vigente no país. Por fim, coloca em discussão dimensões que contribuem para o delineamento da avaliação da educação infantil, orientadas pelos compromissos de garantia do direito das crianças e seus responsáveis à educação pública de qualidade e promoção de cidadania.

Na Educação Infantil, falar de qualidade, necessariamente, inclui a necessidade de ampliação da oferta, em especial para atendimento da população com até três anos de idade. Dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2021 (BRASIL, 2022) indicam que, nesta etapa, vinha ocorrendo crescimento de matrícula até o ano de 2019, no entanto, houve redução entre os anos de 2019 e 2021, sendo um dos fatores influentes a suspensão de atividades presenciais nas escolas, em decorrência da pandemia de Covid 19.

Sobre acesso à creche, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua⁴⁵, de 2019, registra atendimento de 35,5% das crianças com até 3 anos de idade. Quanto à pré-escola, embora a matrícula das crianças de quatro e cinco anos seja compulsória, a Pnad informa que 92,7% das crianças dessa faixa etária estão matriculadas em alguma instituição educacional, o que significa que mais de 7% delas estão fora da escola, comprometendo o processo de universalização, o qual, segundo o Plano Nacional de Educação - PNE 2014/ 2024 (BRASIL, 2014), deveria ter se concretizado em 2016.

Esses dados, quando analisados com recortes geográficos e localidades, nível socioeconômico e raça/cor revelam, ainda, a dimensão da desigualdade do sistema escolar brasileiro, que historicamente reproduz as desigualdades sociais, embora a legislação vigente e, usualmente, os programas e planos governamentais afirmem o compromisso com a implantação de políticas públicas que promovam equidade.

Contudo a materialização desse compromisso persiste como uma lacuna a ser superada. Dente as ações governamentais que podem – ou não – contribuir para tornar realidade a educação pública está a avaliação, aqui compreendida como inerente às políticas educacionais e como um dever dos gestores públicos e um direito da sociedade.

No entanto, é necessário atentar-se ao caráter social, político e ideológico da avaliação, pois esta atividade traz intrínseco o poder de afirmar valores com base em uma dada noção de qualidade do objeto em análise. A noção de qualidade é polissêmica, pois,

Qualidade não é ‘algo dado’, não existe ‘em si’, remetendo a questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a análise de qualidade. A emergência de critérios de avaliação não se dá de modo dissociado

⁴⁵ Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnad/>. Acesso em 23 out. 2022.

das posições, crenças, visão de mundo e práticas sociais de quem os concebe. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica, social política de quem faz o julgamento e dela é expressão. Portanto, os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam. (SOUSA, 1997, p. 267)

Daí a relevância de se ter clareza quanto ao projeto educacional e social que está sendo afirmado por meio da avaliação, considerando desde a análise de seus fundamentos e princípios, aos processos de decisão, implantação e uso dos resultados.

A natureza complexa das políticas públicas impõe que se considere, na avaliação, entre outros atributos, a amplitude e a diversidade de agentes envolvidos em sua formulação e execução, bem como os divergentes e concorrentes posicionamentos que se entrecruzam. Nos debates instaurados no Brasil, sob a afirmação do direito das crianças a uma educação de qualidade, diferentes propostas de avaliação têm sido veiculadas, as quais afirmam, por meio de seus delineamentos, concepções distintas de qualidade da Educação Infantil⁴⁶.

Normativas referentes aos direitos das crianças

Uma das conquistas de movimentos e de mobilizações sociais de luta pela democratização da sociedade, organizados ao final da década de 1970 e início da década de 1980 no país⁴⁷, últimos anos da Ditadura Militar, foi o reconhecimento do direito da criança pequena e de suas famílias à educação, entre outros direitos.

⁴⁶ São ilustrativos desse debate os artigos de Sousa (2014 e 2018).

⁴⁷ Artigo de Galvão, Silveira e Barbosa (2020) destaca iniciativas voltadas à consolidação do direito à Educação Infantil no Brasil, desencadeadas no período 1985-1988. Também, Artigo de Flores (2017), trata deste assunto no contexto de 20 anos da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96).

Dos dispositivos legais que regem esses direitos, ressaltam-se a Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8069/1990 (BRASIL, 1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 - LDBN 9394/96 (BRASIL, 1996) e o Marco Legal da Primeira Infância de 2016, Lei nº 13.257/2016 (BRASIL, 2016).

O ordenamento jurídico vigente, por meio dos preceitos e princípios assumidos, afirma a educação em creches e pré-escolas como direito, com identidade própria e orienta-se no sentido de suplantiar a perspectiva essencialmente assistencial, até então dominante.

A CF/88 em seu artigo 227, prescreve:

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

Às crianças de zero a seis anos de idade a CF/88 assegura como dever do Estado o atendimento em creches e pré-escolas e estabelece ser competência dos municípios a oferta desta etapa educacional, em colaboração com os estados e a União. A Emenda Constitucional nº 59/2009 prevê a universalização da pré-escola, por meio da obrigatoriedade da matrícula das crianças a partir de quatro anos e a ampliação da oferta de vagas em creches para crianças de zero a três anos.

O ECA (BRASIL, 1990), que regulamenta o artigo 227 da CF, define as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos, que demandam proteção integral e prioritária por parte da família, sociedade e do Estado. Dentre outras iniciativas, decorreu do ECA o estabeleci-

mento do Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016), que estabelece princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas que visem a atender aos direitos da criança na primeira infância.

Conforme estabelecido na LDBN 9394/96, a educação infantil se constitui a primeira etapa da Educação Básica, atendendo crianças na faixa etária de zero a 5 anos⁴⁸. Com alterações aprovadas pela Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013⁴⁹ explicita-se como finalidade da educação infantil “o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.” (Artigo 29)

Uma medida fundamental para a garantia do direito à Educação Infantil é a sua inclusão no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108/ 2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020⁵⁰.

Em conformidade com a legislação vigente, tem-se o PNE 2014 – 2024 (BRASIL, 2014), aprovado por meio da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, o qual, em sua Meta 1, estabeleceu a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação da oferta de vagas em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos

⁴⁸ A partir da modificação introduzida na LDBN, em 2006, que antecipou o acesso ao Ensino Fundamental para os 6 anos de idade, a Educação Infantil passa a atender a faixa etária de zero a 5 anos – Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006 - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

⁴⁹ Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm. Acesso em 23 out. 2022.

⁵⁰ Até 2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado, nacionalmente, em janeiro de 1998, contemplava apenas o ensino fundamental. A partir de 2007, com a criação do Fundeb, a Educação Infantil passa a ser abrangida por este Fundo.

até o final de sua vigência. Esta é uma dentre outras metas do referido Plano que se voltam à educação infantil e o alcance das mesmas se constitui condição para o aprimoramento da oferta desta etapa da educação básica.

No que tange ao cumprimento das metas estabelecidas no PNE, relativas à Educação Infantil, a responsabilidade precípua é dos municípios, de acordo com o artigo 211 da CF/1988, bem como as normas infraconstitucionais. No entanto, essas normativas também prescrevem ser responsabilidade de todos os entes da Federação o atendimento dos direitos da criança na primeira infância, para o que é fundamental o regime de colaboração entre as três esferas de governo, concretizando-se a articulação interfederativa como instrumento para garantir esses direitos.

As sucintas referências às normativas aqui elencadas têm o propósito de frisar o dever do Estado em relação ao seu dever de garantir às crianças uma Educação Infantil de qualidade e, nesse processo, a avaliação de políticas voltadas para esta etapa educacional insere-se entre as responsabilidades dos poderes públicos. Neste capítulo, tratamos de iniciativas gestadas pelo governo federal que se voltam para a avaliação desta etapa educacional.

Avaliação da Educação Infantil: iniciativas federais

Desde a incorporação da Educação Infantil ao sistema de ensino (CF/88) e à Educação Básica (LDBN 9394/96), o governo federal – em especial, por meio do Ministério da Educação (MEC) – vem produzindo e apoiando a produção de documentos voltados para a estruturação e a consolidação desta etapa educacional. De modo a cobrir um leque amplo de dimensões, as temáticas tratadas nos referidos documentos abrangem questões relativas às concepções de infância, à proposta pedagógica e ao currículo, à parâmetros de qualidade, às políticas de

Educação Infantil, ao financiamento, à infraestrutura, à organização e ao funcionamento dos estabelecimentos educacionais, aos critérios e orientações para o credenciamento de instituições conveniadas ao poder público, à acessibilidade, à autoavaliação institucional participativa direcionada aos estabelecimentos educacionais, entre outras.

A proposta de autoavaliação institucional participativa, divulgada para todo o território nacional por meio do documento intitulado *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil* (BRASIL, 2009), não têm como objeto de avaliação instâncias intermediárias e superiores das redes de ensino e, tampouco, suscitam um olhar mais macro da rede e de políticas implementadas para esta etapa da educação básica. Pimenta (2017, p. 216), ao analisar os *Indicadores* assinala que,

[...] uma sistemática que pretenda avaliar a qualidade educacional necessita de outros instrumentos para permitir a avaliação não somente da escola, mas também dos órgãos intermediários e centrais da educação, favorecendo – desse modo – um diagnóstico mais completo da política educacional, com vistas a apreender a qualidade que vem sendo construída, com base nas iniciativas de diferentes instâncias.

Nessa perspectiva, há exatamente 10 anos, o MEC publicou o documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* (BRASIL, 2012), fruto das ações de um Grupo de Trabalho que reuniu – em sua elaboração – diferentes órgãos governamentais⁵¹ e organizações da sociedade civil⁵².

⁵¹ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB); e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

⁵² União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Associação Nacional de Pós-Graduação e pesquisa em Educação (ANPEd); Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB); e Rede Nacional Primeira Infância (RNPI).

Os subsídios apresentados no referido documento visavam dar consequência ao previsto no PNE 2014/2024, que prescreve a “avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes”. (BRASIL, 2014).

Segundo Pimenta, Sousa e Flores (2021, p. 5), este documento, além de reunir e analisar normativas e produções acadêmicas referentes à Educação Infantil, “propõe diretrizes, bases metodológicas, dimensões, indicadores e critérios/padrões para a avaliação de políticas direcionadas à avaliação da etapa”, abrangendo processos avaliativos com fluxos verticais – ascendentes e descendentes – e horizontais, em que uma instância avalia a outra e cada instância se autoavalia (BRASIL, 2012). No que tange aos focos da avaliação, a sistemática prevê a avaliação das condições de oferta da educação infantil, o que significa avaliar acesso, insumos, processos e, também, resultados das políticas e programas educacionais implementados nesta etapa educacional.

Para Vieira (2013, p. 24), o documento compreende a avaliação “como atividade inerente à execução das políticas e programas, podendo contribuir com os gestores dos programas, coordenadores, docentes e beneficiários de suas ações, por meio de subsídios para o seu contínuo aprimoramento”, além de cumprir o papel de “demarcar uma sistemática que enfatiza a avaliação das condições da oferta de creches/pré-escolas numa perspectiva de avaliação democrática, que respeita e protege direitos das crianças em contextos de desigualdade e diversidade” (VIEIRA, 2014, p. 33).

Rosemberg (2013, p. 51), ao problematizar as diferentes visões presentes no debate sobre a avaliação da educação infantil, acrescenta que a proposta expressa no documento supracitado está “em conso-

nância com diretrizes da LDB – que desautoriza avaliações de crianças da educação infantil com finalidade classificatória e restritiva da progressão escolar”.

Neste texto, tomamos o documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* como principal referência para analisar iniciativas posteriores, emanadas pelo governo federal, para normatizar e regulamentar a avaliação da Educação Infantil, no âmbito do Saeb.

Em 2018, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), publicou o material *Sistema de Avaliação da Educação Básica – documentos de referência (versão 1.0)*, fruto de estudos ocorridos nos anos de 2015 e 2016 e que foram discutidos com uma Comissão de Especialistas, ao longo de 2018, tendo como resultados a validação da Matriz de Referência da Avaliação e a reorganização da Matriz dos Questionários do Saeb – que “guarda estreita relação” com a primeira (INEP, 2018), abrangendo toda a Educação Básica e não apenas a Educação Infantil.

A Matriz dos Questionários (INEP, 2018) está organizada por *eixos de qualidade*, que podem ser compreendidos como dimensões, compostos por *temas*, como se segue:

- atendimento escolar (acesso e infraestrutura);
- ensino e aprendizagem (currículo e práticas pedagógicas);
- investimento (mecanismos e programas de financiamento público);
- arrecadação de recursos pela escola;
- profissionais da educação (formação; condições de trabalho; condições de emprego);

- gestão (planejamento e gestão da escola e da rede; participação na escola e na rede);
- equidade (contexto socioeconômico, cultural e espacial; intersectorialidade; inclusão)
- cidadania, direitos humanos e valores. (INEP, 2018, p. 40-43).

O último eixo de qualidade – cidadania, direitos humanos e valores, deverá ser “aferido através de um estudo a ser desenhado a partir dos conhecimentos dos pesquisadores do Inep e de especialistas externos, em observância aos pressupostos normativos vigentes” (INEP, 2018, p. 45). Quanto ao eixo ensino e aprendizagem, o documento assinala que, para a Educação Infantil, “as aprendizagens não são medidas” (INEP, 2018, p. 26), sendo esta uma ação reservada às demais etapas da Educação Básica.

Como dito anteriormente, o Inep participou da construção do documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação*, em 2012, no entanto, este documento não é mencionado no material publicado pelo Instituto, em 2018 e, tampouco, princípios e premissas importantes para a Educação Infantil, nele presentes.

A partir de 2019 até 2021, as normativas vigentes que incidem na avaliação da educação básica revelam a assunção do indicado no material publicado pelo Inep, em 2018 e, mesmo em relação à ele, observam-se ausências de informação relativas à Educação Infantil. No Quadro 1, a seguir, registram-se conteúdos das normativas do Saeb, quais sejam: órgão responsável pela expedição da norma; finalidade, abrangência e foco da avaliação; instrumentos de coleta de dados e informantes da avaliação. Em relação aos conteúdos destacados no Quadro, nem sempre há especificações dirigidas à Educação Infantil, ou seja, são informações que envolvem todas as etapas da Educação Básica. Quando há essa discriminação, a informação está anotada no quadro.

Quadro 1 – Conteúdo de normativas do Saeb, 2019 - 2021

	Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019	Portaria nº 458, de 05 de maio de 2020	Portaria nº 10, de 08 de janeiro de 2021:	Portaria nº 250, de 05 de julho de 2021
Órgão expedidor da normativa	MEC/INEP	MEC/Gabinete do Ministro	MEC/INEP	MEC/INEP
Finalidade da Portaria	Estabelece as diretrizes de realização SAEB no ano de 2019.	Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica.	Estabelece parâmetros e fixa diretrizes gerais para implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica; Consubstancia-se na Portaria nº 458 para estabelecer diretrizes gerais para a avaliação (Artigo 1º)	Estabelece as diretrizes de realização do SAEB no ano de 2021. (Em seu Artigo 27, estabelece a revogação da Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019)
Abrangência da avaliação, quanto à Educação Infantil	Uma amostra de instituições públicas ou conveniadas com o setor público, localizadas em zonas urbanas e rurais que possuam turmas de creche ou pré-escola [...]	Não menciona	Não menciona	Uma amostra de instituições privadas, públicas e conveniadas com o poder público, localizadas em zonas urbanas e rurais que possuam turmas de creche ou pré-escola da etapa da Educação Infantil,

Foco da avaliação (envolve toda a EB)	Atendimento Escolar; Ensino e aprendizagem; Investimento; Profissionais da educação; Gestão; Equidade; Cidadania, direitos humanos e valores.	Atendimento Escolar; Ensino e aprendizagem; Investimento; Profissionais da educação; Gestão; Equidade; Cidadania, direitos humanos e valores.	Atendimento Escolar; Ensino e aprendizagem; Investimento; Profissionais da educação; Gestão; Equidade; Cidadania, direitos humanos e valores.	Atendimento Escolar; Ensino e aprendizagem; Investimento; Profissionais da educação; Gestão; Equidade; Cidadania, direitos humanos e valores.
Instrumentos de coleta de informação – Educação Infantil	Questionários do Saeb	Não menciona	Questionários do Saeb, de natureza não cognitiva.	Questionários do Saeb
Informantes da Avaliação – Educação Infantil	Titulares das Secretarias estaduais e municipais de Educação, diretores escolares e professores das turmas de Educação Infantil.	Não menciona	Não menciona	Secretários Municipais de Educação, diretores e professores

Elaborado pelas autoras.

Não obstante, de um lado, as Portarias 366/2019 e 250/2021 configurarem-se como normativas que estabelecem diretrizes para a aplicação do Saeb, nos anos de 2019 e 2021 e, portanto, restringirem-se à regulamentação da operacionalização da avaliação, em exercícios distintos e, de outro lado, as Portarias 458/2020 e 10/2021 direcionarem-se para a implementação da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, de modo mais amplo, observa-se que, em ambos os casos, há inserções, subtrações e omissões de informação em relação à Educação Infantil, o que parece implicar os caminhos teórico-metodológicos a serem subsumidos na avaliação.

Tomando como referência o documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação*, a análise das Portarias – que refletem em grande parte o documento de referência para o Saeb (Inep, 2018) – denota que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que a avaliação da etapa se consolide e atenda a um desenho que tenha como objeto as ações das diferentes instâncias e entes federativos, que abarque fluxos verticais – descendentes e ascendentes – e fluxos horizontais de avaliação e que exponha, com clareza, as dimensões a serem avaliadas no âmbito da educação infantil. Ademais, as normativas e/ou orientações legais analisadas, não estabelecem critérios para a avaliação da educação infantil, o que seria necessário para que se possa emitir juízos acerca da qualidade da oferta desta etapa educacional, no Brasil.

Dimensões para avaliação da educação infantil: alguns aportes

Elegendo como foco da avaliação as condições de oferta da Educação Infantil, o documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* afirma a necessidade de se avaliar o acesso, os insumos, os processos e os resultados, em uma perspectiva que não priorize apenas a dimensão técnica da avaliação, mas que “respeite a complexidade e diversidade da realidade e [tenha] presente a dimensão política da avaliação”, pois essas “são condições imprescindíveis para a construção de uma sistemática de avaliação que se pautem pelo compromisso com a democratização da educação infantil”. (BRASIL, 2012, p. 25)

Nessa perspectiva, o documento apresenta cinco dimensões de avaliação da Educação Infantil, cujas informações estão consubstanciadas em indicações e elementos extraídos do arcabouço legal, construído ao longo de mais de três décadas, que abrange normativas e docu-

mentos oficiais elaborados e/ou apoiados e publicados pelo Ministério da Educação, alusivos à Educação Infantil. São elas: atendimento, orçamento, espaço físico, recursos humanos e recursos materiais (BRASIL, 2012). Além dessas dimensões, o texto que subsidiou a elaboração do documento supracitado, apresenta outras duas dimensões: gestão pedagógica da educação infantil e organização e monitoramento da etapa (SOUSA, 2011). Às dimensões elencadas, o documento detalha critérios e padrões de aceitação, necessários para informar os juízos acerca da qualidade da Educação Infantil.

Quanto aos resultados, o documento registra “que o horizonte esperado é o pleno alcance das dimensões de qualidade indicadas nos documentos do MEC” (BRASIL, 2012, p. 24), nele referenciados, considerando-se, ainda, “a diversidade dos contextos educacionais em âmbito nacional” (IDEM, p. 24).

Ainda que o documento de referência do Saeb (INEP, 2018) e as normativas dele decorrentes, exaradas de 2019 a 2021, abarquem parte das dimensões indicadas no documento de 2012, fato é que ainda se notam divergências, seja em relação à subtração de algumas delas, seja na adição da dimensão de ensino e aprendizagem, pouco detalhada em relação à Educação Infantil, o que pode promover iniciativas de avaliação que não atendam ao que prevê o próprio documento do Inep, ou seja, a etapa não será avaliada por meio de testes cognitivos aplicados às crianças, pois não se pretende produzir medidas de aprendizagem (INEP, 2018).

Algumas considerações

Como evidenciam as considerações trazidas neste capítulo, a Educação Infantil como integrante do Saeb está em processo de consolidação, o que a diferencia das outras etapas da Educação Básica.

Nesse processo de constituição da avaliação desta etapa educacional, se faz relevante disputar a concepção a ser assumida, o que supõe, entre outros desafios, a não focalização em resultados educacionais apresentados por estudantes como expressão da qualidade da educação, por meio da ampliação de dimensões a serem tomadas como objeto da avaliação, do uso de procedimentos diversificados, da participação de múltiplos sujeitos e, além disso, o uso de seus resultados pautado em princípios democráticos.

Para que a avaliação cumpra a função de apoiar a formulação e implementação de políticas direcionadas à Educação Infantil, ações colaborativas e integradas entre os entes federados se fazem imperativa. Apesar de os municípios serem os responsáveis prioritários na oferta da educação infantil, tanto os estados brasileiros quanto o governo federal têm conduzido programas educacionais, voltados para esta etapa da educação básica, além de que, muitos municípios parecem depender – em larga medida – dos investimentos dos demais entes federativos para manterem a oferta de creches e pré-escolas. Esse cenário suscita a urgência da consolidação do regime de colaboração entre as três esferas e, também, uma avaliação que abarque iniciativas dos diferentes entes, de modo a subsidiar, inclusive, o julgamento quanto ao cumprimento das responsabilidades de cada um deles com a Educação Infantil.

Neste texto, relevam-se indicações presentes no documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação*, cujas contribuições dizem respeito à proposição de diretrizes, dimensões, critérios e padrões de aceitação, consubstanciados no arcabouço legal construído nas últimas três décadas para a Educação Infantil, que devem ser debatidos e problematizados de modo a respeitar as diversidades regionais e culturais das crianças brasileiras, bem como as especificidades concernentes à primeira etapa da Educação Básica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional Nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial a União (DOU nº 216, Seção I, quinta-feira, 12 de novembro de 2009, p. 8). Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm, Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 108, de 27 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm, Acesso em 24 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 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. 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563-577. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm, Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. 23 dez. 1996, p. 27894. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>, Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 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. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm, Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial (DOU nº 120-A, Edição Extra, quinta-feira, 26 de junho de 2014, Seção 1, p. 1/7). Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm, Acesso em 24 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 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 n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-, Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Infantil:** subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria número 1.147/2011, do Ministério da Educação. Brasília: MEC/SEB/COEDI, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>, Acesso em 24 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil.** Brasília: MEC/SEB, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação **Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020.** Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Brasília, DF: MEC, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-458-de-5-de-maio-de-2020-255378342>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019.** Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019. Diário Oficial da União. Edição 83, Seção 1, página 47 – Publicado em 02/05/2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-366-de-29-de-abril-de-2019-86232542>, Acesso em 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria nº 250, de 5 de julho de 2021**. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. Diário Oficial da União. Edição 125, Seção 1, página 39 – Publicado em 06/07/2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-250-de-5-de-julho-de-2021-330276260>, Acesso em 21 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica, 2021**. Notas Estatísticas. Brasília-DF: Inep/MEC 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_escolar_2021.pdf, Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Ministério Da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Portaria nº 10, de 8 de janeiro de 2021**. Estabelece parâmetros e fixa diretrizes gerais para implementação do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, no âmbito da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial da União, edição 6, seção 1, página 23, publicado em 11/01/2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10-de-8-de-janeiro-de-2021-298322305>, Acesso em 25 out. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DR, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, Acesso em 23 out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Congresso Nacional. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Diário Oficial da União (DOU nº 46, quarta-feira, 9 de março de 2016, Seção 1, p. 1-4). Brasília, DF, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13257.htm, Acesso em 31 out. 2022.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. A construção do direito à Educação Infantil: avanços e desafios no contexto dos 20 anos da LDBEN. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, p. 206-225, 2017.

GALVÃO, Priscila K. Assis; SILVEIRA, Telma T. M.; BARBOSA, Ivone Garcia. A conquista do direito das crianças à educação: da proposição à materialização. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Rio de Janeiro, v. 36 n. 3, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. **Sistema de Avaliação da Educação Básica** – Documentos de Referência (Versão 1.0). Brasília: INEP/DAEB, 2018.

PIMENTA, Cláudia Oliveira. **Avaliações Municipais da Educação Infantil**: contribuições para a garantia do direito à educação das crianças brasileiras? 2017. 670 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PIMENTA, Cláudia Oliveira; SOUSA, Sandra Zákia; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Dimensões para análise de propostas de avaliação de políticas de Educação Infantil. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, e78210, 2021 1 – Dossiê – Desafios da avaliação na e da Educação Infantil.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas de Educação Infantil e Avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.43, n.148, p.44-75, jan./abr. 2013.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação da Educação Infantil: questões controversas e suas implicações educacionais e sociais. **Revista de Educação – PUC Campinas**, v. 23, p. 65-78, 2018.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação da Educação Infantil: propostas em debate no Brasil. **Interacções**, v. 10, p. 68-88, 2014.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação de política de Educação Infantil. Brasília, DF: 2011. **Subsídio à Secretaria de Educação Básica na construção do seu posicionamento na Política Nacional de Avaliação na Educação Infantil** (Termo de referência, Projeto OEI/BRA/09/001), 2011.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, D. A. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 264-283.

VIEIRA, Livia Fraga. Apontamentos sobre o documento “Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação”. **Nuances**: estudos sobre educação. Presidente Prudente/SP, v. 25, n. 3, p. 18-35, set./dez. 2014.

12. SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB): AVANÇOS, RETROCESSOS E ENFRENTAMENTOS NECESSÁRIOS

Marilda Pasqual Schneider
Camila Regina Rostirola

Introdução

O debate sobre a avaliação externa em larga escala⁵³ da educação básica tem se intensificado nas duas últimas décadas (2000-2020) especialmente por conta do avanço da racionalidade *neoliberal* (DARDOT; LAVAL, 2016), de caráter gerencialista, que demandou redefinições quanto à natureza e às formas de intervenção do Estado na administração dos setores públicos. No Brasil, assim como em outros países da América Latina, a reestruturação do papel do Estado esteve assentada nos pressupostos da Nova Gestão Pública (NGP), caracterizada por um conjunto de ideias e crenças que aplica conhecimentos da gestão empresarial para buscar melhorar a eficiência, a eficácia e o rendimento geral dos serviços públicos (VERGER, NORMAND, 2015; OLIVEIRA, 2015).

Resultante de uma reforma estrutural, de dimensões mundiais, a difusão de uma lógica gerencial também na regulação das políticas

⁵³ A expressão *avaliação externa* quer referir-se aos exames, provas e testes padronizados e comparáveis, aplicados por agentes externos ao contexto escolar com a finalidade de medir o desempenho médio dos avaliados de um determinado grupo ou faixa etária. Por sua vez, a expressão de *largo alcance* (em larga escala) refere-se a uma avaliação padronizada, aplicada a uma grande quantidade de avaliados. Nesta modalidade, os exames, provas e testes são aplicados por um grupo especializado, também externo à escola. Porém, a sua especificidade está na extensão e abrangência da população ou grupo tomado por referência (DURLI; SCHNEIDER, 2011). As avaliações do Saeb são externas e aplicadas em larga escala.

educacionais, impulsionou uma noção de qualidade assente na diferenciação entre os sistemas de ensino públicos e entre estes e os sistemas privados, para o que contribuiu a institucionalização de instrumentos e mecanismos de avaliação externa de largo alcance. No centro desses instrumentos e mecanismos, está o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), institucionalizado, no Brasil, em 1994, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento de uma cultura avaliativa no país e, ao mesmo tempo, monitorar a qualidade dos sistemas públicos de educação básica brasileiros (BRASIL, 1994)⁵⁴.

A institucionalização do Saeb deu-se após algumas experiências pregressas de avaliação externa no ensino fundamental e médio, realizadas na segunda metade da década de 1980, em algumas regiões e estados brasileiros. A primeira edição da avaliação do Saeb ocorreu no ano de 1990, fase inicial de reestruturação dos modelos tradicionais de regulação e controle do Estado brasileiro sobre os serviços públicos. Ao longo de seus quase trinta anos de história⁵⁵, sofreu diversas alterações tanto em seus objetivos como também nos instrumentos, na abrangência, no público alvo, nas áreas avaliadas e no seu escopo.

Considerando o contexto brevemente esboçado, o presente texto tem por objetivo explorar o Saeb enquanto uma política de avaliação externa em larga escala implantada no Brasil sob os pre-

⁵⁴ O Saeb foi institucionalizado pela Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Até o ano de 2005, as avaliações do Saeb eram amostrais e somente produziam resultados sobre os estados da federação e as regiões do país. Com as alterações realizadas pela Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, passou a contar com um processo avaliativo amostral e outro censitário (para saber mais sobre as avaliações censitárias do Saeb, consulte Schneider, 2013).

⁵⁵ Há uma vasta literatura retratando a história do Saeb. Muitos artigos publicados constituem referências importantes nos estudos sobre o tema. Entre eles, destacamos: Gatti, 1994 e 2009; Bonamino e Franco, 1999; Franco, 2001; Bonamino, 2002 e 2016; Horta Neto, 2007; Minhoto, 2016; Fernandes e Gremaud, 2020.

ceitos da NGP, analisando os avanços e retrocessos ao longo de sua série histórica (1990-2020) e os enfrentamentos necessários considerando os objetivos e finalidades previstas na conformação dada a ele com a institucionalização do Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, que instituiu a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, e da Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, que instituiu normas complementares ao cumprimento da referida Política Nacional. Tendo no horizonte este propósito fundamental, destaca elementos do contexto histórico do Saeb, chamando atenção para as principais alterações efetuadas a partir de sua criação, no ano de 1990, até a sua última reformulação, em 2020, analisando-as à luz dos referenciais histórico-críticos das políticas educacionais, de modo a realçar seus avanços e retrocessos. De modo conclusivo, aponta alguns enfrentamentos necessários a partir das recentes reformulações a que foi submetido, ao ser integrado à política nacional de avaliação e exames da educação básica.

Contexto Político-Social e Histórico do SAEB

A reforma do Estado brasileiro, operada na década de 1990, faz parte de um movimento mundial tracejado no bojo do neoliberalismo. Conforme defendem Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo é uma racionalidade que, assim como transformou o capitalismo, também modificou o modo de pensar e agir das sociedades contemporâneas. Esta ideologia nutre-se pelo princípio universal da livre concorrência, que opera tanto na promoção de acumulação de capital como também no condicionamento de práticas e comportamentos cotidianos, expandindo a lógica de mercado para além da esfera mercantil.

Orientado pelos preceitos da NGP e com apoio técnico e financeiro de organizações multilaterais⁵⁶, como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), o modelo de gestão pública perfilhado no Brasil para as políticas educacionais⁵⁷, mormente as da educação básica, caracterizou-se pelo binômio centralização-descentralização. Enquanto a União manteve concentrado o poder de decisão sobre o desenho das políticas, transferiu aos estados e municípios a sua execução (OLIVEIRA, 2015) e destinou às famílias e à comunidade o compromisso de mobilização social pela melhoria da qualidade educacional (BRASIL, 2007). A racionalidade legitimada demandou estratégias de controle e regulação da ação das escolas públicas, das redes e sistemas de ensino.

É, pois, neste contexto político e social que o Saeb foi gestado e desenvolvido no Brasil. Criado em 1990, mas institucionalizado apenas no ano de 1994, por meio da Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro, contou com diversas modificações ao longo da sua série histórica. Essas modificações são representativas dos avanços e retrocessos do Saeb e, portanto, constituem importantes fontes de informação para os que se dedicam a investigar sobre o tema. Discorreremos, a seguir, sobre as que mais impactaram a conformação do modelo de avaliação externa em larga escala operado forjado na educação básica brasileira.

⁵⁶ Consideradas hodiernamente centros de decisão global, as organizações ou instituições multilaterais atuam tanto em âmbito mundial como também em contextos regionais ou locais com o interesse de promover “[...] a integração e a cooperação econômica, social, cultural, científica e de segurança mútua entre a nações” (ALVIM, 2004, p.100). Sua função precípua consiste na remissão dos efeitos conjunturais e colaterais da expansão e modernização do capital (ESTEVES e SOUZA, 2020; FALLEIROS, PRONKO e OLIVEIRA, 2010; PEREIRA, 2009; ALVIM, 2004; CORAGGIO, 1996).

⁵⁷ Ainda que orientado pelo neoliberalismo e os preceitos da NGP, o modelo de reforma construído na década de 1990, no Brasil, sofreu influência das reivindicações da sociedade civil organizada que, após longos anos de opressão e supressão de direitos universais impostos pelo governo dos militares (1964-1984), passou a reivindicar maior participação política (OLIVEIRA, 2015; SCHNEIDER, 2019).

Nas duas primeiras edições (1990-1993), os testes aplicados por meio do Saeb contemplaram as áreas de língua portuguesa, matemática, ciências naturais e redação, tendo sido destinados a estudantes de 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental, aplicados a uma amostra de escolas. Ao longo de seu percurso histórico, no entanto, as áreas de abrangência foram sendo alteradas, ora com ampliações de sua abrangência ora com a redução delas. As áreas de língua portuguesa e matemática foram as únicas mantidas em todas as edições do Saeb.

A priorização destas duas áreas de conhecimento nos exames do Saeb encontra respaldo no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)⁵⁸ que privilegia, nos testes aplicados para estudantes de 37 países, a aprendizagem de habilidades cognitivas básicas em leitura (língua materna) e resolução de problemas (matemática). Considerando as imbricadas relações entre avaliação e currículo, estudos a esse respeito alertam para o perigo de um afunilamento e uma uniformização das práticas curriculares em razão dos resultados obtidos pelas escolas e sistemas de ensino nestas avaliações.

Ao chamar atenção para algumas características das avaliações externas nos procedimentos difundidos no Brasil, como a ênfase nos resultados, a atribuição de mérito e a desarticulação entre esta avaliação e a autoavaliação, Souza (2003, p. 187) enfatiza que as avaliações pautadas por essas características tendem a

⁵⁸ O Pisa é um Programa internacional de avaliação, realizado a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com a finalidade de efetuar comparações entre os países participantes desta avaliação. Os testes aplicados pelo Pisa em leitura (língua materna) e resolução de problemas (matemática) recaem sobre os estudantes de 15 anos, idade que representa, em muitos países, a terminalidade da educação básica. Este Programa é considerado uma referência mundial de avaliação em larga escala.

[...] imprimir uma lógica e dinâmica organizacional nos sistemas de ensino, que se expressam no estímulo à competição entre as instituições educacionais e no interior delas, refletindo-se na forma de gestão e no currículo. Quanto ao currículo, destaca-se sua possível conformação aos testes de rendimento aplicados aos alunos, que tendem a ser vistos como os delimitadores do conhecimento que “tem valor”, entendido o conhecimento como o conjunto de informações a serem assimiladas pelos alunos e passíveis de testagem (destaque no original).

As críticas a um possível estreitamento curricular provocado por estas avaliações não recaem somente sobre a redução das áreas de conhecimento nas quais incidem os exames do Saeb, mas também sobre as matrizes de referência (utilizadas igualmente nos exames do Pisa). Como a própria denominação sinaliza, as matrizes de referência são instrumentos orientadores na elaboração dos itens que compõem as questões que compõem os exames do Saeb. As primeiras matrizes foram elaboradas pelo Inep em 1997, tendo como referência um conjunto de competências e habilidades esperadas dos estudantes na etapa avaliada. Em 2019, elas foram reformuladas passando a ter por referência a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

De acordo com Bonamino (2014, p.1),

[...] a *matriz de referência* não esgota o conteúdo a ser trabalhado em sala de aula e, portanto, não deve ser confundida com uma proposta curricular ou com uma matriz de ensino [...]. Enquanto a matriz de ensino diz respeito ao conjunto de componentes curriculares a ser desenvolvido ao longo de um ano letivo, a *matriz de referência* apresenta apenas o objeto da avaliação, uma vez que as habilidades selecionadas para a composição dos testes são aquelas que podem ser mensuradas por testes padronizados compostos, geralmente, por itens de múltipla escolha.

Sendo apenas um recorte do que pode ser aferido nas avaliações externas em larga escala, as matrizes de referência não devem, portanto, ser tomadas como o currículo da escola. Até porque o foco dessas matrizes é a aquisição de competências cognitivas e habilidades instrumentais (BONAMINO, 1999) que favoreçam um maior monitoramento dos resultados pelas escolas. Permitem, com isso, o estabelecimento de padrões de rendimento orientados para os resultados o que, considerando-se o viés histórico-crítico, é incongruente com a função social da escola.⁵⁹ Não dão conta, portanto, de captar a complexidade da realidade educacional.

Afora este aspecto, fundamental para a compreensão dos limites do Saeb, as alterações efetuadas quanto ao grupo de estudantes incluídos nos exames ao longo da série histórica, indicam um avanço importante na medida em que estes passaram a focalizar, a partir de 1995, a terminalidade de cada uma das etapas da educação básica. Ou seja, passaram a ser aplicados aos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio.

Esta medida apresenta limitações se considerarmos a necessidade de uma análise comparativa do aprendizado alcançado pelos estudantes de um determinado grupo, ao longo da etapa escolar. Como a aplicação do Saeb manteve-se, até então, a cada dois anos⁶⁰, não possibilita que um mesmo grupo de estudantes seja submetido, mais de uma

⁵⁹ Compreendendo a educação escolar como uma prática social, entendemos que a função da escola, especialmente da escola pública de educação básica, é garantir a formação integral do ser humano, o que implica o desenvolvimento do pensamento crítico e a politização do indivíduo. Na direção dessa finalidade, os conhecimentos curriculares constituem ferramentas para o desenvolvimento integral dos estudantes, incluindo como parte dos conhecimentos básicos a formação profissional específica (SAVIANI, 1997; PISTRAK, 2005; YOUNG, 2007; LIBÂNEO, 2012).

⁶⁰ Apesar de a Portaria nº 1.795/2020 ter informado que o Saeb passaria a contar com edições anuais, até o fechamento deste texto, os exames continuaram a ser a cada dois anos.

vez, ao exame, dificultando o acompanhamento do desenvolvimento de proficiências ao longo do processo escolar. A intencionalidade de aplicação anual dos exames do Saeb, declarada no art. 3º da Portaria n. 458/ 2020, poderá representar um avanço nas condições de acompanhamento longitudinal das aprendizagens dos estudantes.

Outra modificação que impactou significativamente o modelo de avaliação desenvolvido pelo Saeb refere-se ao caráter metodológico de construção dos testes e de análise de resultados, instituída em 1995. Trata-se da técnica da Teoria de Resposta ao Item (TRI), um instrumento matemático utilizado tanto para a elaboração quanto para a correção dos itens dos exames (LORD e NOVICK, 1968; HAMBLETON, SWAMINATHAN e ROGERS, 1991; BAKER, 1992; KLEIN, 2003).

Por focalizar um conjunto de competências e habilidades esperadas de um determinado grupo, em certa área de conhecimento, a TRI permite a classificação dos estudantes segundo a pontuação definida por uma escala de proficiência⁶¹. A metodologia da TRI favorece, ainda, a comparação entre estudantes de um mesmo grupo (série escolar) matriculados em escolas distintas. As competências e habilidades posicionadas na escala de proficiência, organizada de acordo com a faixa etária ou etapa de escolaridade do estudante, tornou possível o acompanhamento do desempenho de estudantes de um determinado grupo etário ao longo de uma série histórica.

A controvérsia desta metodologia está na capacidade de uma correta interpretação da escala de proficiência, segundo o perfil dos estudantes avaliados, e na interpretação das competências e habilidades “[...] associadas a diversos pontos da escala[...]” (BONAMINO; FRAN-

⁶¹ As escalas de proficiência e as matrizes de referência do Saeb em vigor estão disponíveis no sítio do Inep. (<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/matrizes-e-escalas>).

CO, 1999, p. 125). Trata-se, conforme os autores, de objetivos complexos e que, por isso, estão sujeitos a diferentes interpretações segundo a distribuição dos escores na escala de proficiência. Ainda assim, registramos o fato de essa metodologia ter tornado possível análises mais assertivas sobre as diferenças educacionais entre as regiões geográficas do país, o que permite considerá-la um avanço nas reformulações empreendidas ao longo da série histórica do Saeb.

No escopo das reformulações realizadas no Saeb encontram-se, também, os questionários contextuais, destinados a levantar aspectos intra e extraescolares que possam influenciar a aprendizagem dos estudantes. Conforme demonstram Bonamino e Franco (1999), nos dois primeiros ciclos do Saeb, ocorridos respectivamente em 1990 e 1993, os questionários contextuais focalizaram apenas aspectos intraescolares, como a formação de professores e diretores, a experiência docente e a infraestrutura escolar. O peso das variáveis extraescolares nas condições de aprendizagem, como os fatores socioeconômicos e culturais, não foi levado em conta.

A inclusão, no terceiro ciclo do Saeb, de questionários sobre as características socioeconômicas e culturais e os hábitos de estudo dos estudantes (BONAMINO; FRANCO, 1999), permitiu ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)⁶² fortalecer a convicção de uma relação estreita entre os fatores intraescolares (formação e experiência dos profissionais da educação; condições materiais e funcionamento das escolas; projeto pedagógico da escola e planejamento pedagógico do professor, entre outros), e os extraescolares (condições socioeconômicas e culturais dos estudantes e suas famílias; condições de oferta da educação; políticas públicas nacionais, estaduais e municipais, entre outras).

⁶² O Inep é um órgão federal, vinculado ao Ministério da Educação, cuja incumbência principal é o desenvolvimento de estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro.

Para Bonamino e Franco (1999, p.115), a inclusão de questionamentos sobre as características socioeconômicas, culturais e hábitos de leitura dos estudantes representou um avanço importante no formato do Saeb, porque permitiu o levantamento de informações que contribuem “[...] para o reconhecimento da necessidade de articulação da política educacional com políticas sociais de escopo mais amplo.” Apesar desse avanço, os autores chamam atenção para a precariedade dos instrumentos produzidos por não favorecerem um “[...] equacionamento satisfatório das influências extraescolares no aproveitamento escolar dos alunos” (p.115).

Conforme informam Bonamino e Sousa (2012, p.378), a ampla divulgação dos resultados, fato que passou a ser comum a partir de 2005, com a introdução de exames censitários, marca a introdução de mecanismos de responsabilização e controle social (*accountability*), pautados na “[...] substituição de um modelo em que impera o controle burocrático baseado na observância a normas e procedimentos, sem a participação dos cidadãos, por outro no qual se estabelece o controle a posteriori dos resultados da ação governamental, com a participação da sociedade.” Como ferramenta importante para a constituição de um sistema de *accountability*, a divulgação dos resultados obtidos pelos estudantes em exames standardizados tem por finalidade fazer com que os profissionais que atuam na escola e nos sistemas de ensino sintam-se responsabilizados pelo desempenho dos estudantes e passem, então, a valorizar os resultados em detrimento do processo educativo.

A pressão sobre os resultados tornou-se ainda maior com a institucionalização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), no ano de 2007. Enquanto um indicador que combina os resultados dos exames padronizados do Saeb com informações sobre fluxo escolar, a criação do Ideb foi tomada como uma das mais importantes ferramentas criadas para monitorar a qualidade da educação básica bra-

sileira Isso porque, conforme destaca Fernandes (2007, p.8), por meio do Ideb tornou-se possível “detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance e monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino.”

Constituído por uma equação matemática simples, que integra informações do Censo Escolar sobre o fluxo escolar (taxas de aprovação) e os resultados de desempenho dos estudantes, por etapa de escolarização (anos iniciais, anos finais e ensino médio), medidos por meio dos exames censitários do Saeb, o Ideb é um indicador para uma política educacional baseada na noção de *accountability* por traduzir o quanto as unidades escolares, os municípios e os estados avançaram em relação às metas de qualidade.

A expressão *accountability*, do inglês, integra duas ferramentas articuladas e interdependentes entre si: a prestação de contas e a responsabilização. Aplicadas à educação, num contexto marcado pela lógica da NPG, essas ferramentas são utilizadas em articulação com os resultados dos exames externos de largo espectro. Como tradução de um modelo de *accountability* possível para o país, considerando as dimensões territoriais e de população, a avaliação e a prestação de contas que dela decorrem não asseguram o diálogo entre quem presta contas e quem as solicita. Trata-se, pois, de um sistema *top-down*, ou seja, de cima para baixo, que impõe à escola a obrigação de justificar seu Ideb à comunidade escolar e às instituições de ensino a que se vincula.

Haja vista as finalidades de algumas ferramentas que integram a noção de *accountability* aos exames do Saeb, é possível afirmar que se trata de um *modus operandi* no processo decisório do Estado para garantir certos resultados educacionais. Os procedimentos que compõem este processo operam por meio em um movimento cíclico, tendo o estabelecimento de metas como fonte geradora e o Ideb como mecanismo dinamizador. O alcance das metas é monitorado por meio dos

exames do Saeb que funcionam como instrumento para a produção de resultados e a distribuição de recursos financeiros aos estados e municípios⁶³.

Retomando a análise sobre as reformulações do Saeb, outro aspecto que merece atenção no tracejo de seu percurso histórico, diz respeito às alterações produzidas pelo Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018, que instituiu a Política Nacional de Avaliação da Educação Básica, e pela Portaria nº 458, de 5 de maio de 2020, que instituiu normas complementares ao cumprimento da referida Política Nacional.

Além de instituir a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, o referido Decreto trouxe mudanças na composição do Saeb, que passou a integrar um conjunto de instrumentos para avaliação da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio. Segundo previsto nas normas complementares (BRASIL, 2020a), as avaliações do Saeb possuem caráter censitário e devem ser realizadas anualmente, com o objetivo de “aferir o domínio das competências e das habilidades esperadas ao longo da educação básica, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular – BNCC e as correspondentes diretrizes curriculares nacionais” (BRASIL, 2020a, p.1)

Outro aspecto importante a ser considerado é que, a partir da regulamentação da política nacional de avaliação da educação básica, o Saeb passou a ser realizado em regime de colaboração com os estados,

⁶³ A vinculação entre a distribuição de recursos financeiros aos estados e municípios brasileiros, pela União, aos resultados do Saeb foi normatizada pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). No inciso I - parágrafo 2º - do artigo 14, determina-se que a metodologia de cálculo da distribuição dos recursos financeiros às redes públicas de ensino, considera, obrigatoriamente, o “I- o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem” (BRASIL, 2020a, p.1).;

o Distrito Federal e os municípios. Em consonância com a nova Lei do Fundeb (ver nota de rodapé n.10), o regime de colaboração consiste na complementação de repasse de recursos financeiros da União, pelo Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR). A complementação de repasse financeiro aos entes federados está condicionada ao cumprimento de algumas diretrizes voltadas à melhoria da qualidade educacional, cuja mensuração levará em conta indicadores calculados pelo MEC considerando taxas de atendimento escolar na educação básica, taxas de aprovação no ensino fundamental e médio, e o avanço nos resultados das aprendizagens avaliados pelo Saeb.

Como podemos constatar ao longo da exposição tecida são de diferentes naturezas as mudanças produzidas e requeridas no/do Saeb, a partir da institucionalização da Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. Algumas delas geram preocupações e incertezas quanto a uma possível descontinuidade na construção de um sistema nacional, especialmente considerando a necessidade de avançarmos na direção de uma avaliação de caráter formativo para as redes e escolas de educação básica brasileiras. Por que a política instituída carece, ainda, de alguns detalhamentos quanto à sua operacionalização, especialmente no tocante à dimensão contextual das avaliações externas de largo espectro e à avaliação da educação infantil, etapa que, até o momento, não havia sido contemplada nas avaliações externas em larga escala, persistem algumas obscuridades que necessitam ser desveladas.

O balanço dos avanços e retrocessos do Saeb evidencia que, apesar de todas as reformulações pelas quais passou ao longo de sua série histórica, persistem questões controversas, mas congruentes com a constatação acerca dos limites do modelo de regulação nas condições de melhoria da qualidade educacional, considerando a função social da escola de educação básica. Defendemos que um exame adequado das políticas de avaliação da educação básica implica na necessidade de uma

análise relacional dos fenômenos sociais, políticos, econômicos e culturais que atravessam o campo das políticas educacionais na atualidade e que influenciam nas condições de melhoria da qualidade educacional.

Considerações Finais

É notória a contribuição que o Saeb pode oferecer às escolas, sistemas e redes de ensino. Além de informações sobre o nível de desempenho dos alunos, ele também pode subsidiar o desenvolvimento, monitoramento e aprimoramento de políticas públicas educacionais e, ainda, orientar o planejamento de políticas e ações que contribuam para a melhoria da aprendizagem dos estudantes e a redução das desigualdades educacionais. Contudo, em vista das recentes mudanças no Sistema com a institucionalização da política nacional de avaliação e exames da educação básica, alguns enfrentamentos tornam-se urgentes e necessários. Um deles, refere-se às medidas para o cumprimento do Decreto e da Portaria concernentes à política nacional de avaliação e exames, especialmente considerando que um dos objetivos anunciados para o Saeb se refere exatamente à avaliação da qualidade, da equidade e da eficiência da educação básica praticada no Brasil (BRASIL, 2020b).

Como foi possível constatar ao longo do texto, historicamente os resultados do Saeb tiveram maior repercussão sobre as escolas e redes de ensino. Esta característica é mantida na Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. Sem embargo, o papel desempenhado pelo Saeb no contexto das reformas educacionais brasileiras tem variado bastante. De um perfil balizado pela incorporação de mecanismos de mercado, edificou-se, a partir de 2007, um Sistema de Avaliação destinado ao monitoramento de metas e prioridades com a finalidade de promover uma reforma educacional geral, com centralidade no currículo escolar e na formação de professores.

O enfrentamento necessário em relação a este aspecto consiste em que os instrumentos de avaliação que compõem o Saeb possibilitem, no seu conjunto, uma análise global e compreensiva dos diversos aspectos constitutivos dos processos de ensino e aprendizagem. Para que isso ocorra, há necessidade de se produzir instrumentos variados de coleta de dados que, para além de buscar explicar, permitam uma compreensão de conjunto, ou seja, dos processos educativos, da dinâmica institucional e do sistema educacional como um todo, implicado nas condições de desempenho educacional dos estudantes e das escolas de educação básica.

Promover uma avaliação de dimensões contextuais, como propõe a política nacional de avaliação e exames, pressupõe que os dados e as informações produzidos pela avaliação de cada uma das etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) sejam analisados a partir de um enfoque explicativo-compreensivo. A produção de análises explicativo-compreensivas não elide o exame das partes, contudo, demanda a capacidade de se estabelecer a relação entre elas, tanto do ponto de vista comparativo como também sistêmico (DIAS SOBRINHO, 2008).

Do ponto de vista de uma análise contextual, impõe-se, ainda, que as informações provenientes do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), não incluídos aos instrumentos do Saeb, sejam examinados considerando-se sua vinculação à educação básica brasileira. A despeito de a inclusão do Encceja à política nacional de avaliação e exames da educação básica representar um avanço para uma análise contextualizada da problemática educacional no Brasil, uma vez que os resultados obtidos nestas avaliações podem contribuir para a realização de estudos longitudinais sobre o perfil da população que não teve acesso à educação básica na idade própria, as reservas re-

caem sobre o tratamento dado a ele e ao Enem na política nacional de avaliação da educação básica. A disposição destes dois instrumentos no escopo da política nacional de avaliação sugere que haverá uma análise apartada das etapas da educação básica.

Outro enfrentamento necessário será o de analisar, a partir da aplicação de variadas ferramentas, as distintas dimensões que compreendem a qualidade da/na educação básica. A Portaria n.458/2020 define como dimensões da qualidade: “atendimento escolar; ensino e aprendizagem; investimento; profissionais da educação; gestão; equidade; e cidadania, direitos humanos e valores” (BRASIL, 2020a). A delimitação dessas dimensões permite ampliar as condições de uma análise contextual dos aspectos implicados na qualidade educacional. Contudo, para que estas dimensões sejam efetivamente avaliadas, há necessidade de reformulação dos itens abordados nos questionários a diretores, professores e estudantes das escolas de educação básica.

Por fim, cabe destacar a necessidade de se suplantar a lógica gerencial na avaliação da educação básica. Lógica esta que desenhou o perfil do Saeb ao longo de seu percurso histórico e que definiu um modelo de avaliação pautado pela competitividade entre escolas, o reducionismo curricular e o adestramento pedagógico.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Valdir. Neoliberalismo, globalização e americanismo: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, 2004.

BAKER, Frank B. **Item Response Theory: parameter Estimation Techniques**. Marcel Dekker.1992.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano. A evolução do Saeb: desafios para o futuro. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano. Matriz de referência. In: FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva; VAL, Maria da Graça Costa; BREGUNCI, Maria das Graças de Castro. **Glossário Ceale**. Termo de alfabetização, leitura e escrita para educadores. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Educação: Belo Horizonte, 2014. Disponível em: < ceale.fae.ufmg.br/glossarioceale >. Acesso em: 18.nov.2022.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quarteto, 2002.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional:o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.

BRASIL. **Portaria n. 1.795**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, de 27 de dezembro de 1994. Disponível em: <www.inep.gov.br/download/portarias/portaria931_Novosaeb>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, 25 de abril de 2007.

BRASIL. Portaria n. 458, de 5 de maio de 2020. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Seção 1, p.57, 2020a.

BRASIL. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que 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**, Edição Extra. Ano CLVIII Nº 246-C Brasília - DF, sexta-feira, 25 de dezembro de 2020b.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O Saeb e a agenda de reformas educacionais: 1995 a 2002. **Em Aberto**, Brasília, v.29, n.96, p.85-98, mai.ago.2016.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação**. São Paulo: Cortez, 1996.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de formação. Avaliação, Campinas: Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008.

DURLI, Zenilde; SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Regulação do currículo no ensino fundamental de 9 anos. **Revista Contrapontos** [Eletrônica], v.11, n. 2, p. 170-178, maio/ago. 2011.

ESTEVES, Thiago de Jesus; SOUZA, José dos Santos. O papel dos organismos internacionais na reforma gerencial da educação brasileira: os sistemas de avaliação educacional em larga escala como instrumentos da pedagogia política do capital. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, v. 24, n. 1, p. 678-692, 2020.

FALLEIROS, Ialé; PRONKO, Marcela Alejandra; OLIVEIRA, Maria Teresa Cavalcanti. Fundamentos históricos da formação/ atuação dos intelectuais da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Direita para o social e esquerda para o capital**: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil. São Paulo: Xamã, 2010. p. 39- 104.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb). Texto para discussão. Inep, n.26, 2007.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da Educação: avaliação, indicadores e metas.** 2009.

FRANCO, Creso. O Saeb - Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, n.17, p.127-155, mai.jun.jul.ago. 2001.

GATTI, Bernardete. Avaliação educacional no Brasil: experiências, problemas, recomendações. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, FCC, n.10, p. 66-80, jul. /dez. 1994.

GATTI, Bernardete. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. Sísifo/ Revista de Ciências da educação, n. 9, maio. /ago. 2009.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Educação: teoria e prática.** Rio Claro, v. 21, n. 38, p. 59-68, out. /dez. 2011.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o Saeb de 2005. **Revista Iberoamericana de Educacion**, Brasília, v.42, n.5, p.1-13, abr. 2007.

KLEIN, Ruben. Utilização da Teoria de Resposta ao Item no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista Ensaio**, n. 40, v.11, p.283-296, jul./set. 2003.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, 2012.

LORD, Frederic M.; NOVICK, Melvin R. **Statistical Theories of Mental Test Scores.** Source: Book. Rending – MA: Addison-Wesley, 1968.

MINHOTO, Maria Angélica Pedra. Política de Avaliação da Educação Básica Brasileira: limites e perspectivas. **Jornal de Políticas Educacionais**, v.10, n.19, p. 77-90, jan. jun, 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.36, n. 132, p.625-646, jul. set.2015.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to state house, city hall to pentagon. Nova Iorque: Plume, 2013.

PEREIRA, João Marcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**, 2009. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PISTRAK, Moisey Mikhaylovich. **Fundamentos da escola do trabalho**. Trad. Daniela Aarão Reis Filho. 4. ed.São Paulo, SP: Ed. São Paulo: Editora Expressão Popular Ltda, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 6.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. **RBPAE**, Recife, v. 29, n. 1, p. 27-44, jan. / abr. 2013.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de *accountability* em educação**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019. 120 p.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Políticas de avaliação em larga escala e a construção de um currículo nacional para a educação básica. **EccoS**. São Paulo, n. 30, p. 17-33, jan. /abr.2013.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual.Participação, *empowerment* e *accountability*: mecanismos de democratização ou de controle gerencial da educação? In: NARDI, Elton; CARDOZO, Maria José Pires Barros de (org.) Democracia e gestão da educação em perspectiva. Campinas, SP: **Mercado de Letras**, 2019. p. 261-282.

SOUSA, Sandra Maria Zákia. Possíveis impactos das políticas de avaliação no currículo escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n.119, p.175-190, jul.2003.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romualdo. Nueva Gestión Pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, v.36, n.132, p.599-622, jul. set.,2015.

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação de programas: duas questões. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 43-56, jul. /dez. 2005.

YOUNG, Michael. Para que servem as escolas? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.101, p.1287-1302, set. /dez.2007.

13. AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: OS CAMINHOS DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO NO BRASIL

Regilson Maciel Borges
Mary Ângela Teixeira Brandalise

Introdução

Este capítulo tem a intenção de apresentar o percurso da avaliação da educação superior no Brasil, considerando suas normativas legais, as iniciativas desenvolvidas pelo poder público e os pressupostos que marcaram as propostas de avaliação. Com base em revisão bibliográfica, o trabalho apresenta um panorama do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior a partir dos anos 1960, período em que “a avaliação é chamada a comprovar os resultados das políticas oficiais no campo educacional” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 57).

As análises sobre o percurso da avaliação da educação superior traçadas ao longo deste capítulo, enfatizam os atores das iniciativas propostas para a avaliação, os objetivos pretendidos com a avaliação, a concepção de avaliação defendida nas propostas (controle/regulação ou formativa/emancipatória), a justificativa para a sua realização, assim como o tipo de avaliação proposta (interna ou externa), os agentes do processo e os instrumentos para captação dos dados que irão compor a avaliação das instituições (ALMEIDA JÚNIOR, 2005; BARREYRO; ROTHEN, 2008a).

Essas categorias buscam explicitar o percurso da configuração do campo da avaliação da educação superior. Na acepção de Bourdieu (2003, p. 119) o campo é compreendido como “espaços estruturados

de posições (ou de postos) cujas propriedades dependem da sua posição nesses espaços [...]”, nos quais encontram-se “tomadas de posição epistemológicas” que buscam “justificar sua própria posição e as estratégias que eles colocam em ação para mantê-la ou melhorá-la e para desacreditar, [...], os detentores da posição oposta a suas estratégias” (BOURDIEU, 1983, p. 154). Assim, a avaliação pode ser compreendida como “um campo cujo domínio é disputado por diversas disciplinas e práticas sociais de distintos lugares acadêmicos, políticos e sociais” (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 15).

A avaliação da educação superior é entendida por Dias Sobrinho e Balzan (1995, p. 9) como “um empreendimento sistemático que busca a compreensão global da Universidade, pelo reconhecimento e pela integração de suas diversas dimensões”. Nesse mesmo sentido, Belloni (1999, p. 38) refere-se à avaliação como “análise do desempenho global da instituição, considerando todos os fatores envolvidos, em face dos objetivos ou missão da instituição, no contexto social, econômico, político e cultural no qual está inserida”. Dias Sobrinho (2000, p. 103) salienta ainda que a avaliação “não é a soma de pequenas análises isoladas ou justaposição de avaliações episódicas e pontuais”, mas se trata de “uma ação global, não apenas relativamente ao objeto, que é a universidade [...], mas também quanto ao sujeito, que é coletivo, potencialmente todo o universo de docentes, estudantes e servidores [...]”.

Esses autores apontam para uma perspectiva global de avaliação, que considera os variados aspectos constituintes das Instituições de Ensino Superior (IES), reafirmando “valores construtivos e pró-ativos da avaliação”, com forte “recusa de reducionismos tecnocráticos que submetem a questão da qualidade acadêmica e científica a critérios de eficiência, produtividade, gestão racional, rendimento, excelência etc.” (DIAS SOBRINHO; BALZAN, 1995, p. 13). A ênfase recai em processos mais formativos do que somativos, pois se entende que “são os processos que produzem a instituição [...] pela intervenção crítica e

intersubjetiva da comunidade acadêmica e científica para a transformação qualitativa desses processos e de seus agentes históricos” (DIAS SOBRINHO; BALZAN, 1995, p. 13). Disso resulta a defesa por uma avaliação formativa/emancipatória da educação superior frente a uma perspectiva de regulação/controle.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução ao tema. Na primeira discute-se as concepções formativa/emancipatória e de regulação/controle de avaliação da educação superior. Na segunda apresenta-se os antecedentes da avaliação da educação superior no Brasil na década localizados nos anos 1960. Na terceira descreve-se as políticas oficiais para avaliação da educação superior brasileira criadas a partir da década de 1990. Por fim, são tecidas as considerações finais que retomam as principais análises.

Avaliação da Educação Superior: entre a avaliação e regulação

A regulação é um processo que, segundo Meneghel, Robl e Silva (2006), se refere à ação do poder público com função de controle. Baseando-se no estudo de Martins, as autoras destacam que num processo de regulação, existem três dimensões envolvidas, a saber: normativa, verificadora e controladora:

Na primeira dimensão se estabelece o contexto e as condições gerais nas quais serão desenvolvidas as duas outras dimensões. Nesse sentido, o peso da dimensão normativa é intenso, pois determina a realização dos processos de verificação e controle. [...] (MENEGHEL; ROBL; SILVA, 2006, p. 94).

Entretanto, segundo as autoras,

A verificação e o controle são insuficientes para assegurar a qualidade ou fomentar a sua melhoria

permanente. Para tanto, é necessária a existência de avaliação contínua que considere a totalidade das dimensões envolvidas nas IES, dos seus programas e cursos de formação, bem como das demais atividades por elas desenvolvidas [...] (MENEGHEL; ROBL; SILVA, 2006, p. 94).

Assim, regulação e avaliação se relacionam e chegam a ser frequentemente confundidas uma com a outra, conforme aponta Verhine (2015, p. 603), ao afirmar que “avaliação e regulação representam processos distintos que podem ser, ao mesmo tempo, complementares e também antagônicos [...]”, daí “a necessidade de medidas para assegurar a independência e a autonomia de cada processo, avaliação e regulação, em relação ao outro”. O autor aponta ainda que a própria “legislação brasileira estabelece uma forte relação entre avaliação e regulação no contexto da educação superior” (VERHINE, 2015, p. 606). Exemplo dessa relação consta na lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Lei nº 10.861/2004, quando pontua no parágrafo único do Art. 2º, que:

Os resultados da avaliação [...] constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação (BRASIL, 2004a, on-line).

No referido parágrafo, observa-se a relação entre os resultados da avaliação e os processos de regulação, que foi regulamentado por decretos e portarias do Ministério da Educação (MEC) que discorrem sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores de graduação e sequenciais (BRASIL, 2006a; 2007; 2010). Segundo Verhine (2015, p. 608) toda essa regulamentação ministerial explicita “que os indicadores produzidos pelo SINAES

podem ser utilizados para fins de regulação”, pois os cursos avaliados que apresentassem resultados satisfatórios teriam seus atos autorizativos (credenciamento, autorização e reconhecimento) e regulatórios (recredenciamento e renovação de reconhecimento) renovados automaticamente.

Verhine (2015) destaca que o processo de avaliação promovido pelo SINAES é coordenado e supervisionado pela Comissão de Avaliação de Educação Superior (CONAES) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), enquanto a regulação é de responsabilidade da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE). A partir do Decreto n. 7.480/2011, foi criada a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), tornando-se a responsável pelas políticas para a regulação e a supervisão das IES pertencentes ao sistema federal. A SERES absorveu as competências de outras secretarias – Secretaria de Educação Superior (SESU), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e Secretaria de Educação a Distância (SEED) – que eram as responsáveis pelos processos de autorização, reconhecimento e renovação de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu.

Dias Sobrinho (2003, p. 35) ressalta que a intencionalidade da avaliação é “radicalmente distinta da simples regulação”. Desse modo, compreende-se que “a função de regulação, de responsabilidade do Estado, instaura procedimentos de controle e fiscalização para assegurar as condições de existência de um sistema de boa qualidade necessariamente consolidado como um serviço público”, enquanto “a função da avaliação educativa [...] se desenvolve como prática social voltada à produção da qualidade das instituições e da emancipação social” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 38).

A função formativa da avaliação tem a intenção de fornecer informações para a melhoria das práticas, trata-se de “um processo per-

manente de construção da qualidade”, que resulta de “um amplo e democrático processo de busca de compreensão das dimensões essenciais de uma instituição e de organização das possibilidades de transformação” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 40). Deve ser uma avaliação global e contínua, fundamentada em “recursos e procedimentos técnicos e científicos adequados e necessários para garantir credibilidade e reunir o máximo possível de elementos para a reflexão e a ação, respeitada as características de cada instituição” (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 40).

Verhine (2015, p. 616) aponta ainda que “a avaliação da educação superior no Brasil pode ser vista como sendo uma política de estado”, já a “a regulação da educação superior tende a funcionar como uma política de governo”. Nesse sentido,

Cabe à avaliação produzir informações que são cientificamente válidas, confiáveis e comparáveis no decorrer do tempo, através de processos realizados por especialistas que atuam livre de interferências externas que possam prejudicar a qualidade do conhecimento gerado. A regulação governamental, por outro lado, procura atender políticas estabelecidas por determinadas administrações e, no caso da educação superior, pode promover o alcance de metas de expansão e de qualidade de acordo com os interesses dos governantes e da população que lhes apoiam (VERHINE, 2015, p. 616).

Disso depreende-se que, a avaliação da educação superior brasileira, conforme mostram as iniciativas e políticas de avaliação criadas para este nível do ensino, convivem no tensionamento entre uma concepção de avaliação formativa/emancipatória, que aposta na autonomia, na participação dos atores institucionais nos processos e na melhoria das práticas pedagógicas; e outra concepção de avaliação associada a regulação/controlar, com forte ênfase na fiscalização, classificação e hierarquizações, que legitimam e estimulam a competitividade, a privatização e a mercadorização da educação (DIAS SOBRINHO, 2003).

Antecedentes históricos da avaliação da Educação Superior no Brasil

As origens dos processos de avaliação da educação superior no Brasil são situadas por Sguissardi (1995) no final dos anos 1950 e anos 1960, que culminaram com a Reforma Universitária de 1968. Segundo o autor, o Golpe Militar não apenas tirou de cena o projeto econômico do nacional-desenvolvimentismo, mas “[...] também os projetos de uma nova universidade gestados no seio de tão ricas *avaliações assistêmicas*” (SGUISSARDI, 1997, p. 554, grifos do autor). Zandavalli (2009) aponta uma série de documentos publicados na década de 1960 que subsidiaram nosso sistema de avaliação, são eles: Plano Atcon elaborado pelo consultor estadunidense Rudolph Atcon; orientações da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial; Relatório Meira Matos; e Relatório do Grupo de Trabalho Universitário (GTRU) instituído pelo MEC para estudar a crise da universidade.

Nos anos 1970 a educação superior brasileira passou a conviver sistematicamente com procedimentos de avaliação dos cursos de pós-graduação realizados pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) (LEITE, 1997). Segundo Leite (1997), essa avaliação foi refinada ao longo do tempo e acabou se constituindo num sistema exemplar, com resultados expressos em conceitos que serviam para alocação de recursos e concessão de bolsas. Somado a isso, a autora destaca a avaliação constata da pesquisa produzida nas universidades pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pelas demais Fundações de Amparo e Pesquisa dos estados para alocação de financiamento.

Na década de 1980 definiu-se a “construção da agenda da avaliação” da educação superior (ALMEIDA JÚNIOR, 2005) por meio de três propostas, de curta vigência, que foram sistematizadas naquele pe-

ríodo por iniciativa do MEC, trata-se do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU/1983), do Relatório da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNRES/1985) e do Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (GERES/1986) (DIAS SOBRINHO, 2003; BARREYRO; ROTHEN, 2008a; 2011).

O Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU) foi desenvolvido no final do governo militar, por iniciativa do Conselho Federal de Educação (CFE), e buscava avaliar os resultados da Reforma Universitária de 1968. Priorizava-se a gestão das instituições de ensino superior e o processo de produção e disseminação do conhecimento. A avaliação ocorria de modo interno, tendo como instrumentos indicadores o estudo de caso. “A avaliação, nesse Programa, foi entendida como uma forma de conhecimento sobre a realidade, como uma metodologia de pesquisa que permitiria não só obter os dados, mas também permitia fazer ‘uma reflexão sobre a prática’” (BARREYRO; ROTHEN, 2008b, p. 135).

Em 1985 foi instalada a Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNRES), que ficou conhecida como “Comissão de Notáveis”, que elaborou o documento “Uma nova política para a educação superior”. Segundo Dias Sobrinho (2003, p. 73), neste documento se encontravam formulações que vieram a se concretizar anos depois, como “ampliação das políticas que favorecem a privatização, diversificação das políticas e diferenciação institucionais, autonomia como contrapartida da avaliação de resultados e a avaliação da ideologia da excelência, da eficiência, da produtividade e da gestão eficaz”. O documento defendia um processo externo de avaliação baseado na valorização do mérito acadêmico. Na proposta a avaliação serviria como subsídio para a regulação do sistema (BARREYRO; ROTHEN, 2008b).

O documento elaborado pelo CNRES foi ampliado pelo Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (GERES), criado em 1986

pelo MEC. O Grupo tinha uma função executiva com o objetivo de elaborar uma proposta de Reforma Universitária. Na proposta elaborada pelo GERES “a avaliação teria obrigatoriamente a função de regulação, atrelados seus resultados ao financiamento das instituições. A unidade de análise seria a instituição, os agentes da avaliação seriam externos [...] e apelariam aos indicadores de desempenho” (BARREYRO; ROTHEN, 2011, p. 77). Esse aspecto aponta para um papel de controle a ser desempenhado pela avaliação.

Barreyro e Rothen (2014) incluem nessa relação de propostas de avaliação da educação superior na década de 1980 a avaliação dos docentes da Universidade de São Paulo (USP), que ficou conhecida como a “Lista dos improdutivos da USP”. Trata-se de uma lista de docentes USP sem publicações entre 1985 e 1986, que foi publicada pelo jornal Folha de S. Paulo, em 21 de fevereiro de 1988. A lista elaborada pela reitoria da instituição, intitulada “Relação de docentes sem produção científica em 85/86”, continha o nome de 1.108 docentes (CATANI; GUTIERREZ; FERRER, 1999). Segundo Catani, Gutierrez e Ferrer (1999), coube ao jornal à designação popular de “Lista de improdutivos da USP”.

Na esteira desses acontecimentos foi criado, no ano de 1989, o Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre o Ensino Superior (NUPES), trata-se do primeiro núcleo interdisciplinar da USP, que teve um papel de destaque na gestão das políticas públicas durante os anos 1990, em especial as políticas de avaliação para a educação superior brasileira (BARREYRO; ROTHEN, 2010). Muitos de seus pesquisadores, entre os quais se encontram José Goldemberg, Eunice Durham, Simon Schwartzman, Maria Helena Guimarães de Castro, assumiram postos de destaque em conselhos, comissões e consultorias junto ao MEC durante os governos presidenciais de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) (SILVA JÚNIOR, 2004).

Barreyro e Rothen (2010, p. 14), ao analisarem a influência do NUPES nas políticas de avaliação das décadas de 1980 e 1990, apontam que os membros do NUPES foram “os principais protagonistas na consolidação de uma concepção de avaliação da educação superior baseada em indicadores objetivos, participação, avaliação por pares e, principalmente, vinculação de recursos ao desempenho institucional”. Pode-se observar a adoção dessa concepção de avaliação na criação do Exame Nacional de Cursos (ECN/Provão) no Governo FHC, em 1995.

Políticas de avaliação da Educação Superior no Brasil na década 1990 (PAIUB e ENC) e 2000 (SINAES e outros índices)

Nos anos 1990 a avaliação teve papel central na formulação e implementação das políticas educacionais brasileiras, abrangendo tanto a educação básica quanto a superior. No caso da educação superior foram criados o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB/1993) e o Exame Nacional de Cursos (ENC/1995), que ficou conhecido como “Provão”, sendo considerado o período como “a década da avaliação” no Brasil (DIAS SOBRINHO, 2003).

O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) foi proposto, em 1993, por uma Comissão Nacional de Avaliação instituída pelo MEC, que ficou encarregada de elaborar a sistemática de avaliação, sob a coordenação de Hélio Trindade (LEITE, 1997). Coube a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) apresentar ao MEC o programa de avaliação, que se caracterizava “por possuir dotação financeira própria, livre adesão das Universidades através da concorrência de projetos e princípios de avaliação coerentes composição emancipatória e participativa” (LEITE, 1997, p. 11).

O Programa estabelecia três fases para desenvolvimento do processo de avaliação, a saber: avaliação interna, avaliação externa e reavaliação. Assim, o PAIUB propunha o envolvimento dos segmentos da instituição (autoavaliação), *experts* das áreas de conhecimento (avaliação externa) e a discussão dos resultados com ações para melhoria da qualidade (reavaliação) (LEITE, 1997). Assim, Barreyro e Rothern (2008a, p. 147) observam que o PAIUB a busca de legitimação era dupla: “a) política, garantida com a participação e o envolvimento de todos, e b) técnica, manifesta na competência metodológica da sua realização e na fidedignidade dos dados estatísticos”.

O PAIUB era organizado a partir dos seguintes princípios que deveriam balizar os processos de avaliação: 1) Globalidade, 2) Comparabilidade; 3) Respeito à identidade institucional; 4) Não punição ou premiação; 5) Adesão voluntária; 6) Legitimidade; e 7) Continuidade (BARREYRO; ROTHEN, 2008a). Esses princípios reafirmam a ênfase do Programa na avaliação institucional como foco prioritário do processo de avaliação, cuja preocupação residia na qualidade e melhoria da instituição como um todo.

O Exame Nacional de Cursos (ENC/Provão), foi criado em 1995 pela lei nº 9.131/95, e acabou se consolidando “como o instrumento central da avaliação da Educação Superior brasileira a partir de 1996, vigorando até 2003” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 203). Gouveia et al. (2005, p. 111) afirmam que:

Apesar de o sistema de avaliação do ensino superior no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso possuir diversos mecanismos de avaliação das IES, como a Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação (ACO), a Análise das Condições de Ensino (ACE) e a Avaliação Institucional dos Centros Universitários (Catani; Oliveira, 2000), foi o ENC que se tornou o instrumento por excelência de avaliação.

O exame em larga escala de conhecimentos específicos era realizado anualmente e media desempenho dos estudantes concluintes dos cursos de graduação que eram obrigados a participar do exame, estando condicionado o recebimento do diploma a participação na prova (POLIDORI, 2009). Os resultados do exame atribuíam a IES conceitos que variavam de “A” ao “E”, sendo o “A” o mais alto e o “E” o mais baixo. Barreyro (2004) aponta que esses resultados serviam para uma dupla regulação: do estado e do mercado, quando “na visão do Ministério, as Instituições com péssimos resultados seriam fechadas ou pelo estado ou pela ‘mão invisível do mercado’” (BARREYRO, 2004).

Dias Sobrinho (2010, p. 204) ressalta que a implantação do ENC/Provão foi repleta de contradições, dada a imposição do exame pelo MEC, o que gerou:

[...] pesadas críticas de boa parte da comunidade de estudantes e professores, sobretudo de especialistas em avaliação. Pouco a pouco as críticas e resistências foram se amainando, não obstante sempre tenham ocorrido boicotes por uma parcela de estudantes. Os estudantes eram obrigados sob pena de lei a comparecerem ao exame, caso contrário não obtinham o diploma do curso. Porém, para o cumprimento da lei, bastava que assinassem a prova, podendo deixá-la em branco, pois, para efeito legal não importavam os resultados (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 204).

Por outro lado, Dias Sobrinho (2010) destaca que o ENC/Provão acabou se consolidando como sinônimo de avaliação, graças a sua grande repercussão na mídia e a adesão acrítica de parte da sociedade, pois, enquanto regulador midiático, o Provão “apesar de suas deficiências, permitia comunicar uma mensagem nos próprios códigos e linguajar da publicidade e o marketing. [...]” dada sua “eficácia comunicativa dos conceitos A, B, C, D, E (código no qual eram apresentados os resultados) que constituíam uma mensagem muito clara” (BARREYRO, 2004, p. 41).

Diferentemente do PAIUB que se caracterizava pela livre adesão das IES a sistemática de avaliação com princípios emancipatórios e participativos de avaliação, no ENC/Provão “a avaliação deixou de ter uma ferramenta de gestão e de autoconhecimento das instituições e passou a ser uma ferramenta de controle e principalmente de informação ao mercado consumidor sobre a qualidade do produto educação oferecido pelas instituições” (BARREYRO; ROTHEN, 2008b, p. 7).

Ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, as políticas de avaliação para a educação superior se modificaram, considerando que no Programa de Governo de Lula estava previsto um novo sistema de avaliação para as IES (ROTHEN, 2019). Assim, no mesmo ano de 2003 é criada a Comissão Especial de Avaliação (CEA), “com o objetivo de elaborar uma proposta de avaliação da educação superior em vista das críticas feitas no programa de governo de Lula ao modelo adotado pelo governo anterior” (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 65).

A partir da proposta elaborada pela CEA, no ano de 2004 é implantado, por meio da lei nº 10.861/04, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Na sua concepção original, o SINAES propôs uma concepção de avaliação global e integradora, na tentativa de construção de um sistema de avaliação e não apenas na adoção de um instrumento isolado, tal como se apresentava o ENC/Provão. Segundo Dias Sobrinho (2010, p. 209), que coordenou a comissão que propôs o sistema:

Mais que a simples mudança de instrumentos, o SINAES pretendeu operar com outro paradigma de avaliação. Seu foco central era a instituição como um todo. O curso e o aluno seriam avaliados não mais isoladamente, mas em função da totalidade institucional. Dessa forma, não seria suficiente avaliar somente o ensino, tampouco averiguar o desempenho dos estudantes em um exame.

A perspectiva de avaliação contida no SINAES buscava atender a própria complexidade que é a educação superior,

cuja finalidade essencial é a formação integral de cidadãos-profissionais e cuja referência central é a sociedade, prevalecendo o princípio de educação como bem e direito humano e social, dever do Estado, independente de que seja oferecida e mantida pelo Estado ou pela iniciativa privada (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 209).

Diante disso, a nova proposta para a avaliação da educação superior aproximava-se das concepções presentes no PAIUB, ao resgatar a centralidade da avaliação institucional, “especialmente pela potencialidade formativa da autoavaliação”, devolvendo, assim, a comunidade universitária “o direito e a responsabilidade de participar ativamente na concepção e nos processos de avaliação” (DIAS SOBRINHO, 2009, p. 144), diferentemente do que acontecia com o ENC/Provão.

O SINAES foi estruturado em três componentes: 1) Avaliação Institucional (AVALIES); 2) Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG); e 3) Avaliação do Desempenho dos Estudantes (ENADE). Esses componentes distribuem-se pelo atendimento “in loco para os itens um e dois, e complementados pela organização e avaliação interna de cada IES. O pilar três é atendido pela realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, o ENADE” (POLIDORI, 2009, p. 445). Como mencionado anteriormente, coube a CONAES coordenar e supervisionar o sistema de avaliação e ao INEP a sua operacionalização. No âmbito institucional, cada IES criou a sua Comissão Própria de Avaliação (CPA) para conduzir os processos internos de avaliação.

A avaliação institucional (AVALIES), no contexto do SINAES, é coordenada pela CPA de cada IES. A primeira etapa da avaliação interna consiste na “preparação”, que além da constituição da própria comissão, incluem o planejamento, a sensibilização e a elaboração do

projeto de avaliação. A segunda etapa considera o “desenvolvimento”, que envolve ações (reuniões, seminários, composição de grupos de trabalhos, construção de instrumentos para a coleta de dados etc.), levantamento de dados e informações e a análise das informações por meio de relatórios parciais. A terceira etapa diz respeito a “consolidação” com a produção do relatório, divulgação e balanço crítico do processo de avaliação (BRASIL, 2004b).

A avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) são realizadas por visitas *in loco* por comissões de avaliadores designadas pelo INEP a partir do cadastro no Banco de Avaliadores do SINAES (BASIS). Aos avaliadores cabe, dentre outros aspectos, “comparecer na instituição de educação superior na data designada e cumprir rigorosamente os cronogramas de avaliação, apresentando relatórios claros, objetivos e suficientemente densos”, “firmar e cumprir o termo de compromisso e conduta ética do avaliador do SINAES”, além de “manter sigilo sobre as informações obtidas em função da avaliação *in loco*, disponibilizando-as exclusivamente ao Ministério da Educação” (BRASIL, 2006b).

O ENADE avalia o rendimento dos estudantes de graduação, ingressantes e concluintes, sendo os primeiros inscritos, mas dispensados de participação no exame. Assim como o ENC/Provão, o exame é obrigatório para os estudantes inscritos na prova, configurando-se como componente curricular obrigatório, sendo condição indispensável para a emissão do histórico escolar e para a conclusão do curso de graduação. São instrumentos de coleta de dados do ENADE: a) Prova: destinada a aferir o desempenho dos estudantes; b) Questionário do estudantes: que se destina a levantar informações sobre o perfil dos estudantes e o contexto de seus processos formativos; c) Questionário de percepção de prova; e d) Questionário do coordenador de curso: que permita caracterizar o perfil do coordenador de curso e o contexto dos processos formativos (BRASIL, 2022).

Quanto aos instrumentos de avaliação que compõem o SINAES, o ENADE acabou recebendo maior destaque em relação a avaliação institucional e a avaliação de cursos, assim “o Enade acabou sendo tomado como principal fonte de informação para a formulação dos índices de qualidade” (CALDERÓN; POLTRONIERI; BORGES, 2011, p. 821). Esse destaque ao ENADE acabou fragilizando a efetividade do SINAES enquanto um sistema “que vai muito além de mera conformação a normas burocrático-legais e aos famigerados (pois geram fama) *rankings*” (DIAS SOBRINHO, 2008, p. 820), considerando ainda que o ENADE acabou retornando práticas utilizadas no ENC/Provão.

Rothen e Barreyro (2011) ressaltam que nessa supervalorização do ENADE, a avaliação formativa prevista no SINAES é “des-induzida”, sobretudo a partir da instalação dos indicadores: Indicador de Diferença de Desempenho observado e esperado (IDD/2006), Conceito Preliminar de Cursos (CPC/2007) e Índice Geral de Cursos (IGC/2007). Esses indicadores acabaram contrariando a expectativa de que o SINAES teria um papel central na regulação, pois “vieram a facilitar a elaboração de *rankings*” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 215). A respeito dos *rankings*, Calderón, Poltronieri e Borges (2011, p. 822) apontam que “o próprio Ministério da Educação começa a divulgar os *rankings*, algo que até então não havia ocorrido, pois no governo anterior quem elaborava o *ranking* era a imprensa”.

Considerações Finais

Neste capítulo registramos que os caminhos da política de avaliação da educação superior no Brasil, enfatizando que seu percurso acompanha o movimento do governo brasileiro e de seus órgãos administrativos, como Ministério da Educação (MEC) e Conselho Nacional de Educação (CNE), bem como outros atores como Banco Mundial,

Núcleos de Pesquisa, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, entre outros atores que participaram e influenciaram a formulação e implementação das políticas de avaliação no país.

As propostas de avaliação da educação superior publicadas na década de 1960 – Plano Atcon (1965/1966), Orientações da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Relatório Meira Matos (1967/1968) e Relatório do Grupo de Trabalho Universitário (1968) – subsidiaram as reformas da educação superior implementadas no Brasil naquele período, buscando “[...] a racionalização das práticas universitárias como meio de obtenção da eficiência, da produtividade e do controle de processos e resultados”, sendo essa a ótica que marcou os processos avaliativos (ZANDAVALLI, 2009, p. 386-387).

Nos anos 1980, as propostas de avaliação – Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU/1983), o Relatório da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNRES/1985) e o Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior (GERES/1986) – sinalizam a construção de uma agenda para a avaliação da educação superior, inclusive, naquele período, ela é inserida “na Lei Maior, em 1988, no art. 209, com exigência da avaliação das instituições privadas de ensino (não apenas para as de nível superior)” (BARREYRO; ROTHEN, 2011, p. 78).

Ao longo da década de 1990 as propostas de avaliação da educação superior – Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB/1993) e o Exame Nacional de Cursos (ENC/Prova/1995) – passaram a responder as exigências da legislação sobre a questão da qualidade do ensino. A partir dos anos 2000 a avaliação da educação superior – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES/2004) – instaura uma perspectiva de avaliação formativa/emancipatória, mas com o passar do tempo a sistemática de avaliação acaba supervalorizando o ENADE e outros índices (IDD, CPC, IGC).

Quanto aos atores dos processos de avaliação, as propostas indicam atores externos (ATCON/1965; BANCO MUNDIAL/1968), grupos internos do governo (GERES/1986; ENC/Provão/1995) e ainda comunidade acadêmica, representantes do MEC e da sociedade (PARU/1983; CNRES/1985; PAIUB/1993; SINAES/2004). As concepções de avaliação defendidas variam entre regulação/controle (CNRES/1983; GERES/1986; ENC/Provão/1995) e formativa/emancipatória (PARU/1983; PAIUB/1993; SINAES/2004). O tipo de avaliação também varia entre interna (PARU/1983), externa (CNRES/1985; GERES, 1985; ENC/Provão/1995) e interna/externa (PAIUB/1993; SINAES/2004). A respeito dos instrumentos de avaliação, as propostas destacam indicadores e estudo de caso (PARU/1983), indicadores de desempenho (CNRES/1985; GERES/1986; PAIUB/1993; ENC/Provão/1995; SINAES/2004) e avaliação *in loco* (SINAES/2004) (BARRERO; ROTHEN, 2008a).

O percurso das políticas de avaliação da educação superior apresentado neste capítulo reafirma a compreensão de Goldberg e Souza (1982, p. 2) de que “a avaliação é Histórica: nas suas origens, nas suas vicissitudes, nas suas controvérsias e, conseqüentemente, nos desafios que enfrenta”. Assim sendo, o registro da trajetória da avaliação nos permite conhecer as propostas de avaliação elaboradas, com suas respectivas características (atores, concepções, tipos e instrumentos de avaliação), assim como apontam para seus desdobramentos nos processos de regulação. Fica explicitada a necessidade de processos avaliativos que considerem momentos internos e externos, pois “a avaliação se completa quando vai além dos índices e escalas comparativas e engendra questionamentos a respeito das significações e valores, interroga sobre as causas e investe em programas e ações para superar os problemas e deficiências” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 218).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula. Uma análise do processo de formação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 10, n. 1, p. 9-30, mar. 2005.

BARREYRO, Gladys Beatriz. Do Provão ao Sinaes: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. **Avaliação**, Campinas, v. 9, n. 2, p. 37-49, 2004.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma História da Avaliação da Educação Superior Brasileira: Análise dos Documentos do Paru, Cnres, Geres e Paiub. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008a.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. História das Concepções de Avaliação da Educação Superior: A Revista Avaliação (1996 2002). In: Congresso Brasileiro de História da Educação, 5, 2008, Aracajú/SE. **Anais...** Aracajú: UFS/UNIT, 2008b. p. 1-12.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. O NUPES e a avaliação da educação superior. concepções, propostas e posicionamentos públicos: concepções, opostas e posicionamentos políticos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23, 2010, Caxambú/MG. **Anais...** Caxambú: ANPED, 2010, p. 1-16.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Avaliação da educação superior como política pública. In: _____; _____ (Orgs.). **Avaliação da educação: diferentes abordagens críticas**. São Paulo: Xamã, 2011. p. 75-87.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, jan./mar. 2014.

BELLONI, Isaura. Avaliação Institucional: um instrumento de democratização da educação. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 31-58, jul./dez. 1999.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES e dá outras Providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 14 de abril de 2004a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Roteiro de autoavaliação institucional:** orientações gerais. Brasília: MEC, 2004b.

BRASIL. **Decreto n. 5.773, de 09 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação. Brasília: Diário Oficial da União, 2006a.

BRASIL. Ministério de Educação. **Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006.** Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, a Comissão Técnica de Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2006b.

BRASIL. Ministério de Educação. **Portaria Normativa n. 40, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Brasília: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. Ministério de Educação. **Portaria Normativa n 23, de 01 de Dezembro de 2010.** Altera dispositivos da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, que Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. Brasília: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Edital nº 51, de 24 de junho de 2022.** Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) 2022. Brasília: Diário Oficial da União, 2022.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; POLTRONIERI, Heloisa; BORGES, Regilson Maciel. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011.

CATANI, Afrânio Mendes; GUTIERREZ, Gustavo L.; FERRER, Walkíria M. H. O jornal Folha de S. Paulo e a “Lista dos improdutivos” da USP. In: DOURADO, Luiz Fernandes;

CATANI, Afrânio Mendes. **Universidade Pública**: políticas e identidade institucional. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da Educação Superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José; BALZAN, Newton César. Introdução. In: BALZAN, Newton César; DIAS SOBRINHO, José. (Orgs.). **Avaliação Institucional**: teoria e experiências. São Paulo: Cortez, 1995, p.7-13.

DIAS SOBRINHO, José. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, Luiz Carlos (Org.). **Avaliação**: construindo o campo e a crítica. Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DIAS SOBRINHO, José. Qualidade, Avaliação: do SINAES a índices? **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 3, p. 817-825, nov. 2008.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação Institucional: notas para pensar o PAIUNG e o SINAES. **Revista Contexto & Educação**, Ijuí, n. 81, p. 133-144, jan./jun., 2009.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

GOLDBERG, Maria Amélia Azevedo; SOUZA, Clarilza Prado de. **Avaliação de programas educacionais**: vicissitudes, controvérsias e desafios. São Paulo: EPU, 1982.

GOUVEA, Andréa Barbosa et al. Trajetória da avaliação da educação superior no Brasil: singularidades e contradições (1993-2004). **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 101-132, jan./jun. 2005.

LEITE, Denise. Avaliação e tensões – estado, universidade e sociedade na América Latina. **Avaliação**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 7-17, 1997.

MENEGHEL, Stela M.; ROBL, Fabiane; SILVA, Tattiana T. Freitas da. A relação entre avaliação e regulação na Educação Superior: elementos para o debate. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 89-106, 2006.

POLIDORI, Marlis Morosini. Políticas de avaliação da educação superior brasileira: Provão, SINAES, IDD, CPC, IGC e... outros índices. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 439-452, jul. 2009.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “PROVÃO II” ou a reedição de velhas práticas? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan./mar., 2011.

SGUISSARDI, Valdemar. Para avaliar propostas de avaliação do ensino superior. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 76, n. 184, p. 549-578, set./dez., 1995.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. O Núcleo de Estudos sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo: um dos principais atores da reconfiguração da educação superior no Brasil de FHC? **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, Portugal, n. 4, p. 13-32, 2004.

VERHINE, Robert. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

ZANDAVALI, Carla Busato. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do Sinaes. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 267-290, jul. 2009.

SOBRE AS AUTORAS E AUTORES

Andreliza Cristina de Souza (org.)

Graduada em Pedagogia, possui mestrado e doutorado em Educação. Atualmente é Professora Adjunta na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Pantanal. Tem se dedicado a estudos na área da Avaliação Educacional e Políticas Educacionais. Faz parte da Rede UNIVERSITAS/BR e participa do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA/UEPG).

E-mail: andreliza.souza@ufms.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3700985924661176>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4860-7608>

Gregory Luis Rolim Rosa

Doutorando em Educação, linha História e Política Educacionais no PPGE/UEPG (2019-2023). Integra o Grupo Estudos e Pesquisa de Políticas Educacionais e Práticas Educativas - GEPPEPE vinculado ao PPGE/UEPG. Desenvolve pesquisas sobre: (1) Ensino da Política Educacional na formação docente; (2) Formação do pesquisador em Política Educacional e; (3) Ético-ontoepestemologia na pesquisa em Política Educacional.

Email: rolimg7@gmail.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7273279328334248>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1545-5089>

Simone de Fátima Flach

Bacharel em Direito e Licenciada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Atualmente é docente do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa e Pesquisadora Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – PQ2.

E-mail: eflach@uol.com.br / sflach@uepg.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0412260083540737>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9445-0111>

Gisele Masson

Professora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Londrina. Pós-doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina. Coordena o Grupo de Pesquisa Políticas Educacionais: relações entre capital, trabalho e Estado. Atua como vice-presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE (biênio 2020-2022 e 2023-2025) e faz parte do Conselho Acadêmico da Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa.

E-mail: gimasson@uol.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7544786717624293>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9799-5950>

Adriana Medeiros Farias

Professora Associada do Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestre e Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/UNICAMP). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Educação, Estado Ampliado e Hegemonias (GPEH). Integrante do Grupo de Trabalho e Orientação (GTO). Estuda os seguintes temas: Políticas e Gestão da Educação; As formas de dominação burguesa na educação e o Empresariamento da Educação Pública.

E-mail: adrianafarias@uel.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0773390467001092>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7911-8711>

Jorge Luís Mazzeo Mariano (*Abril de 1986 – Abril de 2023*)

Graduou-se em Pedagogia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp, Câmpus de Presidente Prudente (2008). Possui Mestrado em Educação pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar (2011). Concluiu o Doutorado em Educação pela Unesp (Câmpus de Presidente Prudente) (2016). Realizou estágio de Pós-Doutorado (PNPD/CAPES) na Universidade do Oeste Paulista - UNOESTE (2017-2018). Até a sua partida em 2023 coordenou o Grupo de Estudos e Pesquisas: Histórias e Memórias da Educação - HISMEE (UFMS/CPAN). Também foi Coordenador e Professor Adjunto do curso de Pedagogia e Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

(Câmpus do Pantanal). Suas pesquisas se enquadravam principalmente nas seguintes temáticas: História da Educação brasileira e História das Mulheres.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5337334318541020>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1716-6763>

Elaine Gomes Ferro

Possui graduação em Pedagogia (2011), mestrado (2014) e doutorado (2023) em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp. Atualmente é docente na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS (Câmpus do Pantanal). É membra do o Grupo de Estudos e Pesquisas: Histórias e Memórias da Educação - HISMEE (UFMS/CPAN).

E-mail: elaineferro@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9557007645955654>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0467-1330>

Daiana Camargo

Doutora em Ciências de la Educación pela Universidad Nacional de La Plata -AR (2018). Professora no Departamento de Pedagogia - Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Infantil – GEPEEDI (CNPq-UEPG).

E-mail: camargo.daiana@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4089725099671010>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1931-5577>

Rodrigo Diego de Souza

Doutor em Educação Científica e Tecnológica (UFSC). Professor do Departamento de Estudos Especializados em Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGE/UFSC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências da Universidade de Brasília (PPGEduC/UnB). Pesquisador do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho (GEPETO/UFSC). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Filosofia, Políticas Educacionais e Educação em Ciências (UFSC/UnB).

E-mail: professor.rodrigossouza@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9960117430935201>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4157-6116>

Otília Maria Lúcia Barbosa Seiffert

Doutora em Psicologia da Educação (PUCSP); Mestre em Educação e Bacharel em Psicologia (University of Texas/Austin/USA). Docente aposentada e colaboradora do Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde-CEDESS da UNIFESP. Integrante da Rede Universitas/Br com pesquisas sobre a Educação Superior Brasileira e Avaliação da Educação Superior.

E-mail: otiliaseiffert@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0809341121492385>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8994-1469>.

Andressa Santos Rebelo

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Realizou estágios de pós-doutorado na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professora da UFMS e Líder do Grupo de Pesquisa Educação Especial e Inclusão (CNPq).

E-mail: andressa.rebelo@ufms.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4949150813114673>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1873-5622>.

Barbara Amaral Martins

Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Campus de Marília, com período sanduíche na Universidade do Minho - Portugal. Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campus do Pantanal, credenciada junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação da mesma unidade. É líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação Inclusiva (GEPEI) e membro do Grupo de Pesquisa Educação e Cidadania.

E-mail: barbara.martins@ufms.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2509415362736762>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4278-1661>.

Mônica de Carvalho Magalhães Kassar

Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual de Campinas (1983), mestrado em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1993) e doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas

(1999). Realizou estágios de pós-doutorado na Universidad de Alcalá (2005), na Universidade Estadual de Campinas (2011) e na Universidade de Lisboa (2017 a 2018). É professora Titular pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e Pesquisadora Sênior Voluntária da mesma universidade, onde atua no Programa de Pós-graduação em Educação - Educação Social, no Campus do Pantanal. Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial - ABPEE (2021-2023).

E-mail: monica.kassar@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1429290076961055>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5577-6269>

Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Pedagoga, Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ) e Pós-Doutora em Educação (UFMT). Professora do Curso de Pedagogia da UFG da área de Didática, Formação de Professores e professora e atual coordenadora (2022-2024) do PPG em Educação (Mestrado e Doutorado) da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Tecnologias e Educação a Distância – GEaD/CNPq/UFG. Editora chefe da Revista EmRede (Unired). Foi coordenadora geral da Rede de pesquisa em Educação a Distância da região Centro-Oeste (CNPq, 2015-2018; 2019-2021) e atualmente é líder da Rede de Pesquisa em EaD Brasil, América Latina e Moçambique (Unired, 2021-2024).

E-mail: daniela_lima@ufg.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2278807353455371>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1075-2113>.

GEaD- <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupos/291544>.

Beatriz dos Santos Landa

Professora adjunta da UEMS, docente nos cursos de graduação de Pedagogia, Pedagogia Intercultural e de Ciências Biológicas. Docente dos Programas do ProfHistória/UEMS e de Antropologia Social da UFGD. Coordenadora do Centro de Ensino, Pesquisa e Extensão Rede de Saberes Indígenas, do Programa Rede de Saberes UEMS e do projeto Ação Saberes Indígenas na Escola/ASIE, Núcleo da UEMS. Membro do CEPEGRE/UEMS.

E-mail: bialanda@uems.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8837968624971224>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8074-6889>

Rejane Aparecida Rodrigues Candado

Rejane Aparecida Rodrigues Candado, doutora em Educação pela Universidade Católica Dom Bosco, é professora do quadro permanente do curso de História na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus Nova Andradina. Tem experiência na área de formação de professores indígenas, ensino de história indígena e estudos decoloniais. Integra a equipe do Programa “Ação Saberes Indígenas na Escola” núcleo - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS.

E-mail: rejanecandado@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2099607796876819>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6704-7397>

Sandra Zákia Sousa

Doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), Mestrado em Educação: Currículo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1986). Professora colaboradora da Universidade de São Paulo. Vice-Presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) – 2005/2009. Diretora Executiva da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) – 2019-2023. Vice-diretora estadual da ANPAE – 2006-200. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política, Planejamento e Avaliação Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional, avaliação educacional, avaliação escolar e ensino.

E-mail: sanzakia@usp.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1191462823089279>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5171-8301>

Cláudia Oliveira Pimenta

É graduada em História pela PUC/SP, Mestre e Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP. Atuou no projeto Monitoramento e Avaliação do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2010/2011) e na construção do documento Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação (2012), ambos coordenados pelo Ministério da Educação. É professora de História na REE/SP e pesquisadora do Departamento de Pesquisas Educacionais da Fundação Carlos Chagas.

E-mail: cpimenta@fcc.org.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6858570464506215>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1836-7535>

Marilda Pasqual Schneider

Doutora em Educação, com pós-doutorado em política educativa pela Universidade do Minho-PO. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade do Oeste de Santa Catarina. É investigadora convidada do Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile), Editora-Chefe da Revista Roteiro (Unoesc) e Editora-Associada da Revista Educação, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC.

E-mail: marilda.schneider@unoesc.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0291561064160067>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3019-008X>

Camila Regina Rostirola

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Atua como docente permanente no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Investigadora visitante do Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile) e Editora-Chefe da Revista Roteiro (Unoesc). É Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Avaliação Educacional e Accountability na América Latina.

E-mail: camila.rostirola@unoesc.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7241897484276809>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8280-8879>

Regilson Maciel Borges

Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com Pós-Doutorado pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Professor do Departamento de Gestão Educacional, Teoria e Práticas de Ensino (DPE) da Universidade Federal de Lavras (UFLA). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da UFLA. Participa do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação (GEPPEA/UEPG).

E-mail: regilson.borges@ufla.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4262613256144204>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6115-364X>

Mary Ângela Teixeira Brandalise

Graduada em Licenciatura em Ciências - Habilitação Matemática pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1979), Mestrado em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2002) e doutorado em Educação (Currículo) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007). Atualmente é avaliador do basis do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, professora Sênior da Universidade Estadual de Ponta Grossa nos Programas de Pós-graduação em Educação e Ensino de Ciências e Educação Matemática. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Avaliação - GEPPEA cadastrado no CNPQ. (<https://www2.uepg.br/geppea/>) Pesquisadora integrante da Rede Universtitas/BR.

E-mail: marybrandalise@uol.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3215978829755641>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3674-5314>

Este livro foi editorado com as fontes Crimson Text e Montserrat.
Publicado on-line em: <https://repositorio.ufms.br>

ISBN 978-85-7613-650-7



9 788576 136507

 editora
UFMS