

Jornal de

# Políticas Educacionais

ISSN 1981-1969

Número 11 | 2012



Núcleo de  
Políticas  
Educacionais  
2002-2012



## **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Setor de Educação

Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR

Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar – Sala 407/C CEP:80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil

Tel.: 41-3360-5380 | e-mail: [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)

<http://www.ser.ufpr.br/jpe>

<http://www.jpe.ufpr.br>

### **Comitê Editorial:**

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)

Ana Lorena Bruel (UFPR)

Marcos Edgar Bassi (UFPR)

### **Conselho Editorial:**

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPA), Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Tais Moura Tavares (UFPR), Theresa Adrião (UNICAMP), Vera Peroni (UFRGS).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas no final desta edição ou nas páginas do periódico na internet: <http://www.jpe.ufpr.br> ou [www.ser.ufpr.br/JPE](http://www.ser.ufpr.br/JPE).

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

volume 6, número 11 – Janeiro/Junho de 2012

Semestral

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

### *Indexação:*

*BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)*

*Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)*

*Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)*

*Index Copernicus*

*Portal de Periódicos (CAPES)*

*SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)*

*Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)*

*(Periódico integralmente disponível via eletrônica)*

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

Marcos Edgard Bassi .....	1
---------------------------	---

## ARTIGOS

### **A organização da escolaridade em ciclos no contexto do Ensino Fundamental de Nove Anos: reflexões e perspectivas**

Jefferson Mainardes & Silvana Stremel .....	3
---	---

### **Os professores e sua participação na implementação do Ensino Fundamental de 9 anos**

Rosana Mara Koerner .....	12
---------------------------	----

### **Progressão continuada ou seriação? Um passo para frente, dois para trás...**

Bianca C. Correa & Débora C. Piotto .....	23
---	----

### **Indicadores educacionais: uma análise frente à realidade paranaense**

Gabriela Schneider .....	33
--------------------------	----

### **Avanços e contradições da Política de Educação Profissional integrada no Paraná (2003-2010)**

Letícia de Luca Wollmann Saldanha & Rita de Cássia da Silva Oliveira .....	45
--	----

### **Rumo à tecnocracia? Política educacional no Brasil atual**

Guy Burton .....	57
------------------	----

### **Subsidio escolar a la población vulnerable (SEP): Implementación e impacto en escuelas rurales en Chile**

Amada Opazo, Claudio Frites & Leopoldo López .....	72
--	----

<b>RESENHA</b> .....	85
----------------------	----

<b>RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES</b> .....	88
--	----

<b>INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE TRABALHOS</b> .....	93
---	----

# CONTENTS

## PRESENTATION

Marcos Edgard Bassi .....	1
---------------------------	---

## ARTICLES

<b>Organization of the schooling in cycles of nine year long Primary Education: thoughts and perspectives</b> Jefferson Mainardes & Silvana Stremel .....	3
--	---

<b>The teachers and their participation in the implementation of “nine years” Elementary School</b> Rosana Mara Koerner .....	12
--	----

<b>Continued progression or seriation? One step forward, two steps back...</b> Bianca C. Correa & Débora C. Piotto .....	23
---	----

<b>Educational indicators: an analysis forward to reality of Parana state, Brazil</b> Gabriela Schneider .....	33
---	----

<b>Advances and contradictions of the integrated Professional Education Policy in Paraná (2003-2010)</b> Letícia de Luca Wollmann Saldanha & Rita de Cássia da Silva Oliveira .....	45
--	----

<b>Towards technocracy? Current education policy in Brazil</b> Guy Burton .....	57
--	----

<b>School subsidy to vulnerable populations (SEP): Implementation and impact on rural schools in Chile</b> Amada Opazo, Claudio Frites & Leopoldo López .....	72
--	----

<b>REVIEWS .....</b>	85
----------------------	----

<b>SUMMARIES.....</b>	88
-----------------------	----

<b>INSTRUCTIONS FOR SUBMITTING PAPERS .....</b>	93
---	----

# Apresentação

---

**Marcos Edgard Bassi**

Esta edição do Jornal de Políticas Educacionais inaugura uma nova fase de sua história. Estamos convertendo este periódico em uma revista acadêmica exclusivamente *online*. As razões para tanto são várias: desde a necessidade de diminuir os custos de publicação até a agilidade no processo editorial completo (desde a chegada dos artigos até a sua publicação final). Tínhamos uma boa tiragem gráfica, mas acabávamos distribuindo a maioria dos exemplares, o que era positivo, todavia os poucos recursos disponíveis não se mostraram suficientes para manter esta dinâmica. Com esta mudança, esperamos atingir nosso público preferencial mais rapidamente, o que é um dos principais objetivos do JPE, ou seja, o de manter a publicação atualizada e divulgar com a maior rapidez possível os achados das pesquisas em políticas educacionais.

Nessa edição do JPE os artigos publicados contemplam temas bastante atuais. Os três primeiros retomam e atualizam em níveis diferentes da ação pública a discussão sobre a organização do tempo e do espaço escolar no ensino fundamental. No artigo que abre essa edição, intitulado “A organização da escolaridade em ciclos no contexto do Ensino Fundamental de Nove Anos: reflexões e perspectivas”, Jefferson Mainardes e Silvana Stremel retomam algumas das implicações para as escolas da adoção dos ciclos de aprendizagem, incorporados na legislação sobre diretrizes e bases desde os anos 1990, agora nas séries iniciais no âmbito do recém implantado ensino fundamental de 9 anos. Alertam para o risco dessa medida resumir-se ao aspecto da não reprovação, aspecto importante, mas aquém do potencial de alteração na organização da escola. Concluem apresentando alguns desafios que os ciclos nas séries iniciais nesse novo contexto do ensino fundamental podem significar para os professores:

Rosana Maria Koerner apresenta no artigo “Os professores e sua participação na implementação do Ensino Fundamental de 9 anos” reflexões sobre o processo de ampliação do tempo de duração do ensino fundamental, a partir das percepções dos docentes que trabalham com as turmas de 1º ano. A análise da política remete a autora a analisar o espaço conferido às vozes dos professores de diferentes redes de ensino no período de transição do ensino com 8 anos de duração para 9 anos.

Fecha a trilogia inicial o trabalho de Bianca C. Correa e Débora C. Piotto que apresenta no artigo intitulado “Progressão continuada ou seriação? Um passo para frente, dois para trás...” uma reflexão sobre a implementação de uma política de organização do tempo escolar em séries após uma experiência de organização em ciclos em um município no interior do estado de São Paulo. As autoras indicam avanços e retrocessos da política municipal ao analisar o documento que sistematiza a proposta defendida pela Secretaria Municipal de Educação.

Outro tema atual é contemplado no artigo derivado de pesquisa de natureza quantitativa de Gabriela Schneider, por sinal um tipo de pesquisa pouco usual na educação, realizada com ferramentas e programas estatísticos. Em “Indicadores educacionais: uma análise frente à realidade paranaense” a autora apresenta uma discussão sobre indicadores educacionais no estado do Paraná e, para tanto, toma dados de matrícula, turmas, estabelecimento e número de docentes com vistas a debetê-los diante da política educacional nacional. O estudo quantitativo empreendido por Schneider mostra que há um processo de descentralização consolidada no estado do Paraná, com uma forte discrepância entre as redes de ensino públicas.

Por falar em quantidade, é notável em anos recentes o acentuado crescimento das matrículas na modalidade educação profissional, resultado da política de expansão desse tipo de atendimento na educação básica.

Nessa seara, Letícia de Luca Wollmann Saldanha e Rita de Cássia da Silva Oliveira focalizam a discussão sobre a constituição da política de Educação Profissional no estado do Paraná no artigo intitulado “Avanços e contradições da Política de Educação Profissional integrada no Paraná (2003-2010)”. Na reflexão as autoras têm em vista, especialmente, as descontinuidades e rupturas desta modalidade de ensino e evidenciam um crescimento e um avanço na proposta de educação profissional na última década, mas ainda um tanto limitada pelos poucos recursos disponíveis.

A seleção de artigos dessa edição se encerra com dois artigos de autores estrangeiros, o primeiro deles de Guy Burton que traz uma análise interessante da configuração da política educacional brasileira. Em “Towards technocracy? Current education policy in Brazil”, Burton reafirma o esforço que vimos fazendo no sentido de incentivar a leitura em língua estrangeira sobre políticas educacionais. É, também, uma sequência de artigo anterior, do mesmo autor, publicado neste periódico (JPE v. 4, n.7), que atualiza a discussão sobre o perfil do governo federal brasileiro diante das demandas educacionais nacionais. Neste novo artigo, Burton discute se o Brasil estaria mesmo caminhando para uma forma mais tecnocrática de administração pública na educação. O texto analisa as ações do governo federal e evidencia seu enfoque em questões quantitativas, tendo em vista, especialmente, a proposta de Plano Nacional de Educação, em trâmite no congresso nacional. Por fim, o autor conclui que há espaço suficiente para as disputas políticas tematizarem a educação, em particular se houver maior envolvimento da população.

O último artigo é de autoria de três colegas chilenos, Amada Opazo, Claudio Frites e Leopoldo López e se denomina “Subsidio escolar a la población vulnerable (SEP): Implementación e impacto en escuelas rurales en Chile”. Neste trabalho, os autores analisam a distribuição dos recursos por meio de um dos instrumentos de correção de desigualdade criado no Chile: a Lei de Subvenção Escolar Preferencial. Os pesquisadores, ao analisar dados empíricos, verificam a insuficiência do modelo, pois os resultados na melhoria da aprendizagem parecem ser insignificantes, havendo até mesmo, em algumas escolas rurais, a piora nos resultados.

Boa leitura a todos!

# A organização da escolaridade em ciclos no contexto do Ensino Fundamental de Nove Anos: reflexões e perspectivas<sup>1</sup>

Organization of the schooling in cycles of nine year long Primary Education: thoughts and perspectives

---

**Jefferson Mainardes<sup>2</sup>**  
**Silvana Stremel<sup>3</sup>**

## **Resumo:**

Este artigo discute aspectos relacionados à organização da escolaridade em ciclos no contexto da implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos. Apresenta uma contextualização da proposição dos ciclos nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, as possibilidades e desafios de sua implantação e ainda o papel das secretarias de educação, escolas e profissionais da educação. Argumenta-se que a discussão sobre ciclos no contexto atual precisa ir além das discussões sobre a eliminação da reprovação e da aprendizagem enquanto um processo contínuo, pois a implantação dos ciclos nos anos iniciais pressupõe uma revisão ampla e profunda da concepção de currículo, avaliação, metodologia, organização do sistema de ensino, gestão da escola, relação escola-comunidade, formação continuada de professores, entre outros aspectos.

*Palavras-chave: Ensino Fundamental; Ciclos; Política Educacional.*

## **Abstract:**

This article discusses issues related to the organization of schooling in cycles in the context of the implementation of nine-year long Basic Education in Brazil. It presents an overview of the proposition of cycles (without retention) in the first three years of Primary school, the possibilities and challenges of its implementation and also the role of the education departments, schools and practitioners. It argues that the discussion of cycles in the current context needs to go beyond the discussions on the elimination of retention and that learning is a continuous process since the implementation of cycles in the early years requires a broad and deep review of curriculum, assessment, methodology, organisation of the education system, school management, school-community relationship and continuing teacher training, among other aspects.

*Keywords: Primary Education; Cycles; Education Policy.*

---

**1** Agências financiadoras: CNPq e Capes.

**2** Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: jefferson.m@uol.com.br

**3** Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: silvanastremel@gmail.com

## Introdução

A implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos representa um avanço significativo na oferta educacional, principalmente para as classes trabalhadoras que, historicamente, têm tido um acesso mais limitado ao processo de escolarização, seja em termos do acesso, da permanência e do resultado (igualdade de conhecimentos adquiridos na escola e sucesso escolar). Entendemos que se trata de uma conquista histórica forjada tanto no contexto do desenvolvimento econômico e sociocultural quanto na luta social pela ampliação do acesso e da expansão da escolaridade obrigatória.

A implantação dessa medida requer a alteração de diversos aspectos relacionados à reorganização do tempo, do currículo, da avaliação, da organização da escola, das práticas pedagógicas. Nos limites deste artigo, destacaremos que a forma como o tempo de escolarização é distribuído e organizado ao longo dos nove anos do Ensino Fundamental constitui-se em uma questão essencial. No sistema educacional brasileiro, as redes de ensino possuem autonomia para decidir sobre a organização do ensino em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados (Art. 23 da Lei nº 9394/96) (BRASIL, 1996). Além disso, o §2º do Art. 32 da mesma Lei indica que os estabelecimentos que utilizam a progressão regular por série podem adotar, no Ensino Fundamental, o regime de progressão continuada. Com isso, a reprovação é eliminada em alguns anos ou séries.

No Brasil, nos últimos 25 anos, diversas redes de ensino implementaram diferentes modalidades de políticas de ciclos (Ciclo Básico, Ciclos de Aprendizagem, Ciclos de Formação, Regime de Progressão Continuada, Ciclo Inicial de Alfabetização, Bloco Inicial de Alfabetização, etc.)<sup>4</sup> com o intuito de diminuir os índices de reprovação e evasão. Em diversas redes de ensino, a implantação dos ciclos foi marcada pela proposição de alterações mais profundas no sistema educacional, com a reorganização do tempo e do sistema de promoção dos alunos, do currículo, da avaliação, das metodologias de ensino, da gestão da escola e da ampliação da participação da comunidade na vida da escola. Por outro lado, em outras redes de ensino as mudanças foram menos substanciais.

Nesse artigo, buscamos situar o debate atual sobre a eliminação da reprovação nos três primeiros anos de escolaridade, indicar algumas mudanças que a ampliação do Ensino Fundamental de Nove Anos tem causado na política de ciclos e ainda discutir as principais implicações dessa medida.

## Contextualização da proposta de implantação dos ciclos no Ensino Fundamental de Nove Anos

A discussão sobre a eliminação da reprovação nos anos iniciais de escolarização não é nova. As pesquisas históricas sobre as políticas de não reprovação no Brasil indicam que desde a década de 1910 já se discutia a viabilidade de eliminar a reprovação no ensino primário, por meio da “promoção em massa”, em virtude dos elevados índices de reprovação e falta de vagas (ALMEIDA JÚNIOR, 1957, BARRETTO; MITRULIS, 1999, 2001; MAINARDES, 1998, 2001, 2007, 2009a). Na década de 1950, a discussão sobre a promoção automática foi bastante intensa (TEIXEIRA, 1954; KUBITSCHKE, 1957; ALMEIDA JÚNIOR, 1957; LEITE, 1959), sendo que as experiências pioneiras de eliminação da reprovação ocorreram a partir da década de 1950 (ARELARO, 1988; BARRETTO, 1999, 2001; MAINARDES, 2007, 2009a). A partir da década de 1980, diversas redes implantaram o Ciclo Básico de Alfabetização, no qual a reprovação do 1º para o 2º ano de escolaridade era eliminada. A partir dos anos 1990, diversas modalidades de ciclos mais longos e com propostas mais complexas foram

---

**4 Os pesquisadores que estudam essa temática destacam que há diferenças entre as modalidades de ciclos existentes. Algumas modalidades propõem ciclos mais longos, a eliminação da reprovação em todos os anos e mudanças mais radicais no sistema educacional. Já outras propõem ciclos mais curtos, a reprovação ao final dos ciclos e mudanças menos substanciais no sistema de ensino. Assim, há diferenças entre o Regime de Progressão Continuada e as diferentes propostas de ciclos existentes. Freitas (2003), Mainardes (2007), Jacomini (2010) discutem as diferenças entre as propostas de ciclos e o Regime de Progressão Continuada.**

implementadas (Ciclos de Aprendizagem, Ciclos de Formação, Regime de Progressão Continuada, Ciclo Inicial de Alfabetização, Bloco Inicial de Alfabetização, etc.).

Segundo dados do MEC/Inep, no ano de 2006, 9,72% das escolas do Ensino Fundamental estavam organizadas em ciclos (18,17% das matrículas) e 7,16% possuíam séries e ciclos (14,5% das matrículas). A implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos reacendeu a discussão da organização da escolaridade em ciclos, principalmente nos três primeiros anos de escolaridade. Deve-se destacar que diversas propostas de organização da escolaridade em ciclos, implementadas a partir da segunda metade dos anos 1990, já contemplavam a inclusão de crianças de seis anos no primeiro ciclo do Ensino Fundamental.

Os pareceres CNE/CEB nº 7/2007 e 4/2008 indicam e justificam a relevância de se garantir que os três primeiros anos sejam entendidos como um processo contínuo. (BRASIL, 2007, 2008). As Diretrizes Curriculares do Ensino Fundamental (Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010) também mencionam os ciclos enquanto uma possibilidade de organização do Ensino Fundamental (BRASIL, 2010). A retomada e o revigoramento dessa alternativa têm sido influenciados por uma série de fatores:

a) Diversas redes de ensino brasileiras já vivenciam (ou já vivenciaram) a organização do Ensino Fundamental em ciclos, principalmente nos anos iniciais da escolarização. Conforme já indicado, 18,17% dos alunos matriculados no Ensino Fundamental em 2006 estavam dentro do sistema de ciclos. Desse modo, as redes de ensino brasileiras já possuem um nível de experiência acumulada sobre a implantação de diferentes modalidades de ciclos. Há, também, um significativo número de pesquisas e publicações que apresentam resultados sobre a implementação dessas políticas<sup>5</sup>. De modo geral, os estudos indicam que a implantação dos ciclos é complexa, uma vez que traz implicações para o currículo, a avaliação, as metodologias, a organização e gestão da escola. Além disso, pressupõe mudanças na infraestrutura das escolas, formação continuada de professores, além de uma série de medidas complementares, sem as quais a proposta dos ciclos fica prejudicada. Trata-se de uma mudança na estrutura do sistema de escolarização que traz diversas implicações para o trabalho docente, organização da escola, relação escola-comunidade e que demanda investimentos de natureza diversa, algo que é atendido de forma variada e algumas vezes descontínua nos diferentes contextos nos quais os ciclos são implantados.

b) Os dados do MEC/Inep indicam que uma média de 3,0 a 3,5% dos alunos do ano inicial (6 anos de idade) são reprovados já no primeiro ano de escolaridade (Tabela 1 e Tabela 2). Os dados do ano de 2009 (Brasil) indicam que no ano inicial estavam matriculadas 2.528.631 alunos. A taxa de reprovação na rede federal foi de 3,8%; na rede estadual 1,6%, na rede municipal 3,4% e na rede particular 2,1%. A média nacional foi de 3,0%, ou seja, mais de 74.000 crianças foram reprovadas já no primeiro ano de escolaridade, aos seis anos de idade. Os índices mais elevados foram os seguintes: Rio de Janeiro (9,3%); Piauí (8,7%); Paraíba (6,6%); Bahia (5,2%); Pará (4,7%); Amazonas (4,4%) e Ceará (4,3%). Os índices mais baixos foram os seguintes: Amapá (0,4%); Mato Grosso do Sul (0,5%); Rondônia (0,8%); Tocantins (0,8%); Santa Catarina (0,8%); Rio Grande do Sul (0,9%) e Mato Grosso (0,9%). No ano de 2010, 2,6% dos alunos do ano inicial foram reprovados e 1,6% abandonaram. A análise dos dados de 2010 evidenciou que as taxas de reprovação e evasão das escolas rurais são mais elevadas, sendo 4,4% (reprovação - total rural) e 3,1% (abandono - total rural). Já os dados das escolas urbanas são de 2,1% (reprovação) e 1,4% (abandono). Esses dados indicam que as escolas situadas na área rural demandam maior atenção por parte dos gestores educacionais. Deve-se destacar, também, que as taxas de reprovação e evasão no ano inicial estão diminuindo: de 3,0% em 2009 para 2,6% em 2010 (reprovação) e de 2,1% em 2009 para 1,6% em 2010 (evasão).

---

**5** Há diversos trabalhos que apresentam sínteses sobre os ciclos no Brasil (MAINARDES, 2009a), bem como sobre as pesquisas que têm sido realizadas no Brasil sobre essa temática (SOUZA et al., 2003; BARRETTO; SOUSA, 2004; GOMES, 2004; SOUSA; BARRETTO, 2004; MAINARDES, 2006, 2008, 2009b). Sugerimos também o site <<http://www.uepg.br/gppepe>> que apresenta uma lista de mais de 200 teses e dissertações sobre o tema, defendidas no período de 2000 a 2011.

**Tabela 1 – Número de alunos aprovados, reprovados e que deixaram de frequentar a escola e taxa de aprovação, reprovação e abandono, no Ano Inicial do Ensino Fundamental, por ano – Brasil**

Ano	Total de alunos matriculados	Número de alunos aprovados, reprovados e que deixaram de frequentar a escola no Ano Inicial do Ensino Fundamental			Taxa de aprovação, reprovação e abandono no Ano Inicial do Ensino Fundamental		
		Aprovados	Reprovados	Alunos que deixaram de frequentar a escola	Aprovação	Reprovação	Abandono
2004	739.714	673.274	29.989	40.907	90,5	4,0	5,5
2005	908.052	813.360	42.964	50.034	89,5	4,6	5,9
2006	1.336.992	-	-	-	-	-	-
2007	1.957.337	1.728.339	74.096	55.334	93,0	4,0	3,0
2008	2.266.667	2.015.202	74.471	54.743	94,0	3,5	2,5
2009	2.528.631	-	-	-	94,9	3,0	2,1

Fonte: MEC/Inep.

**Tabela 2 – Taxa de aprovação, reprovação e abandono, no Ano Inicial do Ensino Fundamental, Zonas Rural e Urbana, por ano e dependência administrativa – Brasil**

Ano	Dependência Administrativa	Taxas								
		Aprovação			Reprovação			Abandono		
		Zona Rural	Zona Urbana	Total	Zona Rural	Zona Urbana	Total	Zona Rural	Zona Urbana	Total
2007	Federal	-	94,8	94,8	-	4,8	4,8	-	0,4	0,4
	Estadual	92,4	94,2	94,0	4,0	2,5	2,6	3,6	3,3	3,4
	Municipal	87,3	93,5	92,1	8,4	3,5	4,6	4,3	3,0	3,3
	Particular	94,1	97,4	97,4	4,6	2,0	2,0	1,3	0,6	0,6
	Total	87,7	94,2	93,0	8,0	3,1	4,0	4,3	2,7	3,0
2008	Federal	-	96,8	96,8	-	3,0	3,0	-	0,2	0,2
	Estadual	92,0	95,9	95,6	4,5	1,6	1,9	3,5	2,5	2,5
	Municipal	88,9	94,1	92,9	7,0	3,3	4,1	4,1	2,6	3,0
	Particular	94,3	97,7	97,7	4,6	1,8	1,8	1,1	0,5	0,5
	Total	89,2	95,0	94,0	6,8	2,8	3,5	4,0	2,2	2,5
2009	Federal	-	96,9	95,9	-	3,8	3,8	-	0,3	0,3
	Estadual	93,2	96,5	96,2	3,4	1,6	1,6	3,4	2,0	2,2
	Municipal	90,9	95,1	94,2	5,7	2,8	3,4	3,4	2,1	2,4
	Particular	89,2	97,5	97,4	9,5	2,0	2,1	1,3	0,5	0,5
	Total	91,1	95,7	94,9	5,6	2,5	3,0	3,3	1,8	2,1
2010	Federal	92,3	96,2	96,2	0	3,6	3,6	7,7	0,2	0,2
	Estadual	94,2	97,7	97,5	2,8	0,9	1,1	3,0	1,4	1,4
	Municipal	92,4	95,9	95,1	4,5	2,5	2,9	3,1	1,6	2,0
	Particular	90,8	97,5	97,5	8,2	2,0	2,1	1,0	0,5	0,4
	Total	92,5	96,5	95,8	4,4	2,1	2,6	3,1	1,4	1,6

Fonte: MEC/Inep.

A constatação desses índices de reprovação se dá em um contexto histórico no qual as pesquisas internacionais e nacionais já demonstraram que a reprovação, principalmente nos anos iniciais, não é benéfica e que os alunos que reprovam em um ano não apresentam, nos anos posteriores, melhor desempenho que os alunos aprovados (HOLMES; MATTHEWS, 1984; SMITH; SHEPARD, 1987; HOLMES, 1989; CRAHAY, 1996). Os

resultados dessas pesquisas, aliados a outros aspectos, têm fundamentado a ideia de que a política de ciclos é viável e adequada para a escola pública. Entre os aspectos que têm contribuído para tal fundamentação destacamos os seguintes: a) a compreensão de que a aprendizagem precisa ser entendida como um processo contínuo, o que dispensaria interrupções desnecessárias, a exemplo do que faz a reprovação anual; e b) a construção de um sistema educacional inclusivo e democrático pressupõe a implementação de políticas que visem à superação de práticas que, historicamente, têm levado à exclusão de alunos do processo de escolarização. A concepção da aprendizagem como um processo contínuo tem sido particularmente destacada no processo de alfabetização, uma vez que esse processo dificilmente se dá apenas em um ano escolar. Assim, garantir um tempo maior para que as crianças da classe trabalhadora possam obter a apropriação da leitura e da escrita é uma questão essencial e que deve ser garantida a todas as crianças de modo efetivo.

Conforme já mencionado, com a implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos, o CNE passou a recomendar que os anos iniciais fossem transformados em um ciclo único (ciclo da infância), sem reprovação. Essa proposta foi também incorporada pelo Ministério da Educação. Essas recomendações reacenderam o debate sobre os ciclos e a eliminação da reprovação. No entanto, observa-se que a discussão atual, no contexto do Ensino Fundamental de Nove Anos, tem evidenciado mais a questão da não reprovação e da alfabetização como processo contínuo. Assim, as implicações dessa medida para o currículo, avaliação, metodologias de ensino, organização e gestão da escola, formação continuada de professores tem sido menos evidenciadas. Nesse contexto, argumentamos que as discussões sobre a implantação dos ciclos nos três anos iniciais precisariam incorporar as implicações pedagógicas e políticas que têm sido pautadas nas discussões sobre a política de ciclos, desde a década de 1980, quando o Ciclo Básico de Alfabetização passou a ser implementado em diferentes redes de ensino. Assim, é necessário ir muito além das discussões sobre a eliminação da reprovação e da aprendizagem enquanto um processo contínuo, pois a implantação dos ciclos nos anos iniciais pressupõe uma revisão de toda a concepção de currículo, avaliação, metodologia, organização do sistema de ensino, gestão da escola, relação escola-comunidade, formação continuada de professores, entre outros aspectos.

De modo geral, tanto o campo oficial quanto o pedagógico<sup>6</sup> admitem que a política de ciclos é uma proposta viável e positiva, mas não deixam de indicar que diversos cuidados precisam ser tomados para evitar que essa proposta seja mal compreendida ou implantada de forma inadequada, o que poderia levar a prejuízos para os alunos. Entre esses cuidados podemos citar a formação continuada de professores, o acompanhamento às escolas e professores, a elaboração de projetos consistentes pelas secretarias, a implantação de medidas complementares (por exemplo, tempo para complementação de estudos, especialmente para alunos que necessitam de maior tempo para a apropriação dos conteúdos), a ampliação de recursos financeiros que viabilize o aumento dos professores, a aquisição de materiais pedagógicos diversificados, etc.

## **Ciclos no Ensino Fundamental de Nove Anos: desafios e possibilidades**

A implantação dos ciclos no Ensino Fundamental, principalmente nos três primeiros anos do processo de escolarização cria demandas para o Conselho Nacional de Educação, Ministério de Educação e secretarias, escolas, profissionais da educação e pesquisadores. Até o presente, o CNE e o MEC têm assumido a validade da eliminação da reprovação e destacado a autonomia das redes de ensino e das escolas para organizar a distribuição do tempo do Ensino Fundamental em séries ou ciclos. Assim, caberá às redes de ensino que

---

**6 Para Bernstein (1996), o campo oficial é criado e dominado pelo Estado e suas agências, autoridades ou departamentos, através de agentes especializados em produzir o discurso pedagógico oficial. O campo pedagógico é constituído por pedagogos em escolas, faculdades e setores de educação de universidades com suas pesquisas, periódicos e jornais especializados, fundações privadas de pesquisa. Segundo Bernstein (1996) esses dois campos têm um efeito sobre o discurso pedagógico independentemente do um do outro, portanto, disputarão espaços e influências na configuração do discurso pedagógico.**

ainda adotam o sistema seriado, decidir sobre o modelo de ciclos que pretendem adotar. O envolvimento e a participação dos profissionais da educação que atuam nas escolas e de pesquisadores podem ser indicados como estratégias altamente recomendáveis.

O Parecer CNE/CEB nº 7/2007 sugere que o Ensino Fundamental seja organizado em “ciclos pedagógicos”. O Parecer CNE/CEB nº 4/2008 (BRASIL, 2008) destaca os seguintes aspectos:

a) que o Ensino Fundamental é um “novo Ensino Fundamental, que exige um projeto político-pedagógico próprio para ser desenvolvido em cada escola” (BRASIL, 2008, p. 2);

b) a organização do Ensino Fundamental com nove anos de duração supõe a reorganização da Educação Infantil, particularmente da Pré-Escola, destinada agora, a crianças de 4 e 5 anos de idade;

c) o terceiro período da Pré-Escola não pode se confundir com o primeiro ano do Ensino Fundamental, pois esse primeiro ano é agora parte integrante de um ciclo de três anos de duração, que poderia ser denominado de “ciclo da infância”;

d) mesmo que o sistema de ensino ou a escola faça a opção pelo sistema seriado, há necessidade de se considerar esses três anos iniciais como um bloco pedagógico ou ciclo sequencial de ensino;

e) entende-se que a alfabetização dar-se-á nos três primeiros anos iniciais do Ensino Fundamental.

As justificativas e argumentações citadas acima são muito claras e consistentes. Apesar disso, as discussões sobre a implantação dos ciclos, no contexto da implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos diferenciam-se das discussões que integravam a implantação dos ciclos no período anterior à implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos. No período anterior, diversas redes de ensino, desde os anos 1990, já estavam incluindo crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental. Naquele contexto, a implantação dos ciclos almejava criar um sistema de ciclos que abrangesse os nove anos do Ensino Fundamental ou, pelo menos, os cinco primeiros anos. Além disso, de modo geral, a implantação dos ciclos envolvia não apenas a alteração do sistema de promoção, mas também mudanças no currículo, na avaliação, nas metodologias de ensino. As redes optavam por modalidades de ciclos, tais como: Ciclos de Aprendizagem, Ciclos de Formação, Ciclo Inicial, Bloco Inicial, Progressão Continuada, entre outros. Já no contexto da implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos, tem-se enfatizado mais a implantação dos ciclos apenas nos três primeiros anos. Assim, há o risco de que as propostas de implantação de ciclos passem a priorizar mais a não reprovação dos alunos de seis e sete anos de idade (o que é um aspecto positivo) e deixem de enfatizar os ciclos como uma possibilidade de uma alteração mais profunda da organização da escola. Do nosso ponto de vista, não basta apenas eliminar a reprovação. É essencial garantir a todos os alunos a aprendizagem da forma mais ampla, exitosa e no menor tempo possível (KLEIN, 2003). Para que isso ocorra, uma série de decisões precisa ser tomada pelas secretarias de educação e escolas no sentido de definir a sistemática de promoção dos alunos (duração dos ciclos, que podem abranger os demais anos do Ensino Fundamental e não apenas os três primeiros), uma proposta curricular, a sistemática de avaliação, as estratégias de formação continuada, etc.

## **A implantação de ciclos e o papel das secretarias de educação, das escolas e dos profissionais da educação**

Conforme já mencionado, as redes de ensino possuem autonomia para decidir sobre a organização do sistema de ensino. No contexto da proposta da implantação dos ciclos no Ensino Fundamental de Nove Anos, seria recomendável que as secretarias de educação analisassem as diferentes possibilidades de reorganização do tempo do Ensino Fundamental; as diferentes modalidades de ciclos; as implicações dos ciclos para o currículo, avaliação, metodologias, gestão da escola, formação de professores; as necessidades de infraestrutura, etc. Conforme já mencionado, há um número significativo de documentos

oficiais de secretarias de educação, bem como de pesquisas sobre os ciclos que podem subsidiar as discussões no âmbito das secretarias. No entanto, deve-se destacar que o envolvimento dos profissionais que atuam nas escolas (professores, pedagogos, diretores) é um aspecto crucial para o delineamento de políticas de ciclos, uma vez que, de modo geral, a cultura da seriação e da reprovação são bastante arraigadas nas crenças e concepções dos profissionais que atuam na escola. Em termos ideais, a política de ciclos precisaria ser construída de acordo com as características da rede, dos professores e da infraestrutura disponível. A criação de espaços de discussão e de formação de professores para lidar com as mudanças e desafios dos ciclos é uma das ações que poderia ser privilegiada. Estratégias mais amplas de acompanhamento também são necessárias, principalmente em redes de ensino que nunca vivenciaram experiências de não reprovação. As estratégias mais amplas de acompanhamento referem-se à importância de criar espaços de discussão e formação dos profissionais da educação e ainda a avaliação do desempenho dos alunos nos ciclos.

A atuação da equipe pedagógica das escolas assume uma especial relevância para o sucesso dos ciclos. De modo geral, cabe à equipe pedagógica das escolas fazer a mediação entre a proposta de ciclos da rede e a sua efetivação na escola e nas salas de aula. Nesse aspecto, é importante destacar que as políticas educacionais e curriculares não são meramente implementadas pelos profissionais da educação que atuam no contexto da prática. Tais políticas estão sujeitas a processos de recriação e reinterpretação, bem como à criação de ajustamentos secundários (BALL, 1994). Isso significa que os professores interagem com as políticas e propostas oficiais e desenvolvem alternativas para implementá-las. Assim, dependendo do contexto global da escola, das condições objetivas de infraestrutura e condições de trabalho, das ações coletivas realizadas pela equipe pedagógica e professores, o processo de implementação dessas políticas será mais ou menos facilitado. O contexto dos resultados está relacionado ao contexto da prática que, por sua vez, é condicionado por fatores contextuais objetivos: o macrosistema econômico, político, social e cultural; a escola e suas condições objetivas; a equipe que atua na escola; o nível de conhecimento e de apropriação da política proposta pelos profissionais que atuam na escola, entre outros fatores.

A implantação dos ciclos, ainda que apenas nos três primeiros anos do Ensino Fundamental traz diversos desafios para os professores. O primeiro desafio é a necessidade de conhecer o projeto de ciclos proposto para a rede, o significado dessa política e as implicações dessa política para o seu trabalho. Em muitos casos, os professores têm acesso apenas a informações básicas, voltadas à prática, sendo necessária a busca individual ou a auto-organização dos docentes, com o apoio da equipe da escola, de grupos de escolas ou de sindicatos para a ampliação do conhecimento e das oportunidades de estudo e discussão sobre os ciclos. Um segundo desafio diz respeito às implicações pedagógicas dos ciclos, uma vez que a implantação de ciclos pressupõe uma alteração significativa nos processos de avaliação e desenvolvimento curricular que eram empregados pelos professores no regime seriado. Os professores precisarão, por exemplo, trabalhar com os princípios da avaliação formativa e da pedagogia diferenciada para atender a heterogeneidade das classes. Para isso, eles necessitarão de apoio da equipe da escola e das secretarias de educação, que podem criar espaços de formação sobre essas questões. As dificuldades e dúvidas serão muitas, principalmente em uma fase inicial e o negligenciamento dessas questões poderá ter um impacto negativo nos processos de aprendizagem dos alunos, bem como do interesse dos professores pelos ciclos.

Finalmente, acreditamos que os pesquisadores podem contribuir não apenas para a construção do conhecimento sobre ciclos e para a elaboração de sínteses de resultados obtidos por meio de sua implementação, mas, sobretudo, para a qualificação das redes de ensino, dos professores e dos futuros professores para enfrentar os desafios dos ciclos e a implantação de políticas de ciclos que sejam mais participativas e resultado de reflexões coletivas sobre os processos de ensino-aprendizagem e formação dos alunos.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA JÚNIOR, Antônio. Repetência ou promoção automática? Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 3-15, jan./mar. 1957.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **A (ex)tensão do ensino básico no Brasil**: o avesso de um direito democrático. 1988. 322 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

BALL, Stephen J. **Education reform**: a critical and post structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; MITRULIS, Eleny. Os ciclos escolares: elementos de uma trajetória. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 108, p. 27-48, nov. 1999.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; MITRULIS, Eleny. Trajetória e desafios dos ciclos escolares no país. **Estudos avançados/USP**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 103-140, maio/ago. 2001.

BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; SOUSA, Sandra Zákia. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 31-50, jan./abr. 2004.

BERNSTEIN, Basil. **A estruturação do discurso pedagógico**: classe, códigos e controle. Petrópolis: Vozes, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 5/2007, de 1º de fevereiro de 2007**. Consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que tratam do ensino fundamental de nove anos e da matrícula obrigatória de crianças de seis anos no ensino fundamental. Brasília: CNE/CEB, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 7/2007, de 14 de abril de 2007**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 5/2007, que trata da consulta com base nas Leis nº 11.114/2005 e nº 11.274/2006, que se referem ao ensino fundamental de nove anos e à matrícula obrigatória de crianças de seis anos no ensino fundamental. Brasília: CNE/CEB, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 4/2008, de 20 de fevereiro de 2008**. Orientação sobre os três anos iniciais do ensino fundamental de nove anos. Brasília: CNE/CEB, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB 7/2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2010, Seção 1, p. 34.

CRAHAY, Marcel. **Podemos lutar contra o insucesso escolar?** Lisboa: Instituto Piaget, 1996. (Horizontes Pedagógicos, 59).

FREITAS, L. C. de. **Ciclos, seriação e avaliação**: confronto de lógicas. São Paulo: Moderna, 2003.

GOMES, Cândido Alberto. Quinze anos de ciclos no ensino fundamental: uma análise dos percursos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 39-52, jan./abr. 2004.

HOLMES, C. Thomas. Grade level retention effects: a meta-analysis of research studies. In: SHEPARD, Lorrie A.; SMITH, Mary Lee. **Flunking grades**: research and policies on retention. London: Falmer Press, 1989. p. 16-33.

HOLMES, C. Thomas; MATTHEWS, Kenneth M. The effects of nonpromotion on Elementary and Junior High School Pupil: a meta-analysis. **Review of Educational Research**, n. 54, p. 225-236, 1984.

JACOMINI, M. A. **Educar sem reprovar**. São Paulo: Cortez, 2010.

KLEIN, Lígia Regina. Fundamentos teóricos – os ciclos de aprendizagem e a qualidade da escola pública. In:

**Seminário de Educação e Políticas Educacionais:** qualidade da escola pública e os Ciclos de Aprendizagem. Curitiba, 2003.

KUBITSCHKE, Juscelino. Reforma do ensino primário com base no sistema de promoção automática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 141-145, jan./mar. 1957.

LEITE, Dante Moreira. Promoção automática e adequação do currículo ao desenvolvimento do aluno. **Pesquisa e planejamento**, São Paulo, v. 3, n. 3, p. 15-34, 1959.

MAINARDES, Jefferson. A promoção automática em questão: argumentos, implicações e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n. 192, p. 16-29, maio/ago. 1998.

MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos: ainda um desafio para os sistemas de ensino. In: FRANCO, Creso (Org.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 35-54.

MAINARDES, Jefferson. Organização da escolaridade em ciclos no Brasil: revisão da literatura e perspectivas para a pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. **Reinterpretando os Ciclos de Aprendizagem**. São Paulo: Cortez, 2007.

MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos no Brasil: uma análise de pesquisas sobre processos de implementação (1996-2006). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 13-29, jan./abr. 2008.

MAINARDES, Jefferson. **A escola em ciclos: fundamentos e debates**. São Paulo: Cortez, 2009a. (Questões da nossa época, 137).

MAINARDES, Jefferson. A pesquisa sobre a organização da escolaridade em ciclos no Brasil (2000-2006): mapeamento e problematizações. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p. 7-23, jan./abr. 2009b.

SMITH, Mary Lee; SHEPARD, Lorrie A. What doesn't work: explaining policies in the early grades. **Phi Delta Kappan**, n. 69, p. 129-134, 1987.

SOUSA, Sandra Zákia; ALAVARSE, Ocimar Munhoz; STEINVASCHER, Andrea; ARCAS, Paulo. Ciclos e progressão escolar: indicações bibliográficas. **Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 38, p. 99-114, jan./mar. 2003.

SOUSA, Sandra Zákia; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. **Estado do conhecimento: ciclos e progressão escolar (1990-2002) – Relatório Final**. São Paulo: USP (MEC/INEP/Comped/PNUD), 2004.

TEIXEIRA, Anísio. Nota preliminar (ao artigo de Moysés Kessel). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 22, n. 56, p. 53-55, 1954.

*Recebido em Agosto de 2011*

*Aprovado em Fevereiro de 2012*

# Os professores e sua participação na implementação do Ensino Fundamental de 9 anos

## The teachers and their participation in the implementation of Elementary School of nine years

---

**Rosana Mara Koerner<sup>1</sup>**

### RESUMO:

Ao longo de 2010 foi desenvolvida uma pesquisa intitulada Os professores e a implementação do Ensino Fundamental de 9 anos. O objetivo principal foi o de perceber qual o espaço que foi/é dado ao professor nas discussões que envolveram/envolvem a implementação do novo modelo de educação básica. Para tal, foram aplicados questionários a professores das redes pública e privada da maior cidade de Santa Catarina. Para este trabalho, foram selecionadas duas questões, nas quais era solicitado que o professor manifestasse se havia participado de alguma discussão envolvendo a ampliação do Ensino Fundamental de 8 para 9 anos (em caso afirmativo, como foi) e se havia recebido alguma orientação quanto aos conteúdos a serem trabalhados (em caso afirmativo, qual foi). Os resultados indicaram que a maioria dos professores não participou de nenhuma discussão, a não ser aquelas que aconteceram no espaço da própria escola. Já com relação aos conteúdos, a maioria respondeu que recebeu documentos, enviados pelos órgãos gestores e orientações dadas pelo supervisor da escola. De um modo geral, percebeu-se que o professor teve pouco direito à voz durante o processo de implementação do novo formato do Ensino Fundamental. Transparece a ideia de que a ele coube apenas a função de cumprir o que lhe foi determinado. Principais autores: Pacheco e Zan (2009) e Perrenoud (2003).

*PALAVRAS-CHAVE: Professores; Ensino Fundamental de 9 anos.*

### ABSTRACT:

During 2010 we developed a research entitled The Teachers and the implementation of the Elementary School of nine years. The main intention was understand how much space was/is given to the teacher in discussions that involved/involve the implementation of the new basic education pattern. To this end, questionnaires were given to teachers from public and private schools of the biggest town of Santa Catarina. For this work, two questions were selected, in which the teacher was asked to manifest if he had participated in any discussion involving the expansion of primary education from 8 to 9 years (if so, how it was) and if he had received some guidance about the content to be worked out (if so, what it was). The results indicated that most teachers did not participate in any discussion, except those that happened within the school. About the content, most replied that they received documents sent by the governing bodies and guidelines given by the supervisor of the school. In general, it was realized that the teacher had little right to speak during the process of implementation of the new format of Elementary School. Emerges the idea that he just had the function of fulfill what has been determined. Principal authors: Pacheco and Zan (2009) and Perrenoud (2003).

*KEYWORDS: Teachers; 9 years Elementary School.*

---

**1 Doutora em Linguística Aplicada (UNICAMP). Professora da Univille (Universidade da Região de Joinville). rosanamk@terra.com.br**

## Introdução

Com a ampliação do Ensino Fundamental (doravante EF) de 8 para 9 anos, uma série de lacunas se instalou nas várias instâncias do espaço educacional, mais especificamente escolar, boa parte delas ainda em aberto. Entre as mais frequentes, estão aquelas voltadas para o conteúdo a ser trabalhado nas duas turmas iniciais, especialmente na turma de 6 anos. Não se trata, pois, de uma simples mudança no modo de “encaixar” as crianças de 6 anos no EF; há toda uma mudança de perspectiva acerca do que farão no espaço escolar, não mais da Educação Infantil. No centro de todos os questionamentos está o professor, advindo não se sabe bem de qual nível de ensino: da Educação Infantil ou das séries iniciais do EF, já que não há uma formação específica para atender os profissionais encarregados dessa nova turma.

Certamente que todos os questionamentos e dúvidas a respeito da instalação da turma de 6 anos estão afetando esse professor que, de uma hora para outra, viu-se diante de uma função para a qual não está devidamente preparado. Concepções de ensino-aprendizagem, de criança e do papel a ser exercido pelo professor e pela escola em sua formação, são dúvidas centrais em todo este cenário. Ainda mais presentes para o professor que nelas baseará o seu fazer pedagógico.

Cabem aqui então algumas indagações: como o professor foi habilitado para atuar no 1º e no 2º ano do EF de 9 anos? Quais suas principais dúvidas? Quais as orientações que está recebendo? Com relação aos conteúdos e habilidades, como está se organizando?

Na tentativa de responder a algumas destas indagações e compreender como se deu a implementação do EF de 9 anos, foi desenvolvida uma pesquisa intitulada **Os professores e o Ensino Fundamental de 9 anos**, realizada ao longo de 2010, na maior cidade do Estado de Santa Catarina. A ideia da realização de uma pesquisa que desse voz aos professores das séries iniciais sobre a implementação do EF se deu a partir de uma formação continuada oferecida a alguns deles desde 2007, quando era comum manifestarem suas angústias e dúvidas relativas a variados aspectos, especialmente aqueles ligados ao seu fazer pedagógico. Muitos depoimentos revelaram certo tom de dramaticidade, dado ao aparente abandono no qual se encontravam (ou se encontram) os professores.

Aqui serão apresentados os resultados que se referem a dados obtidos por meio de questionários respondidos por professores dos 1ºs e 2ºs anos do EF, especialmente da rede pública, mas com contrapontos advindos da rede privada. Inicialmente serão apresentadas algumas das reflexões que conduziram à temática da pesquisa. Em seguida, aspectos relativos à metodologia serão detalhados para, então, passar-se à exposição e discussão dos resultados. O texto encerra com as considerações finais e a enumeração das referências bibliográficas.

## Algumas reflexões iniciais

A implementação da Lei 11.274/06, antecipando o ingresso do aluno no EF, intensificou os debates em torno da questão da alfabetização, exigindo uma compreensão mais ampla do que aquela circunscrita ao processo em si. Pode-se dizer que cada sociedade prevê um padrão mínimo necessário para a inserção do sujeito em suas atividades letradas, o que condiciona a definição de alfabetização a tal previsão. Considerando-se que cada sociedade encontra-se em níveis diferenciados de desenvolvimento sócio-econômico e apresenta culturas distintas, a definição de alfabetização acompanharia tais distinções. Além disso, é preciso lembrar que o acesso à modalidade escrita ainda é fortemente institucionalizado, com local, mediador, materiais e idade específicos. Qualquer instituição (incluindo-se nelas a família) é atravessada por ideologias que trazem marcas sócio-históricas impressas ao longo da sua formação e existência. São marcas que individualizam e caracterizam as diferentes instituições, das quais a escola não se exclui.

Assim, o modo como se dará o acesso à modalidade escrita de uma língua, em qualquer uma das diferentes instituições que compõem a sociedade, refletirá a ideologia que predomina naquela dada instituição, naquele

momento histórico de uma determinada sociedade. Nas constantes mudanças pelas quais a sociedade passa, sempre ocorrerão adaptações a novos contextos e a novas realidades culturais e político-econômicas. As ideologias nela presentes também mudam, não necessariamente de forma repentina, mas em conformidade com a nova situação.

Nesse processo de adequação das instituições às mudanças caracterizadas por novas ordens sociais, inserem-se os modos como certos aspectos da vida cotidiana em sociedade assumem novos contornos. Entre eles, a alfabetização, sempre encarada sob a ótica das condições sócio-históricas de sua elaboração (COOK-GUMPERZ, 1991). Um exemplo pode ser visto na sociedade que formava as cidades-estado da Grécia Antiga, fixada na transmissão oral tão somente. Nela, a alfabetização não alcançou grande prestígio (GRAFF, 1994). Com a difusão dos materiais de escrita, as habilidades de ler e escrever assumiram uma nova configuração: fixar os resultados da fala. No século XII, a alfabetização ganhou força na vida comercial da população, despertando a questão de sua difusão para os usos que dela poderiam ser feitos no dia-a-dia da comunidade.

No século XVI, com o movimento da Reforma Protestante, tem-se uma mudança com relação aos usos da alfabetização. Ela passou a servir como forma de registro da Palavra de Deus (GRAFF, 1994) e, para que a população tivesse acesso a essa Palavra, campanhas de alfabetização em massa foram desencadeadas no mundo ocidental conhecido naquele tempo. Instituições públicas serviram aos propósitos morais da religião, cujas ideias foram compulsoriamente nelas difundidas. A compreensão de alfabetização passou a caminhar em conjunto com os conceitos de **treinamento e escolarização**, neles passando a estar implicada a ideia de massas populares.

Torna-se cada vez mais acentuada a presença do Estado na alfabetização da população. No século XVIII, período que antecede a Revolução Francesa, tem-se uma educação chamada **estatal** (RIBEIRO, 1987). Noções rudimentares de leitura e escrita eram destinadas ao povo, que permanecia nos limites do que lhe era permitido a partir de uma escolarização institucionalmente implantada.

Dado o intenso desenvolvimento industrial no século XIX, a alfabetização assume mais visivelmente o caráter de treinamento para um dado fim, ou seja, o trabalho na fábrica, já prenunciado em períodos anteriores. A escolarização, no século XIX, não mais objetivava somente a alfabetização, mas voltava-se para outras finalidades. A ideologia impregnou a noção de alfabetização como fundamental para o crescimento econômico das nações. A escolarização era fator de estabilidade social; as habilidades por meio dela adquiridas levariam a uma progressão tanto individual quanto social (COOK-GUMPERZ, 1991).

O conhecimento produzido nas mais diferentes instituições passa a ser estratificado em sua transmissão feita essencialmente pela escola. Passa-se da possibilidade de desenvolvimento de uma multiplicidade de habilidades à ideia de padronização da alfabetização, com a sistematização do trabalho escolar. Diferenciam-se, assim, os usos, até então, rotineiros da leitura e da escrita da alfabetização escolarizada.

A alfabetização se dicotomiza em um ideal individual a ser conquistado pelo sujeito e a necessidade de habilidades funcionais a serem obtidas por uma grande parcela da população. Isto se evidencia no momento em que sistemas educacionais públicos foram desenvolvidos.

No século XX, intensificam-se os movimentos de alfabetização em massa e a busca por sua universalização, especialmente nas sociedades industriais avançadas, dando lugar a uma nova ordem social (que se torna mais explícita) e a uma nova forma de controle dessa ordem:

As questões envolvendo os tipos de expressão cultural e alfabetização apropriados à educação da maioria da população operária, foram levantadas, em sua maior parte, no final do século XIX. O desenvolvimento sistemático da alfabetização e escolarização significou uma nova divisão da sociedade, entre os educados e os não-educados (ou escolarizados e não-escolarizados) e uma nova forma de controle social cada vez mais poderoso, que podia ser exercido através do currículo. (Id.ib., 39/0)

O acesso universal à escrita gerou a necessidade de uma série de conteúdos e técnicas comuns, plausíveis de serem aplicados a todas as escolas públicas. Era preciso dispensar atenção à criação de currículos e, nesse processo, selecionar qual conhecimento seria tornado público e qual não. Implícitas nestas discussões envolvendo currículos e planos de instrução para professores e alunos, há as concepções de escolarização, de currículo e do próprio termo alfabetização e seus usos.

O Brasil, envolvido nas discussões em nível mundial, sobre a alfabetização e a erradicação do analfabetismo, e vislumbrando um futuro de acelerado desenvolvimento econômico, volta-se para as questões educacionais com um olhar mais atento, a partir da década de 30 do século XX. Apesar do ensino se ter tornado obrigatório na segunda metade do século XIX, é só no século XX que a nação preocupa-se com a elaboração de um plano nacional para a educação. Apesar de os primeiros planos nacionais de educação terem surgido apenas na década de 60, a ideia sobre a sua implantação já vinha sendo alimentada em anos anteriores (HORTA apud KUENZER, 1990).

A grande preocupação para com o desenvolvimento foi impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico acelerado dos países, criando uma nova ordem econômica internacional. No Brasil, passava-se de uma economia basicamente centrada na produção agrícola para um modelo econômico industrial e urbano. A intensa demanda pela educação básica, gerada pelo novo quadro econômico, intensifica a ação do Estado no âmbito educacional.

A abertura dos portões da escola (ainda que não devidamente preparada) a todas as classes sociais instaurou, de forma clara, a hierarquização nos padrões de escolarização/alfabetização:

...a política de expansão adotada limitou também o tipo de atendimento para cada grupo social. Assim, para os grupos de maior poder reivindicatório, foram oferecidos os graus mais elevados de ensino; para os de menor poder de pressão, uma escola básica, dos rudimentos da leitura, escrita e aritmética. (BARBOSA, 1992, pág.26)

Era perceptível a preocupação para com a alfabetização da população, apesar de tudo, nas variadas ações promovidas pelo governo. Surge o primeiro Plano Nacional de Educação entre 1962 e 1965, que se caracterizou como um mecanismo legal de intervenção nas atividades educacionais. Durante a ditadura, o planejamento educacional era uma forma de controle e organização de toda a estrutura educativa. Entre 1964 e 1985, muitas reformulações no ensino ocorreram.

As últimas décadas do século XX e o início do século XXI são marcados pela democratização que atinge diversos países, especialmente na América Latina. O discurso que toma lugar é o do desenvolvimento sustentável. Em um texto sobre a relação entre formação de professores e as reformas internacionais da educação, Maués (2003, pág. 94), afirma que:

A partir desse cenário é que as políticas educacionais são desenhadas, as reformas passam a ser internacionais, tendo em vista que seus objetivos são determinados pelos organismos multilaterais cujos fins estão voltados para o crescimento econômico, e, para tanto, procuram alinhar a escola à empresa, e os conteúdos ensinados às exigências de mercado.

Acrescenta ainda que conferências mundiais de educação (como as de Sontien – 1990, e de Dacar – 2000) e documentos expedidos por organismos internacionais (Banco Mundial, UNESCO e OCDE) consideram a educação básica como aspecto a ser priorizado pelos governos. Para garantir o cumprimento das metas, algumas medidas são tomadas como o estabelecimento de objetivos e metas e a criação de mecanismos de avaliação e controle. Em tal contexto, reformas são meras consequências, já que sempre são necessários ajustes quando se instala um cenário que não atende às exigências postas. De acordo com Perrenoud (2003, pág.26): “Cada reforma do currículo, cada debate sobre as estruturas ou sobre a democratização aviva os confrontos sobre o que deveria ser a definição institucional do sucesso escolar”.

Dentre as várias reformas educacionais, destaca-se a responsabilidade pela elaboração dos programas de educação, questão que afeta diretamente o fazer pedagógico. A definição de um currículo mínimo, que dá base à seleção dos conteúdos a serem contemplados nas várias etapas da escolarização, pode ser tida como uma

questão central para o trabalho do professor. De acordo com Perrenoud (2003, pág.12): “É o programa curricular que deve ditar as formas e as normas de excelência escolar que definem o sucesso.” Ao longo dos muitos anos, a responsabilidade pela produção dos currículos foi se alternando entre um grupo fechado, quase sempre indicado pelo órgão competente e um conjunto de profissionais da educação, envolvidos em amplas discussões.

Tal responsabilidade gerou a necessidade de uma ampla visualização da problemática da educação no país para então, a partir daí, elaborarem-se os programas de ensino. A democratização que atingiu o país na década de 80 atingiu também as esferas educacionais, que abriram espaço para que diferentes vozes se manifestassem, como foi o caso da voz da academia. Nas duas últimas décadas, é nesse contexto que os programas de ensino dos estados foram elaborados, como uma espécie de fruto dos debates que então tomaram lugar.

A publicação dos PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais), em 1998, traz à vista de todos um documento que se mostra como um conjunto de “...diretrizes que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar uma formação básica comum.” (PCNs, Introdução, 1998, pág.49).

É no contexto deste cenário que ocorre a implementação da Lei 11.214 em 2006. O modo como se deu a sua aprovação, no entanto, tem sofrido significativos questionamentos, especialmente pela ausência de um debate nacional mais amplo, envolvendo especialistas, comunidade escolar e, principalmente, professores (PACHECO E ZAN, 2009). A multiplicidade de dúvidas que sua implementação instaurou reflete a falta deste debate mais amplo:

Muitas dúvidas têm surgido entre os professores e entre os próprios gestores educacionais, incluindo orientadores pedagógicos das secretarias de educação, sobre qual seria a proposta pedagógica nesse primeiro ano de escolaridade obrigatória.

Instala-se um conjunto de aspectos a serem considerados: quem é este alunode 6 anos? No quê se diferencia do aluno de 7 anos? Quem será o professor desta nova turma? Como será organizado o currículo desta turma e das demais que se seguirão?

No documento **Ensino Fundamental de Nove Anos: Orientações Gerais**, da Secretaria de Educação Básica (2005), há um

...alerta para o fato de que a inclusão de crianças de seis anos de idade não deverá significar a antecipação dos conteúdos e atividades que tradicionalmente foram compreendidos como adequados à primeira série. Destaca, portanto, a necessidade de se construir uma nova estrutura e organização dos conteúdos em um ensino fundamental, agora de nove anos. (PACHECO E ZAN, 2009)<sup>2</sup>

Há toda uma complexidade a ser esclarecida. Em uma turma de 6 anos, o processo ensino-aprendizagem apresenta aspectos diferenciados daqueles que caracterizam a Educação Infantil e as séries iniciais do Ensino Fundamental. Talvez possa ser compreendida como uma ante-sala para a consolidação do processo de alfabetização, que deverá acontecer nos anos seguintes. É lugar de espera, com contornos lúdicos e “descompromissados”, sem o rigor das metodologias e de tudo que a elas acompanha: caderno, tarefas, exercícios, avaliação, reprovação... Contudo, lentamente se desvinculando da leveza da brincadeira pelo simples ato de brincar, tão característico da Educação Infantil. Talvez possa ser caracterizado como um preparar-se brincando, considerando já a eminente alfabetização. Organização, sequência, elaboração de procedimentos para alcançar algum objetivo claramente definido, são necessários à preparação do fazer pedagógico. Qual é, pois, o objetivo principal a ser alcançado com os alunos da turma de 6 anos? De acordo com a Lei nº11.274/06, é assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar com maiores oportunidades de aprendizagem.

Nesse sentido, a escola poderia adotar uma concepção de escrita como herança social e instrumento de interação e dominação. Poderia desvelar para a criança os múltiplos letramentos que a cercam e caracterizam a sociedade na qual se encontra inevitavelmente inserida. Não é simplesmente um amontoado de letras que constitui esse mundo, mas um amontoado que tem uma função social nitidamente demarcada. Na verdade, a principal função da escola para a turma de 6 anos é evitar que entre no processo de alienação para o que

.....  
**2 PACHECO E ZAN, Dirce Djanira. Ensino Fundamental de Nove Anos: a quem interessa? Disponível em: [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br) (Acessado em 22 de setembro de 2009).**

acontece fora de seus muros. É fundamental que a criança perceba que a escrita está presente em seu dia-a-dia, o que não confere aos procedimentos didáticos a serem adotados a mesma rigidez que lhe é característica no ensino formal.

Neste ponto, reconhece-se o papel a ser exercido pelo professor, como aquele que dá visibilidade à criança acerca da função que a escola terá em sua vida. O que cabe a esse professor da turma de 6 anos? Mais do que em qualquer outra turma, o professor como mediador é um conceito inerente ao fazer pedagógico. Para que o professor possa, de fato, contribuir nesse processo de formação, é preciso que tenha clareza das noções que nortearão a sua prática. Faz-se necessário, portanto, dar-lhe voz, deixar que explice suas dúvidas, seus questionamentos, suas concepções. A nova lei trouxe um conjunto bastante amplo de dúvidas, como já foi dito. Poucos espaço e tempo estão sendo dados ao professor para reconhecer e assimilar as mudanças geradas. Na verdade, teria sido benéfico se ele pudesse ter participado de modo mais incisivo. Como diz Pacheco e Zan (2009):

É preciso compreender que a implementação de mudanças educacionais dessa natureza não acontece simplesmente pela aplicação de novas legislações, mas exige o compromisso de professores e das comunidades com a formulação das políticas. Portanto, o prazo de cinco anos estipulado pela Lei 11.114 para que toda a rede pública incorpore a população de crianças de seis anos de idade, parece não considerar essas questões.

Com vistas à compreensão sobre os modos como se dá a implementação de reformas educacionais no Brasil, vive-se um momento bastante fértil de possibilidades de pesquisa. Dar voz ao professor, certamente entre os principais atingidos pelas mudanças geradas pela nova lei (e por outras mais), poderá contribuir para esta compreensão. Tais manifestações, uma vez extraídas de seu isolamento e de seu individualismo, poderão servir para desvendar novos espaços para o professor no amplo (e, ao mesmo tempo, restrito) cenário das políticas públicas.

## O percurso metodológico

Considerando-se que “toda pesquisa pode ser, ao mesmo tempo, quantitativa e qualitativa” (TRIVIÑOS, 1987, pág.118), tem-se que o presente estudo apresenta características de um estudo quantitativo ao fazer uso de técnicas estatísticas para o tratamento dos dados e de um estudo qualitativo, já que, a partir dos resultados, pretendeu-se a compreensão dos processos vividos por professores e a percepção de certas particularidades em seus dizeres.

Foram aplicados questionários a professores das séries iniciais com a intenção de obter informações e posicionamentos relativos à problemática em questão: os modos como se deu a implementação do EF de 9 anos.

A população caracterizou-se como sendo constituída por professores atuantes nos 1<sup>os</sup> e 2<sup>os</sup> anos do EF, no primeiro semestre de 2010, totalizando 198 professores, distribuídos entre duas redes públicas, aqui denominadas de R1 (a maior da cidade, sendo 154 os informantes) e R2 (que gradativamente passará a atender somente ao Ensino Médio, com 32 informantes) e a rede particular (R3, com 12 informantes). A inclusão dos professores de duas escolas da rede privada serviu apenas como um contraponto às formas de implementação nas redes públicas sem, contudo, fazer um estudo comparativo mais completo. Os resultados serão apresentados em sua totalidade. Eventualmente serão feitas referências a algum aspecto relativo a alguma rede em especial, sempre que isto apresentar certa relevância.

Os dados, do tipo *primários*, foram obtidos por meio de questionário, contendo *perguntas abertas*, as quais “... permitem ao informante responder livremente, usando linguagem própria, e emitir opiniões.” (DIEHL e TATIM, 2004, pág.69). As questões abordaram, essencialmente, a temática da implementação do EF de 9 anos, os conteúdos a serem trabalhados e os modos como se deu a mudança na estrutura do ensino, afetando o fazer pedagógico (para este trabalho, serão apresentados os resultados relativos a duas questões). Sobre os informantes, foram solicitadas informações relativas à sua formação e tempo de serviço, sem qualquer tipo de identificação.

## Apresentação dos dados e algumas indagações

A maioria dos professores que participou da pesquisa atua ou no 1º ano ou no 2º ano, não atendendo, portanto, as duas séries ao mesmo tempo. São, em geral graduados em Pedagogia (86%) e pós-graduados (76%) em áreas afins. Têm entre 6 a 15 anos de experiência no magistério, estando a maioria em fase de consolidação de sua carreira. Isto indica a preocupação das redes em designar para as turmas de alfabetização professores já com uma significativa experiência na carreira do magistério.

Quando questionados sobre o tempo em que atuam em uma das séries iniciais, a maioria (40%) declarou estar entre 1 a 5 anos; em fase inicial, portanto. Comparando com o tempo de experiência no magistério, parece haver a compreensão de que o profissional mais experiente é mais indicado para assumir estas turmas, talvez por já dominar uma série de dispositivos pedagógicos e por isso mesmo, ter mais condições de encarar o desafio de adaptar-se às novas condições impostas pela mudança da lei.

São os saberes experienciais a que se refere Tardif (2011, pág.53) que parecem servir como uma “garantia” aos gestores de que tais profissionais estão mais habilitados para atuar em uma situação inédita, como é o caso do 1º ano do Ensino Fundamental de 9 anos. No caso, os professores “retraduziriam” (fazendo uso aqui de uma expressão empregada por Tardif) seu conhecimento adquirido pela experiência, adaptando-o a um novo cenário.

A primeira questão a ser aqui apresentada foi: “Você participou de algum tipo de discussão envolvendo a ampliação do EF de 8 para 9 anos? (Em caso afirmativo, especifique como foi a sua participação.)”. A questão tinha como principal foco de interesse a verificação quanto à possibilidade de ter sido dado espaço ao professor de manifestar-se, de, pelo menos, participar do processo. E, em caso afirmativo, que espaço foi este.

Os resultados indicam que nas redes públicas de ensino houve pouca participação dos professores em discussões envolvendo a ampliação do EF. Isto aconteceu especialmente na R1, a maior da cidade, em que 75% dos professores responderam de forma negativa. No caso da rede particular (R3), o número não chegou a 50% (41%, para ser mais exata). Parece que quanto maior a rede a qual o professor se encontra vinculado, menor foi a participação. Na R3, muito provavelmente aconteceram discussões no espaço escolar, das quais os professores talvez tenham sido chamados a participar. Outro fator a ser considerado é que as poucas discussões que aconteceram já o foram depois da implementação ter sido feita.

Não há dúvidas de que nos espaços menores, como na unidade escolar, as vozes podem ser mais ouvidas do que quando diluídas no emaranhado das redes. Neste caso, a opção preferencial acaba sendo pela representatividade, que dá poucas garantias de que todas as vozes sejam integralmente ouvidas. Tanto é que houve um professor que mencionou o fato de que quem participa das discussões em instâncias acima da escola geralmente está fora da sala de aula.

O espaço da escola, especialmente durante a realização de reuniões pedagógicas, foi o mais citado no caso daqueles professores que responderam que participaram de alguma discussão, e isto pode ser afirmado no caso das 3 redes. É a compreensão quanto a “o que é participar das discussões” que parece ter influenciado na diferença entre as redes públicas e privada quanto à negação de que tal participação tivesse, de fato, ocorrido. O espaço onde tais participações puderam se concretizar foi sempre o mesmo – a escola, mas visto de modos distintos pelos professores. Aqueles das redes públicas talvez enxergassem que a escola não é espaço suficiente para uma participação mais efetiva, dada a dimensão da rede a que pertencem. Já para os da rede privada, a escola representava já o todo do sistema. Como diz Perrenoud (2003, pág. 17):

os professores não possuem a mesma visão da escola, e vivenciam portanto muita diversamente as reformas sucessivas do currículo ou dos padrões de sucesso, bem recebidas por uns e odiadas por outros...

Outros espaços foram citados com menor frequência, mas cabe aqui apresentá-los. Um espaço citado foi um curso do qual as professores puderam participar e ali, pelo que parece, tiveram a possibilidade de se manifestar. Contudo, ainda é um espaço muito limítrofe, já que tais discussões acabam tendo o caráter tautológico: voltam

para si mesmas, sem que as conclusões extrapolem suas paredes. Funcionam, parece, como uma espécie de catarse, quando o professor pode dizer o que pensa, já que, em geral, o ministrante não tem envolvimento direto com a gestão escolar a qual o professor se encontra subordinado. De semelhante modo pode-se pensar as discussões que têm lugar no momento da formação inicial.

Interessante observar que até mesmo o questionário serviu como veículo de manifestação para alguns poucos professores. Dois deles solicitaram que houvesse algo, referindo-se, talvez, à criação de um espaço onde pudessem se manifestar, usando o questionário para fazer o pedido.

Tal cenário indica que se faz necessário encontrar espaços nos quais o professor possa perceber que sua voz é ouvida. Algumas respostas isoladas de alguns professores apenas reforçam que há esta necessidade, especialmente quando quase que desabafam dizendo que tudo foi muito imposto, restando-lhes uma posição de submissão.

Não é só a questão de “mesma visão da escola”, como citado acima por Perrenoud, que deve ter contribuído para a diversidade de posicionamentos, mas, também, o reconhecimento quanto ao papel a ser exercido em questões que lhe dizem diretamente respeito. Os resultados indicaram que o professor quer ter voz, embora não tenha conseguido, enquanto categoria, manifestá-la de modo uníssono. A própria multiplicidade de tons é indício de que há um mal-estar instalado. A identidade do professor como um sujeito crítico, reflexivo, autônomo parece estar em jogo. E este desconforto pode estar sendo gerado pela percepção de que é necessário posicionar-se, como seria o esperado pela constituição de sua identidade. Aguiar (2010, pág. 179), com base em sua pesquisa sobre o fazer docente, conclui que “...as professores arranjam modos de se organizar, de direcionar seu trabalho, estratégias que desbancam em alguma medida as imposições colocadas”. Não se trata necessariamente de “desbancar” alguma medida, mas de se fazer ouvir, de ser reconhecido como principal ator no cenário da implementação de um novo modelo de ensino.

A segunda questão a ter seus resultados aqui discutidos tinha o seguinte enunciado: “Você recebeu alguma orientação quanto aos conteúdos a serem trabalhados na série na qual atua? (Em caso afirmativo, especifique o tipo de orientação.)” Uma das manifestações mais frequentes dos professores (que aconteciam em espaços de formação continuada por mim ministrada) eram as suas dúvidas quanto aos conteúdos a serem trabalhados na nova configuração do EF de 9 anos. Certamente que é fundamental que o professor tenha clareza quanto aos conteúdos que constituirão a essência do seu fazer pedagógico e dúvidas nessa área tendem a conduzi-lo a estratégias inadequadas ou a improvisações despropositadas. A intenção da questão era verificar se houve o cuidado por parte dos gestores em oferecer aos seus professores um norte, uma direção, um caminho a ser trilhado. A concepção aqui não é a de uma simples lista de conteúdos a serem trabalhados, mas a de uma orientação, uma perspectiva, um objetivo a ser alcançado, com o fim de evitar “devaneios pedagógicos”.

A maioria dos professores afirmou ter recebido alguma orientação (80% no caso da R1 e 78%, da R2. Na Rede Particular a afirmação foi unânime). Nas redes públicas, as fontes de orientação mais significativas foram os documentos e/ou orientações enviadas pelos órgãos gestores, até para evitar desvios de encaminhamentos. Os cursos estiveram pouco presentes. Curiosamente, contudo, um professor da R2 lembrou que em um destes cursos havia sido elaborado um documento pelos próprios professores participantes e que este acabou sendo distribuído e servindo como um roteiro para todas as escolas da rede.

Curiosamente os PCNs foram mais citados na rede particular e uma vez apenas na R1. Vale lembrar que o referido documento é anterior à implantação do EF de 9 anos, não fazendo, portanto, referência explícita a esta nova organização.

Documentos mais próximos como o PPP (Projeto Político Pedagógico) e os planos de curso foram igualmente citados. Curiosas são as formas empregadas pelos professores para se referir às orientações recebidas por meio de documentos: “orientações”, “sugestões de atividades”, “matriz da S.M.E. (sigla que se refere ao órgão gestor)”, “proposta curricular”, “programa de ensino”, “matriz de habilidades”. Isto parece indicar que certa

diversidade de material foi disponibilizada ou, então, que não há uma mesma forma de se referir àquilo que foi entregue aos professores.

Na R1 sobressai a figura do supervisor da escola, como fonte primeira de informações (citado em 40% das respostas). Já os livros didáticos foram mais citados (proporcionalmente) na R3, funcionando, talvez, como um norte para a seleção e distribuição dos conteúdos entre as duas séries iniciais. Houve uns poucos professores que afirmaram usar o planejamento de anos anteriores e outros que se baseiam em sua experiência, inclusive na Educação Infantil. Há poucas referências a um trabalho de elaboração conjunta (4 ocorrências) ou, quando muito, a certa discussão feita durante reuniões pedagógicas. Pesquisas próprias também foram citadas.

Respostas com tom mais crítico (pouca orientação, forma impositiva com que se deu a implantação, muitas dúvidas) só foram percebidas nas redes públicas. Na rede particular, depreende-se das respostas relativa tranquilidade quanto aos conteúdos, que, aparentemente sofreram pouca (ou nenhuma, como dito em uma resposta) modificação.

Figuras centrais (especialmente nas redes públicas) foram os profissionais diretamente ligados ao professor, com especial destaque para a direção e a supervisão escolar. Em muitos casos, o repasse de informações foi feito por um destes profissionais. E o professor parece conferir-lhes também certa responsabilidade, tanto é que houve o caso de um professor que mencionou ter insistido junto à direção para que esta buscasse as devidas informações.

Houve professores que responderam afirmativamente, mas que não deixaram de manifestar que as dúvidas ainda persistiam e que as orientações tinham sido vagas. Houve até quem solicitasse que houvesse alguém do órgão gestor disponível para fornecer as devidas orientações ou que acontecessem mais encontros. Um professor afirmou perceber que há divergência de conteúdos entre as escolas, o que dá pistas quanto ao modo como foi feito o repasse das informações.

Dentre aqueles professores que responderam negativamente, todos das redes públicas (embora em número menor, é fundamental dar-lhes voz, afinal, fazem parte do sistema!), alguns foram buscar orientação por conta própria. Curiosamente alguns professores que responderam “não”, em seguida à palavra, informaram que receberam o plano/programa de ensino, o que deixava a sua resposta muito próxima de outros tantos que também acusaram o recebimento de tal material e responderam com a palavra “sim”. Parece que alguns professores compreenderam o recebimento do material já como uma orientação e outros não, supondo-se que queriam algo a mais. Aliás, o recebimento de um plano/programa foi a resposta mais recorrente, com alguns professores informando a fonte (o órgão gestor).

Em algumas respostas (especialmente da R1) percebe-se certa insatisfação pela falta de orientações mais claras. Dois professores responderam com uma nova pergunta: “Orientações?”. Um professor afirmou que tudo foi feito às pressas porque não havia orientações claras. Um disse que não houve mudança de conteúdos. Outro se queixou do excesso de cobrança. Dois professores disseram que não receberam nenhuma matriz para o 1º ano. Dois reclamaram que o programa era muito extenso, um que não houve um direcionamento claro e um que não ocorreu nenhuma orientação. Outros dois mostraram indignação com a forma autoritária como se deu a implementação e três disseram que só receberam uma “folha” com os conteúdos.

De acordo com Perrenoud (2003, pág. 18), o “...projeto do sistema escolar encarna-se no seu currículo, conjunto de objetivos e de conteúdos de formação”. Os resultados acima apontados indicam um conjunto muito diversificado de percepções quanto a esta ideia de “projeto do sistema escolar”. Na verdade, não há, de fato, um projeto, mas uma intenção, uma vez que a ideia de projeto parece pressupor o engajamento de todos os envolvidos. Afinal, os docentes precisam mobilizar-se e a seus saberes para adequarem-se ao novo modelo. Volta-se aqui à discussão proposta na questão anterior, sobre os espaços dados ao professor, que se sentiu omitido em todo o processo de implementação do Ensino Fundamental de 9 anos. Além de não ter sido ouvido, ainda se vê diante de um programa novo, diferente, a ser cumprido. Ou seja, seus “saberes curriculares” (TARDIF, 2011, pág.38) precisam também se reajustar: “Apresentam-se concretamente sob a

forma de programas escolares (objetivos, conteúdos, métodos) que os professores devem aprender a aplicar”. Note-se o verbo empregado: *devem*. São saberes “determinados em sua forma e conteúdo” (Id.ib., pág.40), que cabe ao professor tão somente transmitir. Pouco adiante o autor diz que em tal perspectiva, “...os professores poderiam ser comparados a técnicos e executores destinados à tarefa de transmissão de saberes”.

Os resultados da pesquisa até aqui apresentados indicam que há certo desconforto frente à nova situação, mas que não pode ser estendido a todos. Muitos parecem resignar-se com o que lhes foi passado. É nas respostas divergentes que se percebe o dilema enfrentado por alguns, que deságua, inevitavelmente na questão dos saberes: aqueles já incorporados e aqueles vindos de uma entidade exterior, sob a forma de um documento legitimado pelas circunstâncias legais. Como diz Tardif (2011, pág.46), “...o corpo docente parece continuar sendo um corpo de executores”. Contudo, isso não é unanimidade!

## Considerações finais

Parece algo fundamental que no processo de implementação de um novo formato para o EF fossem considerados os sujeitos envolvidos no processo, especialmente os professores, em um primeiro momento, e, com igual importância, os alunos que serão envolvidos no fazer pedagógico desses professores, em um segundo momento. Cristovão (2005), em um texto que apresenta os resultados de uma investigação feita durante a realização de um curso de formação de professores, caracteriza a profissão como tendo que se submeter à constante re-elaboração do discurso oficial, afetando diretamente o planejamento e a execução de suas atividades de ensino.

Os resultados das questões aqui destacadas deixam claro que o professor pouco foi convidado a participar de alguma discussão. Ele teve pouca voz e quando teve direito a ela, em geral, a implementação já havia acontecido. Questiona-se sobre o por quê de tal cenário; mas, ao mesmo tempo, se seria possível que ele fosse diferente, com uma participação mais efetiva daquele que, certamente, é um dos principais afetados pelas mudanças. Talvez não fosse realmente possível uma participação ampla; contudo, um envolvimento maior, com representações, por exemplo, não seria algo tão difícil de ser agilizado. Pelo menos não deixaria a desagradável sensação de que quase nada importa a voz do professor, desde que ele cumpra o que lhe é determinado.

Já com relação aos conteúdos a serem trabalhados em cada uma das turmas, a maioria (80%) afirmou ter recebido algum tipo de orientação. Houve alguns poucos casos de insatisfação, de baixa representatividade. Contudo, eles existem e indicam que há espaços a serem preenchidos, que não há um padrão entre as escolas. É preciso dar ouvidos a estas vozes. Percebeu-se que ocorrem trocas de informações e de ideias na própria escola, com a construção de um planejamento em conjunto. Contudo, foram poucas as manifestações neste sentido, indicando um trabalho bastante solitário.

O cenário que se desenhou indica que há, ainda, muitas lacunas a serem preenchidas. O fazer diário é o que parece gerar mais dúvidas. Há muita centralização nas figuras do supervisor escolar ou das pessoas do órgão gestor. Dos professores foi exigida atividade de leitura dos documentos a eles enviados, o que faz parte de suas atribuições. Contudo, considerando-se que a leitura é, muitas vezes, um ato mais solitário, pode-se dizer que houve pouco espaço para os professores manifestarem suas dúvidas e participarem de discussões mais amplas e socializadas.

Em conclusão, é preciso considerar a rotatividade dos professores entre as várias turmas, o que gera a necessidade quase que constante de orientações e/ou cursos que atendam, sempre de novo, aos professores recém-chegados a estas séries.

Há muito ainda a ser compreendido sobre o EF de 9 anos, dado especialmente à sua recém implementação. Há um significativo papel a ser exercido pelos pesquisadores e pelas universidades nesse novo contexto, como espaço privilegiado para a reflexão e para a produção do conhecimento. A turma de 6 anos, por todo o conjunto

de questionamentos e dúvidas que consigo traz a sua inauguração, abre-se como um espaço rico de variadas possibilidades de atuação para os pesquisadores (e também em atividades de Extensão). Nesse contexto, as pesquisas ganham relevância na tentativa de responder a alguns dos tantos questionamentos, especialmente aqueles relacionados à ação do professor.

## Referências bibliográficas

- BARBOSA, José Juvêncio. *Alfabetização e leitura*. São Paulo: Cortez, 1992.
- COOK-GUMPERZ (org.), Jenny. *A construção social da alfabetização*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1991.
- CORDEIRO, Aliciene Fusca Machado., HOBOLD, Márcia de Souza. & AGUIAR, Maria Aparecida Lapa de. *Trabalho docente: formação, práticas e pesquisa*. Joinville-SC: Editora UNIVILLE, 2010.
- CRISTOVÃO, Vera Lúcia Lopes. & NASCIMENTO, Elvira Lopes (Org.s). *Gêneros textuais: teoria e prática II*. Palmas e União da Vitória-PR: Kaygangue, 2005.
- DIEHL, Astor Antônio. & TATIM, Denise Carvalho. *Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- GRAFF, Harvey. *Os labirintos da alfabetização: Reflexões sobre o passado e o presente da alfabetização*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.
- KUENZER, Acácia. & Outros. *Planejamento e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.
- MAUÉS, Olgaíses Cabral. *Reformas internacionais da educação e formação de professores*. Cadernos de Pesquisa, n.118, p.89-111, março/2003.
- PACHECO E ZAN, Dirce Djanira. *Ensino Fundamental de Nove Anos: a quem interessa?* Disponível em: [www.comciencia.br](http://www.comciencia.br) (Acessado em 22 de setembro de 2009).
- Parâmetros Curriculares Nacionais: Introdução. Brasília, MEC/SEF: 1998.
- PERRENOUD, Philippe. *Sucesso na escola: só o currículo, nada mais que o currículo!* Cadernos de pesquisa, n.119, p.9-27, julho/2003.
- RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *A formação política do professor de 1º e 2º graus*. 2ªed. São Paulo: Cortez, 1987.
- TARDIF, Maurice. *Saberes docentes e formação profissional*. 12ª Ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2011.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

Recebido em setembro de 2011

Aprovado em maio de 2012

# Progressão continuada ou seriação? Um passo para frente, dois para trás...<sup>1</sup>

Continued progression or seriation? One step forward, two steps back...

**Bianca C. Correa<sup>2</sup>**  
**Débora C. Piotto<sup>3</sup>**

## Resumo

A proposta de retomada da seriação, com possibilidade de reprovação anual, a ser implementada por uma Secretaria Municipal de Educação (SME) do estado de São Paulo, é o mote deste artigo. O modelo seriado e a reprovação como sua decorrência, bem como as propostas de organização em ciclos e o regime de progressão continuada são os tópicos centrais. Argumenta-se que a retomada da seriação configura-se como um retrocesso, além de evidenciar como a história de nossa educação continua sendo ignorada.

*Palavras-chave: ciclos, seriação, reprovação escolar*

## Abstract

The article discuss the proposal of an Educational Municipal Department (SME) in the state of São Paulo to come back to the seriation system, with possibility of annual repetition. The serial model and repetition as its result, as well as proposals for organization in cycles and the regime of continued progression, are the central topics. It is argued that the resumption of seriation is configured as a setback, and also highlights how the history or our education continues to be ignored.

*Key words: cycles, seriation, scholar repetition*

---

**1** Este trabalho foi apresentado no XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação.

**2** Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP; docente do Curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras de Ribeirão Preto / USP. Endereço eletrônico: biancacorrea@ffclrp.usp.br

**3** Doutora em Psicologia Escolar e Desenvolvimento Humano pelo Instituto de Psicologia da USP; docente do Curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras de Ribeirão Preto / USP. Endereço eletrônico: dcpiotto@usp.br

## Introdução

A educação escolar pública brasileira tem se caracterizado, desde sua origem como sistema nacional de ensino, pela precariedade. Alguns dados exemplificam tal condição. Por ocasião da Proclamação da República, menos de 3% da população com idade entre sete e catorze anos frequentavam a escola. Em 1930, no final da Primeira República, 75% dos brasileiros eram analfabetos. Na década de 1940, apenas 4% dos ingressantes na escola concluíam a 4ª série sem reprovação; nos anos 1950, o índice de analfabetismo era de 50% (FERRARI, 1985); em 1960, a taxa de escolaridade média da população era de apenas dois anos de estudo (INEP, 1996).

Dando continuidade a esse quadro crônico, na década de 1980 os índices de reprovação e evasão constituíam a principal manifestação do que se convencionou chamar de fracasso escolar. Nesse período, os dados mostravam que 2/3 da população infantil não se beneficiavam da escola, seja porque não tinham acesso, evadiam, ou porque eram reprovados (RIBEIRO, 1993).

No entanto, a falta de acesso e, sobretudo, a evasão estavam, em grande parte, relacionadas com a reprovação, como mostrou estudo realizado por Ribeiro (1991) sobre fluxo escolar. A evasão, ao contrário do que se pensava a partir dos dados oficiais, não seria o grande problema do ensino público, mas consequência da repetência. Esta fazia com que, de cada mil alunos que ingressavam no ensino regular, apenas metade chegasse à 2ª série e um terço à 5ª. E, embora os alunos permanecessem em média oito anos e meio na escola, de cada cem, apenas três terminavam as oito séries legalmente obrigatórias sem nenhuma reprovação. Além disso, Ribeiro (1991) também mostrou que a probabilidade de um aluno novo ser aprovado é quase o dobro de um repetente, ou seja, a repetência tende a provocar novas repetências “ao contrário do que sugere a cultura pedagógica brasileira de que repetir ajuda a criança a progredir em seus estudos” (RIBEIRO, 1991, p. 15).

Foi também nos anos 1980 que começaram a surgir no Brasil estudos qualitativos que modificaram a forma por meio da qual se entendia o fenômeno do fracasso escolar. Pesquisas, como as realizadas por Campos e Goldenstein (1981), Campos (1984), Goldenstein (1986), Spósito (1984), Patto (1990), para citar apenas algumas, abandonaram a concepção corrente que responsabilizava o aluno e sua família pelas dificuldades escolares e, partindo de uma compreensão crítica da relação entre escola e sociedade, investigaram processos e práticas escolares cotidianos e a participação da escola na produção do fracasso escolar. A partir dessa discussão, a reprovação passou a ser vista como um sintoma de um problema maior, a saber, a má qualidade da educação pública e o preconceito contra a criança pobre e sua família: “O fracasso da escola pública elementar é o resultado inevitável de um sistema educacional congenitamente gerador de obstáculos à realização de seus objetivos” (PATTO, 1990, p. 343).

Como resposta às críticas a um sistema de ensino inextricavelmente ligado à produção do fracasso escolar e a seus alarmantes índices, a partir de meados da década de 1990 começam a surgir políticas educacionais de combate ao fracasso escolar. No Estado de São Paulo, por exemplo, tais políticas concretizaram-se no projeto de classes de aceleração e no regime de progressão continuada<sup>4</sup>.

A implementação de tais programas tem resultado em mudanças nas estatísticas educacionais, sobretudo no que se refere ao maior acesso à instituição escolar (SETUBAL, 2000). Além disso, houve um aumento do número de crianças das camadas populares na escola (INEP, 1996). Contudo, isso não resultou em um maior número de crianças e adolescentes beneficiando-se do que a escola oferece ou deveria oferecer, como evidenciam reincidentemente as avaliações externas de rendimento escolar, que mostram, ano após ano, por exemplo, crianças analfabetas em séries bastante adiantadas do ensino fundamental.

Assim, se na década de 1980, como apontava Ribeiro (1993), isso ocorria porque não tinham acesso à escola ou porque apesar de nela estar, em virtude das constantes reprovações, evadiam, hoje a maior parte delas

---

**4 O estudo de Ribeiro (1991) foi utilizado como uma das justificativas para várias das políticas educacionais implementadas a partir da década de 1990, sobretudo na rede pública estadual paulista. Ver sua citação, por exemplo, em Neubauer e Davis (1994) e Neubauer (2001).**

frequente a escola, nela permanece, mas não usufrui o aprendizado que essa instituição deveria proporcionar.

Como vimos, o problema não é novo. E para enfrentá-lo, diferentes e contraditórias têm sido as políticas educacionais implementadas. Exemplo disso é o fato de a organização em ciclos ter sido proposta, na década de 1990, como forma de combater o fracasso escolar e, atualmente, um município paulista ter decidido pela sua extinção como forma de enfrentar o mesmo problema. A análise dessa proposta é o tema do presente trabalho e será detalhada a seguir. Esclarecemos, todavia, que nossa discussão não está centrada na natureza e nos problemas práticos e teóricos dos ciclos ou, mais especificamente, da progressão continuada, havendo muitos e consistentes estudos sobre o tema (BARRETO; MITRULIS, 1999; BARRETO; SOUZA, 2004; BARRETO; SOUZA, 2005; VIÉGAS, 2006; MAINARDES, 2009; ALAVARSE, 2009). O que pretendemos destacar neste trabalho é a discussão de uma proposta de mudança que incide na organização do ensino fundamental, segundo a qual a volta à seriação, com a possibilidade de reprovação ano a ano, seria a “solução” dos problemas educacionais supostamente existentes no sistema municipal, notadamente do fracasso escolar.

### A proposta de retomada da seriação

A proposta que aqui analisamos foi apresentada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) no início de 2009, primeiro ano do mandato de um novo governo municipal, ao Conselho Municipal de Educação (CME) em uma cidade do interior do estado de São Paulo.

Trata-se de uma rede com pouco mais de 20 mil alunos matriculados no ensino fundamental, além dos que frequentam a educação infantil e o ensino médio, e que desde o final da década de 1990, quando ainda não se constituía como sistema próprio de educação e, portanto, vinculava-se ao sistema estadual, adotava a organização em ciclos. Tal como no sistema estadual, havia dois ciclos, o inicial, com as quatro primeiras séries do ensino fundamental, e o final, com as quatro últimas. Em dezembro de 2006, porém, já como sistema de educação, a SME encaminha ao CME proposta de reorganização do ensino fundamental que, além de ampliar em um ano sua duração e alterar a idade de ingresso nesse nível de ensino, altera a organização dos ciclos em seu interior. O CME aprova, em dezembro daquele ano, a nova organização, que passou a ser composto de um ciclo inicial de três anos e três ciclos de dois, num total de nove anos de duração. Ao final de cada ciclo, os alunos poderiam ser reprovados. Em 2007, a mudança foi implementada em todas as escolas municipais de ensino fundamental. Em 2009, portanto, a nova sistemática de organização dos ciclos está em terceiro ano de implantação.

Mas, é neste mesmo ano que a nova equipe da SME vem propor alterações nessa organização, argumentando que a não reprovação ano a ano seria a razão dos maus resultados obtidos em avaliações externas das quais os alunos vinham participando.

Após três reuniões públicas, a proposta foi votada e aprovada no âmbito do CME, restando alguns aspectos, como, por exemplo, as formas de avaliação do processo de ensino e aprendizagem, a serem regulamentados por resolução deste mesmo Conselho. Vejamos, então, parte do conteúdo da referida proposta para que analisemos alguns dos pressupostos nela contidos.

O texto da proposta foi organizado em três partes: considerações de ordenamento legal, as mudanças em si, ou seja, o corpo do que seria uma indicação do CME se aprovada e, por fim, considerações de ordem pedagógica. A seguir, destacaremos as questões mais relevantes a respeito de apenas duas delas, em função dos limites deste trabalho, apresentando, em itálico, fragmentos da proposta, cujas transcrições serão literais.

### As mudanças propostas

A proposta prevê a seguinte organização do Ensino Fundamental de nove anos: *anos iniciais* correspondendo do 1º ao 5º ano, sendo que os três primeiros anos compõem uma “*Etapa Inicial de Alfabetização*” e *anos finais* constituídos pelos 6º, 7º, 8º e 9º anos. Ao final da etapa de alfabetização e de cada ano pode haver reprovação.

A respeito da avaliação, a proposta afirma que:

A Secretaria Municipal da Educação, com a participação de suas unidades de ensino, realizará periodicamente avaliações externas com a finalidade de acompanhar o desempenho escolar dos alunos.

Indagamos, primeiramente, sobre qual seria a justificativa para a realização de avaliações externas. Os modelos de avaliação até aqui implementados têm, além de outros, o problema central de considerar apenas o resultado final a que os alunos chegaram, desconsiderando por completo as condições materiais em que o ensino se deu e a atuação.

Também sobre a avaliação, defende-se

a necessidade de instituir no Sistema Municipal de Educação (...) normas e procedimentos que tornem claros e uniformes os critérios de avaliação e acompanhamento do desenvolvimento e da aprendizagem do aluno (grifos nossos).

A esse respeito, perguntamos: qual o significado objetivo, no que ou como se configuraria uma avaliação com critérios “uniformes” que ao mesmo tempo não reforçasse as desigualdades iniciais dos alunos? Fala-se em tratar desigualmente os desiguais para não perpetuar essa condição da maioria dos estudantes, mas, na prática, propõe-se a elaboração de critérios “uniformes”, portanto, iguais, para a avaliação de todos eles.

Além disso, em outro momento do texto, propõe-se algo contraditório a essa idéia no tocante à avaliação:

As escolas serão responsáveis pela elaboração e aplicação periódica de instrumentos diversificados de avaliação interna para observação e acompanhamento do desenvolvimento global do aluno.

Assim, primeiramente se afirma a necessidade de uma avaliação uniforme, e posteriormente fala-se em “instrumentos diversificados de avaliação” e em “desenvolvimento global do aluno”. Seria necessário definir uma opção, já que cada uma se identifica com pressupostos pedagógicos distintos: uniformidade ou diversidade na avaliação.

Ainda sobre o tema da avaliação, na proposta consta que:

Os parâmetros e instrumentos das avaliações internas e externas serão disciplinados por meio de resolução.

Conforme o disposto no Artigo 3º, Inciso III, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), um dos princípios da organização da educação básica é o do “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”, o que pressupõe, segundo nossa compreensão, uma necessária pluralidade de meios e instrumentos de avaliação. Questionamos, então, como seria possível respeitar tal princípio se, como consta na proposta, não apenas os “parâmetros” ou as avaliações serão definidos por resolução, mas também os instrumentos que serão utilizados nas avaliações internas. Até onde se saiba, resoluções dessa natureza são definidas no âmbito da SME ou do CME e, ainda que possam ser fruto de um movimento mais participativo com a representação de diferentes segmentos envolvidos com a escola, jamais atenderão plenamente as peculiaridades de cada contexto escolar. Assim, parece-nos que a “opção” dos propositores seja muito mais pela “uniformidade” – e pelo conseqüente aumento das possibilidades de controle do trabalho da escola – do que pela diversidade no processo de avaliação.

E, por fim, a discussão sobre a avaliação culmina na possibilidade de reprovação ao final de um ano, como descrito a seguir:

Concluída a Etapa Inicial de Alfabetização, correspondente aos três primeiros anos do Ensino Fundamental, o aluno poderá, por decisão do Conselho de Classe pautada nos resultados das avaliações internas e externas aplicadas durante todo o período letivo, ser retido ou promovido ao ano seguinte.

A esse respeito ponderamos que a responsabilidade pela aprovação ou reprovação parece algo muito importante para ficar “nas mãos” do conselho de classe, além de, nesse caso, evidenciar mais uma ambigüidade, se não vejamos. Propõe-se “critérios claros e uniformes de avaliação”, afirma-se que os parâmetros e os instrumentos de avaliação, tanto externa quanto interna, serão definidos por meio de resolução - ou seja, externamente, e não no interior das próprias escolas -, então, perguntamos: qual será o “poder” de decisão do conselho para definir sobre o destino escolar dos alunos? Estudos de Mattos (2005), ademais, evidenciam que os

conselhos de classe podem se configurar como instâncias para legitimar avaliações subjetivas, preconceituosas e sem nenhum respaldo “científico” por parte de professores que, por sua vez, encontram aí um meio para não responder sozinhos pelo fracasso da escola, já que as condições de trabalho e o “abandono” por parte dos órgãos superiores fazem com que sua atividade não tenha, em geral, nenhuma possibilidade de alcançar êxito. Atuando em escolas precárias cujos alunos dependem exclusivamente delas para ter acesso ao conhecimento formal e à cultura de modo mais amplo, os professores parecem “precisar” de algo que justifique os maus resultados. Esse “algo” tem sido, historicamente, o próprio aluno e sua família, sujeitos sobre os quais recai toda a “culpa” pelo insucesso da escola.

Voltando às idéias presentes na proposta, temos ainda que, na tentativa de fazer pressupor que ela não teria como objetivo voltar à “pedagogia da repetência” (RIBEIRO, 1991), prevê-se uma forma de recuperação do aprendizado:

Com o propósito de garantir a todos os alunos um desempenho escolar satisfatório, serão criados Grupos de Estudos Complementares a serem implementados ao longo do ano letivo em horários não coincidentes com os das aulas regulares.

Bastaria uma consulta às escolas para saber que, em sua quase totalidade, as tentativas de promover atividades de recuperação fora do horário de aula não têm vingado. Para além de razões objetivas, as atividades propostas, em geral, não se diferenciam substancialmente daquelas realizadas no horário regular de aula e os alunos, capazes de avaliar o que a escola realiza, parecem perceber que “mais do mesmo” não fará diferença em suas vidas. Isso sem mencionar o estigma que se cria entre os que frequentam tais atividades e do qual os alunos tudo fazem para se proteger.

Ainda sobre a possibilidade de recuperação, a proposta afirma que:

As formas de organização e funcionamento dos Grupos de Estudos Complementares serão flexíveis e disciplinadas por meio de resolução.

O ingresso do aluno nos Grupos de Estudos Complementares será obrigatório sempre que o Conselho de Classe o definir, desde que pautado nos resultados das avaliações realizadas ao longo do bimestre.

Ainda que atividades paralelas, ou complementares, possam representar ganhos, elas precisam ser bem estruturadas e organizadas. No entanto, a proposta não define como elas se dariam, deixando essa importante decisão para posterior resolução. Além disso, pelo que se lê nos dois pontos citados anteriormente, vemos mais uma vez explícita a contradição nas proposições apresentadas. Primeiro se afirma flexibilidade na organização e funcionamento desses grupos de estudo, ainda que “disciplinados por meio de resolução”, em seguida afirma-se obrigatoriedade, por parte dos alunos, de frequentar tais grupos se indicados pelo conselho de escola. “Obrigado” resolve o problema? Como fazer com que o aluno vá à escola em período inverso ao de suas aulas sem implantar uma jornada de período integral, por exemplo? Segundo nossa compreensão, seria mais razoável que os esforços e recursos disponíveis fossem orientados para o que ocorre no próprio horário regular de aula. Além de um velho ditado popular, pesquisas científicas (CRAHAY, 2007) também veem comprovando já há algum tempo que é sempre melhor prevenir do que remediar.

## Considerações de ordem pedagógica

As considerações a respeito do aspecto pedagógico da proposta iniciam-se com a seguinte afirmação:

Embora em seu artigo 32, item 1, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional defina como objetivo para a formação básica do educando “o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo”, a atual forma de organização da rede municipal – como demonstraram os últimos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – não tem assegurado este direito a todos os educandos que dela fazem parte. Na última Prova Brasil, aplicada em 2007, a rede municipal de ensino de (...) apresentou um índice que não ultrapassou, para as séries iniciais, 4,93 pontos, abaixo dos índices apresentados por diversas cidades da região. O quadro dramático da educação (...) confirma a necessidade urgente de modificações profundas na organização e funcionamento do processo de ensino nas escolas municipais, bem como dos habituais procedimentos de avaliação que costumam utilizar.

Nesse ponto encontramos a explicação para o que seriam maus resultados em termos de aprendizagem explicitamente calcada na “atual forma de organização da rede municipal”, ou seja, na organização do ensino fundamental em ciclos. Mas, indagamos: seria a organização no se refere aos ciclos ou o problema estaria, por exemplo, nas condições de funcionamento das próprias escolas (salas lotadas, falta de recursos, falta de um projeto de formação no interior da própria escola e de um projeto articulado e respaldado pela SME)? Como dissemos na introdução, o problema da “não aprendizagem” vem de longa data em nosso sistema educacional. Se a reprovação não se mostrou como medida “pedagógica” adequada para garantir o direito à educação a todos, tampouco os programas de correção de fluxo, tais como a progressão continuada, mostraram-se suficientes. Portanto, há outras questões a considerar ao pensarmos na organização da escola, mas, não podemos negar que nossa história de reprovação é bem mais longa que a de ciclos de progressão continuada e que, assim, se no caso da primeira há evidências suficientemente consistentes para que não mais a adotemos (ver, por exemplo, o trabalho de Crahay, 2007), o mesmo não ocorre, pelo menos ainda, com a segunda.

Argumentando sobre os possíveis resultados “psicológicos” da reprovação na tentativa de afirmar que eles não seriam tão nefastos, a proposta afirma:

... apontar a reprovação escolar como causa exclusiva, ou mesmo dominante, da construção de um conceito negativo de crianças e jovens acerca de si mesmos, não importando a idade que tenham e nem o conjunto de relações sociais nas quais estejam inseridos, dentro e fora da escola, é ignorar a complexidade do fenômeno da baixa autoestima e reduzi-lo a um simples produto direto de experiências indesejáveis das crianças e dos adolescentes com as rotinas escolares a que estão sujeitas.

A esse respeito, o que se tem são evidências empíricas e conceituais sobre o fato de que a reprovação não apenas não resolve o problema do fracasso escolar como ainda o aprofunda. Conforme Marcel Crahay (2007) evidencia em levantamento exaustivo de pesquisas quantitativas acerca dos efeitos da reprovação escolar, esta não tem se mostrado uma medida adequada para resolver os problemas daqueles alunos que não acompanham o processo tal como ele se organiza na escola. Para o autor:

O balanço das pesquisas disponíveis sobre os efeitos da repetência não tem ambigüidade: em geral, os alunos fracos que repetem progredem menos que os outros alunos fracos que são promovidos. Ou seja, pode-se considerar que a repetência constitui um meio contraprodutivo de fazer face às dificuldades dos alunos fracos (CRAHAY, 2007, p. 185).

O advento dos ciclos ou da progressão continuada é algo muito recente se considerarmos o conjunto da história educacional: pouco mais de 15 anos em termos nacionais. Tomá-lo como “bode expiatório” para explicar as mazelas de nossa escola e a retomada da reprovação como nova panaceia evidenciaria, no mínimo, ignorar que o “remédio” chamado “seriação com reprovação” já foi experimentado – e continua sendo usado em na maioria dos sistemas (MAINARDES, 2009) e, podemos dizer, bem como evidenciar com dados empíricos incontestáveis, que ele não tem funcionado.

Ainda temos uma escola excludente, é verdade, pois se em termos estatísticos quase a totalidade das crianças em idade escolar tem acesso a uma vaga, seu direito de aprender não tem sido contemplado. Também é verdade que alguns sistemas adotaram a progressão continuada interessados em maquiar estatísticas e em responder a organismos internacionais para fins de recebimento de recursos, além de diminuir os custos com os alunos repetentes. Combinado a isso, temos o fato de que o poder público não investiu em infra-estrutura ou em pessoal ao adotar a progressão continuada, e isto é bastante evidente na rede estadual paulista, por exemplo. Considerando tal contexto, perguntamos: a reprovação e a conseqüente possibilidade de que o aluno frequente novamente a mesma série resolverá o problema de aprendizagem se não houver investimentos para que as condições de trabalho / de ensino sejam alteradas? Se não há “condições” para se adotar a progressão, como muitos alegam, parece claro que estas mesmas condições já não existiam antes de sua implantação e que, a se manter a lógica de funcionamento do aparelho estatal, essas condições não serão oferecidas e, portanto, o simples retorno à reprovação em nada mudará o quadro “dramático” de nossa educação.

Tratando mais uma vez dos efeitos da reprovação, mas voltando a abordar o tema da avaliação, relacionando-a ao trabalho docente, a proposta afirma que:

Todo professor, ao sugerir uma atividade, deseja que seus alunos sejam capazes de fazê-la após receberem orientação para esse fim. Nesse sentido, quando um aluno não consegue realizar uma tarefa, mesmo depois de auxiliado por colegas ou pelo próprio professor, ou na ocasião se recusa a fazê-la, precisamente porque deseja evitar o sentimento de fracasso resultante da tentativa, ele não apenas é avaliado negativamente pelo seu professor, mesmo que não o faça explicitamente, como também pelos seus pares e, sobretudo, por si mesmo, uma vez que ele não desconhece os valores que presidem a atividade escolar. Sabe, ainda que intuitivamente, distinguir entre seus colegas aqueles que são “melhores” daqueles que são “piores” na realização das atividades de tal ou qual área, como sabe também a posição que lhe cabe nessa classificação. Ora, a simples supressão da reprovação não assegura nem mesmo o abrandamento do fenômeno da baixa autoestima, tão comum entre os alunos de aprendizagem considerada insatisfatória. A autoavaliação existe mesmo quando o sistema não a organiza formalmente e tem sobre o aluno um efeito tão ou mais poderoso do que aquela feita por seus professores. Não é raro, por exemplo, observar alunos cujas notas estão baixas em determinada disciplina e que, mesmo assim, não se culpam e nem se sentem incapazes por isso. Por outro lado, há também aquele aluno cuja nota é sabidamente o resultado de um “empurrãozinho” do professor. Neste segundo caso, o alívio imediato proporcionado por uma nota acima da média não impede a lenta e sólida construção de uma personalidade insegura, dependente e angustiada, erroneamente convencida de sua própria incompetência. O aluno sente-se “empurrado” porque conhece os critérios segundo os quais seu desempenho é avaliado, e, mesmo que o professor o avalie positivamente, o conhecimento desses critérios, inerentes às atividades propostas, não o faz sentir-se merecedor do conceito oficial que lhe foi atribuído. O aluno percebe, com razoável clareza, quando a escola e seus professores transgridem as normas que, explícita ou implicitamente, orientam suas avaliações, apenas com a finalidade de mascarar “seus” maus resultados. Posto isto, considerar a abolição da reprovação escolar como medida eficaz de combate à baixa autoestima implica em menosprezar o entendimento que crianças e jovens têm das relações sociais e simbólicas a que estão sujeitos e pelas quais orientam suas condutas nos diversos espaços da vida – dentro e fora da escola.

Por esse raciocínio o que se quer dizer é que o aluno que não aprende terá sua auto-estima atingida de qualquer maneira e, se assim é, o “melhor” é confirmar sua auto-avaliação e, por conseguinte, reforçar ou dar credibilidade à sua “sensação” de fracasso. Há algo mais anti-educativo – para não dizer anti-humano – do que tal pressuposto? É possível perceber no longo trecho citado uma quase crítica ao aluno que, não tendo aprendido, nem “ao menos” se sente “culpado ou incapaz”. Já não basta passar pela escola e ter seu direito de aprender alienado? Espera-se ainda que o aluno “sofra”, sentindo-se incapaz, reconhecendo “humildemente” sua incapacidade e, portanto, sua própria culpa por não ter aprendido? Em que concepção de homem, de sociedade e de educação pode estar baseada essa idéia? Com base em que conhecimentos técnicos as afirmações sobre os resultados de um ou outro modo de avaliar são feitas? Como foi “diagnosticada” o que denominam “personalidade insegura, dependente e angustiada, erroneamente convencida de sua própria incompetência” e que decorreria da progressão continuada?

Quanto a dizer que o aluno se sente “empurrado” com a progressão, é preciso lembrar que ele também percebe quando a escola é injusta, quando sua avaliação tem muito mais a ver com seu comportamento do que com sua aprendizagem, portanto, o argumento não evidencia a suposta superioridade da reprovação.

Limitar a discussão de uma forma ou outra de organização quanto às suas consequências para a auto-estima do aluno também implica em “menosprezar” o conhecimento de professores e outros profissionais da educação. Que os pais de alunos não tenham elementos teóricos para argumentar e se baseiem em suas próprias experiências, guiados por nossa tradição autoritária e excludente, é facilmente compreensível. Mas, que uma proposta formulada em nível de uma Secretaria de Educação se baseie ora em ideias do senso comum, ora em “conceitos” completamente distorcidos, é algo que não se pode aceitar, em nome da inteligência dos profissionais da educação e, principalmente, em nome de tantos alunos que merecem, isto sim, que o poder público municipal invista mais recursos e de modo eficiente para que as escolas cumpram com sua função social, ou seja, educar as novas gerações, e não reprová-las.

Tratando ainda da avaliação, no que tange a sua dimensão informal, a proposta afirma que:

A necessidade, provocada pela aprovação automática, da dissimulação forçada do fracasso escolar, deu origem – nas escolas públicas em geral e nas da rede municipal de (...) em particular – a uma falsa generosidade nos critérios de avaliação do desenvolvimento da aprendizagem de seus alunos. Sob a alegação de que os mesmos não devem ser punidos pelo seu baixo desempenho escolar, tem sido cada vez mais habitual a renúncia a toda e qualquer objetividade nos instrumentos de avaliação escolar. Ao mesmo tempo, observou-se uma valorização cada vez maior do julgamento informal do professor sobre a aprendizagem e a conduta de seus educandos, pautado, via de regra, em critérios pouco definidos e por isso mesmo raras vezes declarados. Diante desse quadro, o uso dos mais variados e excêntricos expedientes para “dar nota aos alunos” tem se tornado cada vez mais comum entre os profissionais do magistério, dando origem a práticas avaliativas de rigor duvidoso, pois premiam certos comportamentos que, por si mesmos, não garantem ao estudante a construção de saberes escolares significativos, tais como: o simples silêncio durante as aulas; a mera frequência à escola; a disposição acrítica em realizar sistematicamente cópias de textos e exercícios, mesmo sem compreendê-los; a apresentação, sempre que solicitada, do material escolar, mesmo que dele não se faça uso; a docilidade no trato com os professores; a simples apresentação de cópias – eletrônicas ou manuais – como resultado final de pesquisas supostamente realizadas e etc. (grifos nossos)

No trecho destacado observa-se, por um lado, a ideia de que um dos grandes problemas educacionais seriam as práticas inadequadas adotadas pelos professores ao realizarem algo fundamental no processo de ensino, ou seja, a avaliação e o registro de seus resultados. Mas, se o problema é este, é preciso corrigi-lo em sua essência, pois se os professores “não sabem” ou não conseguem avaliar adequadamente no sistema de progressão, como o saberão no sistema de seriação? Se essas “falhas” existem e prejudicam os alunos no atual modelo de organização do ensino, o que dizer de seu impacto em um sistema em que estará em jogo não uma “nota” ou menção, mas a própria continuidade dos estudos, ou seja, a permanência na escola e, por conseguinte, a garantia do direito à educação? Por outro lado, observamos na redação um profundo desrespeito pelos professores, sujeitos que, depois dos alunos, são a parte mais frágil no jogo de empurra sobre a “culpa” pelo fracasso, tendo em vista a necessidade de não desvelar as verdadeiras razões e os maiores responsáveis por tal situação. Vale lembrar que não foi realizado um estudo sistemático sobre a questão na rede municipal em análise, assim, as afirmações citadas parecem se basear em “impressões” de um conjunto de pessoas que, neste momento, respondem pelas ações da SME.

Vale ainda notar que o tipo de avaliação criticado e a valorização de comportamentos como submissão, docilidade e passividade são muito antigos na educação brasileira, não se constituindo, portanto, em efeito ou exclusividade da organização em ciclos. Em geral, se avalia também aspectos subjetivos, relativos à conduta do aluno vinculando-os, em grande parte das vezes, a preconceitos quanto à sua classe social. A escola tem avaliado muito mais o comportamento do que os conhecimentos propriamente acadêmicos de nossos alunos (ENQUITA, 2003). Por outro lado, um dos problemas já identificados e a merecer solução na implementação dos ciclos de aprendizagem e da progressão continuada diz respeito à idéia equivocada de que nesse modelo não há avaliação ou de que ela não é necessária. Ela é tão necessária quanto a própria atividade de ensino, pois por meio de seus resultados é que se pode encontrar os melhores encaminhamentos para que todos possam aprender a contento, e também é por meio dela que se pode identificar o que e porque os alunos não aprenderam determinado conteúdo e assim se determinar novas medidas para que eles “prossigam” em seu processo de aprendizagem.

E, finalmente, a respeito novamente da não existência de reprovação, a proposta afirma que:

Parece ser cada vez mais evidente, inclusive entre os especialistas em educação, que a não exigência de qualquer requisito de aprendizagem para o aluno ser promovido à série seguinte produz, inevitavelmente, uma **massa silenciosa de excluídos intelectuais**, isto é, de crianças, adolescentes e jovens que, embora freqüentando regularmente os estabelecimentos escolares, não desenvolveram nas séries anteriores as habilidades e competências previstas e exigidas para o adequado aproveitamento do período letivo em que se encontram. Pais, gestores, professores e alunos são quase unânimes em reconhecer a atmosfera conformista provocada pela certeza inabalável da promoção à série seguinte, uma vez que, inevitavelmente, a aprovação do aluno ocorrerá ao término do ano

letivo, não importando, para qualquer efeito, o empenho (ou a falta dele) de cada um dos sujeitos participantes do processo educacional no cumprimento de suas respectivas obrigações.

Em primeiro lugar, habilidades e competências são termos muito próprios à lógica do mercado e foram introduzidos em nosso vocabulário pedagógico por organismos internacionais, cujos interesses não são propriamente os de universalização do conhecimento ou de melhoria real da qualidade da educação em países de terceiro mundo, como é o caso do Brasil. Preferimos afirmar o direito de nossas crianças e jovens a terem acesso, ao longo de sua escolarização, à cultura em seu sentido mais amplo, aos conhecimentos produzidos pela humanidade ao longo de nossa história. Em segundo, essa “massa silenciosa de excluídos” a que a proposta se refere é algo real em nossa sociedade em função não da existência da progressão continuada, mas de uma estrutura econômica brutalmente desigual, e, no que se refere à educação, parece-nos que o fato de tantos alunos estarem passando mais tempo na escola, alguns saindo com um “diploma”, tem dado muito mais visibilidade a esse grupo do que quando eles simplesmente eram reiteradamente reprovados e acabavam por abandonar a escola, saindo, do mesmo modo, sem aprender. Em um sistema econômico que depende, entre outras coisas, de que todos acreditem nas diferenças individuais como explicação para a desigualdade, de uma visão meritocrática segundo a qual somente os mais esforçados e os mais “hábeis e competentes” devam alcançar o sucesso, é de se compreender tanta “revolta” pelo fato de que alguns, muitos ou a maioria dos jovens que frequentam a escola pública a conclua e tenha direito a um diploma. A questão, tal como apresentada na proposta, não parece ser tanto sobre se os alunos estão tendo seu direito garantido, mas, sim, a de que eles estão tendo acesso a algo que não fazem por merecer.

## Considerações Finais

Consideramos importante ressaltar, como reflexão final, que o conteúdo da proposta chama a atenção em razão dos pressupostos nela contidos, e da visão sobre educação e sociedade que preconiza, o que motivou discussão empreendida no presente trabalho.

A mudança da organização do ensino fundamental em ciclos para a organização em séries com a possibilidade de reprovação anual trará, a nosso ver, uma relevante diferença: com a reprovação “alguém pagará” pelos maus resultados da escola, e este alguém parece-nos que será, novamente, o aluno. Vivemos numa sociedade desigual e sabemos que tal desigualdade se expressa no interior da escola de modo contundente. Por isto, se a motivação dos proponentes da reprovação é a melhoria da qualidade da escola tendo em vista a população mais pobre que a frequenta, é preciso que assumam essa desigualdade como um fato determinante, e não secundário ou até mesmo irrelevante. Deve-se reconhecer que o modelo dos ciclos ou da progressão continuada não é o verdadeiro problema a enfrentar, e sim, a falta de condições objetivas da escola e de seus professores para “dar mais” a quem mais precisa.

Ao longo deste trabalho, procuramos evidenciar, que retomar a seriação, em vez de melhorar a organização em ciclos, configura-se como um retrocesso, e que, uma vez mais, algumas medidas são tomadas em nível de sistemas educacionais sem que se considere a história de nossa educação e de nossa escola pública.

Apesar disso, vale lembrar que a proposta foi aprovada e passará a vigorar, após regulamentação, a partir de 2010. E, muito embora consideremos essa mudança um passo atrás, resta estarmos atentos para acompanhar como a realidade, sempre dinâmica e surpreendente, vai reagir a mais uma medida educacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAVARSE, O.M. A organização do ensino fundamental em ciclos: algumas questões. *Revista Brasileira de Educação*, RJ, vol. 14, n. 40, p. 35-50, 2009.
- BARRETO, E.S.S.; SOUSA, S.Z. Reflexões sobre as políticas de ciclos no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, SP, vol 35, n. 126, p. 659-688, set./dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. *Educação e pesquisa*, SP, v. 30, n. 1, p. 31-50, jan./abr. 2004.
- BARRETO, E.S.S.; MITRULIS, E. Os ciclos escolares: elementos de uma trajetória. *Cadernos de Pesquisa*, SP, vol 108, p. 27-48, nov. 1999.
- CAMPOS, M.M.; GOLDENSTEIN, M.S. *O ensino obrigatório e as crianças fora da escola: um estudo da população de sete a catorze anos excluída da escola na cidade de São Paulo*. SP, FCC/DPE, Projeto Educação e Desenvolvimento, Subprojeto 5, 1981.
- \_\_\_\_\_. *O ensino obrigatório e as crianças fora da escola: reavaliação do problema pela população de dois bairros da cidade de São Paulo*. SP, FCC/DPE, 1984.
- ENQUITA, M. F. *Educar em tempos incertos*. Porto Alegre: ArtMed, 2003.
- FERRARI, A. Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes – resultados preliminares. *Cadernos de Pesquisa*, v.52, p. 35-49, fev. 1985.
- GOLDENSTEIN, M.S. *A exclusão da escola de 1º grau: a perspectiva dos excluídos*. SP, FCC, 1986.
- INEP. *Estatísticas da Educação Básica no Brasil*. 1996.
- MAINARDES, J. A pesquisa sobre a organização da escolaridade em ciclos no Brasil (2000 – 2006): mapeamento e problematizações. *Revista Brasileira de Educação*, RJ, vol. 14, n. 40, p. 7-23, 2009.
- NEUBAUER, R. A quem interessa o sistema de reprovação? *Revista de Educação CEAP*, Salvador, v. 8, n. 32, p. 39-41, mar/maio 2001.
- NEUBAUER, R.; DAVIS, C. *É proibido repetir*. Brasília, MEC/UNESCO, 1994.
- PATTO, M.H.S. *A produção do fracasso escolar - histórias de submissão e rebeldia*. SP, TAQueiroz, 1990.
- RIBEIRO, S.C. A pedagogia da repetência. *Revista de Estudos Avançados*. 12(5), 1991.
- \_\_\_\_\_. A educação e a inserção do Brasil na modernidade. *Cadernos de Pesquisa*. SP, n. 84, 63-82, fev. 1993.
- SPÓSITO, M.P. *O povo vai à escola*. SP, Loyola, 1984.
- SETUBAL, M. A. Os programas de correção de fluxo no contexto das políticas educacionais contemporâneas. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 9-19, jan. 2000.
- VIÉGAS, L.S. Regime de progressão continuada em foco: breve histórico, o discurso oficial e concepções de professores. In: Viégas, L.S.; Angelucci, C.B. *Políticas públicas em educação: uma análise crítica a partir da Psicologia Escolar*. SP: Casa do Psicólogo, 2006.

Recebido em março de 2012

Aprovado em maio de 2012

# Indicadores educacionais: uma análise frente à realidade paranaense

Educational indicators: an analysis forward to reality of Paraná state

---

**Gabriela Schneider<sup>1</sup>**

## RESUMO:

O presente artigo apresenta alguns indicadores como: matrícula, turmas e estabelecimento, número de docentes no estado do Paraná, procurando discutir essas informações à luz da organização e política nacional. Iniciaremos com uma breve discussão sobre política educacional com foco no regime de colaboração e nas políticas de fundo, e posteriormente examinaremos os dados do censo escolar. A análise mostra a consolidação da descentralização no estado, além da discrepância entre o atendimento nas diferentes redes.

*Palavras chaves: Indicadores; qualidade educacional; regime de colaboração.*

## ABSTRACT:

This paper presents some indicators such as enrollment, class, establishment and number of teachers in the state of Parana, discussing such data in light of the organization and national politics. Initially, a brief discussion of some points of education policy with a focus on collaborative arrangements and financial policy. After analyzing data from the school census. The analysis shows the consolidation of decentralization in the state, plus a rather large difference between services in different networks.

*Keywords: Indicators; education quality; system collaboration.*

---

<sup>1</sup> Mestre e doutoranda em educação pela UFPR. [gabriela0905@hotmail.com](mailto:gabriela0905@hotmail.com).

## Introdução

O presente artigo busca discutir alguns indicadores da educação básica paranaense a partir dos microdados coletados do Censo Escolar desde 1996. A coleta desses dados foi feita para uma pesquisa maior denominada “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” que tem como objetivo central discutir as mudanças ocorridas no que se refere ao financiamento, à valorização e as condições de trabalho docente. Para tanto, esta pesquisa busca também analisar a realidade educacional brasileira por meio de indicadores como: acesso, turmas, estabelecimentos, número de professores, e é justamente nesses dados que esse artigo se foca, buscando analisar tais informações no estado do Paraná. Iniciaremos a discussão sobre a realidade educacional brasileira apontando aspectos da organização e financiamento da educação no Brasil, imprescindíveis para o entendimento destes indicadores.

## Alguns pontos sobre a educação no Brasil

A universalização do ensino obrigatório<sup>2</sup> no Brasil é muito recente, data do início do século XX, como mostra Vieira (2009, p. 91), que afirma que “[...] o Ensino Fundamental foi praticamente universalizado, grandes desafios persistem em relação à oferta de Educação Infantil e de Ensino Médio [...]”. Ainda que se tenha clareza da necessidade de ampliar o atendimento na educação infantil e no ensino médio, percebe-se a necessidade de discutir a forma como se dá a oferta da educação no Brasil, haja vista a interferência significativa na qualidade.

A educação brasileira nunca apresentou um regime centralizado, como mostra Souza (2003), ao contrário, desde 1834 divide-se a responsabilidade da educação entre o governo central e os estados (na época províncias), tais ações promoveram um descaso frente à educação, mediante a obrigatoriedade das províncias em regulamentar e promover a educação primária e secundária. É o que afirma Romanelli:

[...] A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação de renda acarretava, impossibilitou as províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas, que destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar. (ROMANELLI, 1987, p. 40).

Esse pequeno relato é um dos elementos que colaboram com o entendimento do por quê a educação brasileira ter demorado tanto tempo para conquistar avanços significativos no que se refere ao atendimento da educação obrigatória e da necessidade de melhoraria nos índices em outras etapas da educação básicas e suas modalidades, bem como no ensino superior. Ainda sobre esse tema afirma Cury:

Iniciava-se, em um país imperial e centralizado, uma descentralização educacional e, com ele, uma duplicidade de sistemas de ensino sem a constituição de um sistema nacional. De um lado, os poderes gerais (Corte), com impostos mais elevados, jurisdicionaria o ensino superior, apanágio das elites, e, de outro lado, a instrução primária ficaria a cargo das Províncias, titulares de impostos de menor valor.

Data dessa época o já conhecido “empurra-empurra” quanto a uma clareza maior das competências e do financiamento. (2008, p.1197).

Desde esse período o Brasil manteve basicamente um regime descentralizado, que aliado as grandes divergências sociais e políticas no país contribuíram e contribuem para uma oferta educacional desigual, sendo que as regiões e as camadas mais pobres são as que mais sofrem com esse sistema. Para Romanelli (1987) as mudanças industriais e educacionais, além de chegarem com 100 anos de atraso ao Brasil, se expandiram de forma diferente em vários estados e regiões do país. Oliveira, ao discorrer sobre a realidade brasileira, aponta para suas diferenças, afirmando que, em termos educacionais:

Se tomarmos como referência a ideia de um estado que garanta um padrão mínimo de qualidade para todos os cidadãos, ao pensarmos a desigualdade nacional, verificamos que no Brasil a tensão entre federalismo e desigualdade em educação se acentua [...] (OLIVEIRA, 2003, p. 151).

---

**2 Referimo-nos ao ensino fundamental como obrigatório. Desde, 2009, porém o ensino se tornou obrigatório dos 4 aos 17 anos.**

A constituição de 1988 manteve a ideia da descentralização e legislou um regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, ampliando a esfera de responsabilidade para os municípios, que, até então, colaboravam na oferta educacional, mas não a tinham como responsabilidade direta.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º **Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.** § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1988, art. 211, grifos nossos).

A descentralização em si não é o único problema da educação brasileira, Cury aponta que um dos nós se dá no fato do ato adicional de 1834 ter criado vários sistemas sem a consolidação de um sistema único, ou seja, um sistema nacional que fosse capaz de garantir igualdade e qualidade na oferta e no atendimento educacional. Para que um sistema nacional seja construído necessário políticas de Estado e não de governo como é característico no país, bem como definição clara de diretrizes e bases da educação nacional. Além disso, é imprescindível que o regime de colaboração, realmente, se consolide que as leis sejam cumpridas e que a União se responsabilize mais com a educação básica, como mostra Saviani (2008).

Para reformar o ensino no Brasil, de acordo com as orientações de organismos internacionais, o governo de Fernando Henrique Cardoso propõe uma reforma na política e, conseqüentemente, na educação brasileira. Tais mudanças, segundo Peroni (2003) estavam ligadas ao discurso de que havia dinheiro, mas era mal aplicado, com isso propôs a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e a Valorização do Magistério (FUNDEF<sup>3</sup>).

Com esse fundo, o governo busca diminuir as desigualdades brasileiras, além de cumprir com seu papel redistributivo e supletivo, ao passo que o FUNDEF estabelecia um custo/aluno anual, no qual não poderia ser inferior em nenhum estado quando da distribuição dos recursos pelo número de matrículas do estado. Tal fundo, porém, não ficou livre das artimanhas políticas e do descumprimento da lei, afinal

Todos os estados deveriam gastar pelo menos a média nacional, contanto para tal com a suplementação da União. Aí reside a controvérsia. Em 97, a União trabalhava com a ideia de que o gasto médio nacional seria de R\$ 300,00, mas o Fundo só começa a vigir a partir de 98. No segundo semestre de 1997, houve uma experiência de implantação no Pará e outra no Ceará, neste último, apenas para alguns municípios. Apenas a partir de 98, é que o Fundo vigorou para o Brasil todo. Desde então, o governo federal subestimou o valor da média nacional. O que acontece? Se a média nacional fosse maior, o montante a ser complementado pela União para os estados seria maior. Quando diminui essa média, tanto o número de estados abrangidos pela suplementação federal é menor, quanto o montante da complementação [...], em 1998, o valor fixado pela União para o gasto/aluno/ano/nacional, de R\$ 315,00, estaria abaixo do estipulado na lei. Em 1998, o governo federal complementou, em valores de 98, R\$ 486 milhões para o Fundef. Se a média nacional de gasto fosse de R\$ 419,00 esse valor seria de aproximadamente R\$ 1.500 milhões e, evidentemente, abrangeria mais estados. (OLIVEIRA, 2003, p.148).

Apesar de não diminuir as desigualdades entre as diversas regiões do país, o fundo colaborou, significativamente, para a municipalização das matrículas do ensino fundamental, bem como a universalização dessa etapa da educação básica, por um processo denominado por Cury (2002) de focalização, que acabou diminuindo os investimentos na educação nas outras etapas, bem como na EJA (Educação de Jovens e Adultos) cujo cômputo de matrículas para efeitos de recebimento de recursos foi vetado e retirado do fundo.

---

**3 O FUNDEF é um fundo de natureza contábil, que foi criado pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela Lei n. 9.424, de dezembro de 1996. O “fundo redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais” (DAVIES, 2006).**

Dada a flagrante diminuição da receita para os atendimentos que não do ensino fundamental regular priorizado pelo FUNDEF, os municípios das Regiões Sul e Sudeste, passaram a se perguntar sobre quem atender: às crianças na faixa da educação infantil ou aos jovens e adultos de baixa escolaridade? A escolha, como se infere, não tem sido fácil. (ARELARO; KRUPPA, 2007, p. 99).

Ainda em relação ao processo de municipalização, pode-se dizer que a participação da rede pública aumentou drasticamente no período posterior à implementação do FUNDEF<sup>4</sup>, Pinto (2007) assim analisa esse fenômeno:

[...], se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por cerca de 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nota-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chega em 2006 atendendo 52% das matrículas públicas. (PINTO, 2007, p.890)

O FUNDEF vigorou até 2006 quando foi substituído pelo Fundo de Valorização da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), o fundo de natureza contábil visava a corrigir alguns problemas do antigo fundo, um deles referia-se, justamente, a inclusão das outras etapas e modalidades da educação básica, bem como a ponderação de acordo com a localização ou mesmo a etapa/modalidade. Além disso, parece haver uma melhora na definição do custo/aluno, mas insuficientes, especialmente nos quatro primeiros anos de vigência do fundo, como mostra Davies (2003), que comenta ainda que,

A principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim, como veremos adiante. O que é mais grave ainda é que, projetando as conclusões do estudo de Bremaeker (2003) mencionado acima para o FUNDEB, podemos prever que ele prejudicará milhares de municípios (2.185 no caso do FUNDEF em 2002) com população menor e, portanto, receita própria (IPTU, ISS, ITBI) ínfima e mais dependentes do FPM, que tenderão a perder com o FUNDEB. (DAVIES, 2003, pp. 762-763).

Percebe-se, então, que os dois fundos, mesmo que tenham efeitos positivos, não representam maiores investimentos no campo da educação, e apesar do FUNDEB ter ampliado o alcance para toda a educação básica, o dinheiro ainda é insuficiente, a EJA, por exemplo, recebe uma ponderação de 0,70 do valor do fundo, o que, ainda, mostra um descaso para com algumas etapas e modalidades. Além disso, a creche só foi incluída graças à luta de movimentos organizados, pois, inicialmente, ela não se encontrava presente na redistribuição do dinheiro no fundo. Manteve-se as diferenças regionais, afinal os valores do custo/aluno ano continuam muito discrepantes.

Permanece uma diferença significativa entre o menor e o maior custo-aluno estadual. Esta diferença vem caindo principalmente pela injeção de recursos maiores da União, que provoca uma elevação do custo-aluno nos estados mais pobres, aproximando-os dos estados com melhor arrecadação. Em 2008 a diferença era de 2,26 vezes e em 2009 será de 2,14 vezes. Numa ponta encontramos Roraima (R\$ 2.890,08) e Espírito Santo (R\$ 2.466,46) e no outro extremo temos nove estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco, Paraíba e Piauí) que precisam da União para chegar ao valor de R\$ 1.350,09. (ARAUJO, 2009).

Outro ponto chave do FUNDEF e também do FUNDEB refere-se à questão da valorização docente. Os professores brasileiros ganham menos que seus colegas servidores, e menos que professores de outros países, possuem carreira pouco estimulante e há uma grande diferença salarial em âmbito nacional. Nesse sentido os fundos tinham e têm como objetivo melhorar a carreira do magistério, ao analisar os impactos do FUNDEF pode-se dizer que

[...] os objetivos previstos de melhoria salarial docente e redução das desigualdades de recursos per capita não foram alcançados. A melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação por meio de sua valorização salarial ocorreu somente em algumas regiões do país, nas redes municipais, principalmente naquelas que apresentavam salário mínimo nacional inferior ao salário mínimo

---

**4 Para maiores informações sobre os impactos do FUNDEF ver PINTO (2007).**

nacional. Em outros casos, a melhoria ocorreu por meio de abonos, bonificações, prêmios entre outras modalidades de complementação salarial. (ARELARO, 2007, p. 12).

Ainda sobre a questão docente é possível afirmar que:

Essa relação entre tributos, matrículas e salários de professores/as ficou explícita a partir da vinculação entre a arrecadação de impostos e sua destinação à educação pública, tal como ocorre no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996, em que 60% das verbas são destinadas exclusivamente para o pagamento de docentes em exercício, e permanece no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado em 2007. Nesta perspectiva, o aumento do número de matrículas implica em um maior número de professores/as, ocasionando uma maior divisão dos fundos públicos que resulta em salários menores, devido às opções governamentais que raramente seguem na direção de aumentar os recursos vinculados à educação pública. (ROCHA, s/d, p.2).

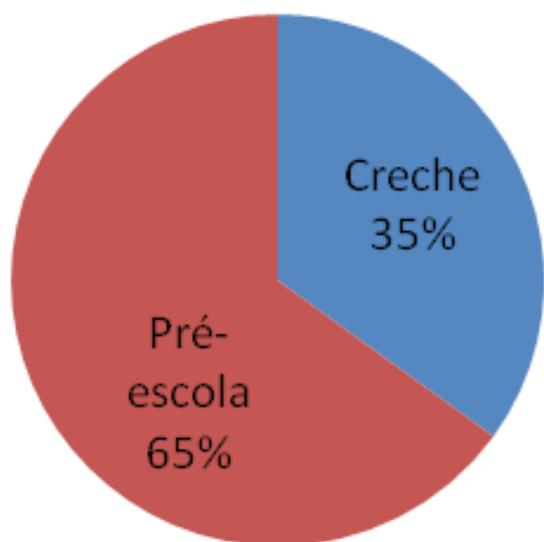
É nesse contexto de organização e financiamento da educação, que Oliveira e Ferreira (2007) explicitam a crise da escola brasileira, crise que não se restringe à educação, mas a todo o sistema social, que acaba impactando sobre a sua valorização e de seus profissionais, sobre a qualidade e sobre o percurso. Ciente disso iremos analisar a realidade da educação no Estado do Paraná.

### Analizando a realidade paranaense

Um dos primeiros indicadores para se analisar é o acesso, afinal a educação é considerada direito de todos os brasileiros, o artigo 6º da constituição a coloca como direito social, nesse sentido, logo deve ser garantida a todos pelo Estado (BRASIL, 1988). Porém, no caso brasileiro, esse direito ainda não se consagrou a todos, afinal em 2005, o Brasil ainda contava 11,05% da população analfabeta com 15 anos ou mais (VIERA, 2009).

O ensino fundamental está universalizado, mas a educação infantil ainda precisa ampliar e, muito, seu atendimento. “Vale lembrar que considerando a faixa etária a que se destina a Educação Infantil, apenas 13% das crianças de 0 até 3 anos e 72% das crianças de 3 a 6 anos frequentam a escola.” (VIERA, 2009, p. 96). Essa discrepância no atendimento pode ser percebida no estado do Paraná, onde se vê um número maior de matrículas na pré-escola do que na educação infantil, o mesmo pode ser percebido nos estabelecimentos, como demonstra o gráfico 01:

**Gráfico 1 – Estabelecimentos de educação infantil públicos no Paraná.**



Fonte: Microdados do Censo Escolar (2009), dados coletados pela autora.

Souza e Damaso (2007) ao analisarem a cobertura da oferta da educação infantil na Região Metropolitana de Curitiba, Londrina e litoral apontaram para o déficit no atendimento da dessa etapa de ensino, salientando, especialmente a questão da creche em relação à pré-escola:

Na rede pública temos um aumento de cobertura de 18,6% em 2001 para 26,0% em 2006. Em 2001, a rede pública atendia 55.147 crianças o que correspondia a 11,3% da população infantil desta faixa etária e a rede privada 31.746 crianças que equivale a 7,2%. Até 2006, houve um aumento de cobertura na rede pública resultando em 15,2% que corresponde a 72.642 crianças, enquanto na rede privada a cobertura continuou a ser de 7,2%, atendendo a 34.364 crianças. (SOUZA e DAMASO, 2007, p. 37).

Ao analisar esses dados pode-se perceber que, apesar do número de estabelecimentos na educação infantil de Curitiba ter apresentado um crescimento, passando de 2094 estabelecimentos em 1996 para 4055, em 2009 (CENSO, 2006, 2009). Esse crescimento ainda é insuficiente para atender a demanda. Atualmente a rede pública paranaense atende 222.191 crianças de 0 a 5 anos, como se pode perceber na tabela 1.

**Tabela 1 – Comparativo das matrículas públicas na educação infantil - PR**

			1996	2000	2004	2007	2009
Educação Infantil	Federal	Creche		49	84	44	90
		Pré-escola	262	26	79	63	38
		Total	262	75	163	107	128
	Estadual	Creche		82	101	3	0
		Pré-escola	7.316	4.200	1.532	523	280
		Total	7.316	4.282	1.633	526	280
	Municipal	Creche		60.289	66.375	83.725	91.779
		Pré-escola	103.918	149.935	172.282	131.663	130.004
		Total	103.918	210.224	238.657	215.388	221.783
	Público	Creche	0	60.420	66.560	83.772	91.869
		Pré-escola	111.496	154.161	173.893	132.249	130.322
		Total	111.496	214.581	240.453	216.021	222.191

FONTES: MICRODADOS CENSO ESCOLAR (1996; 2000; 2004; 2007; 2009). Dados coletados pela autora.

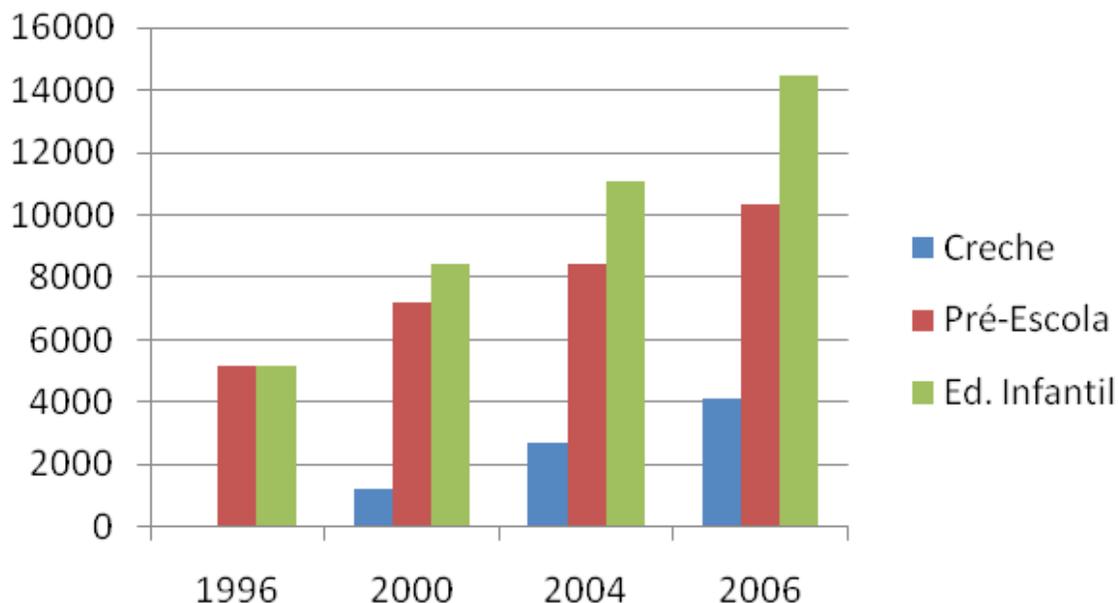
Nessa tabela, perceber-se a queda no número de matrículas na educação infantil estadual e federal e um crescimento na municipal, o que está de acordo com os preceitos da Constituição Federal que estabelece os municípios como responsáveis pela educação infantil e parece demonstrar bem o processo de municipalização da educação básica, além da pouquíssima presença da União na educação infantil.

Há um crescimento significativo de matrículas, de 111.496, em 1996 para 222.191, porém a partir de 2007 vê-se uma queda significativa nas matrículas da pré-escola, o que está relacionado com a lei 11274/2006 que amplia o ensino fundamental para 09 (dos 6 aos 14 anos), retirando da educação infantil as crianças de 6 anos de idade - e, em alguns casos, com menos -, ficando responsável pelos educandos de 0 a 5 anos.

Ao analisarmos o número de turmas em 2009 nessa etapa na rede municipal, e dividirmos pelo número de crianças, obtivemos uma média de 18 crianças por turma na creche, enquanto na pré-escola essa relação foi de 20 crianças por turma. A relação não é tão ruim, porém é preciso ter claro que a média disfarça os extremos. Ao comparar a média da rede municipal com a rede estadual e federal verifica-se uma discrepância, no estado: a relação na pré-escola é de 7 crianças por turma, enquanto na rede federal é de 13 e, na creche de 9, isto significa que, além de estarem sendo atendidas por redes diferentes essas crianças têm uma realidade na sala de aula completamente heterogênea, vê-se, claramente, a inexistência de um Sistema Nacional de Educação como já apontado.

Em relação aos docentes, há um crescimento expressivo na quantidade - como se pode perceber no gráfico 2 -, que é entendível frente ao crescimento da matrícula. É importante ressaltar que na rede pública a maior contratação se deu na rede municipal de ensino.

**Gráfico 2 – Número de docentes na educação infantil pública – PR**



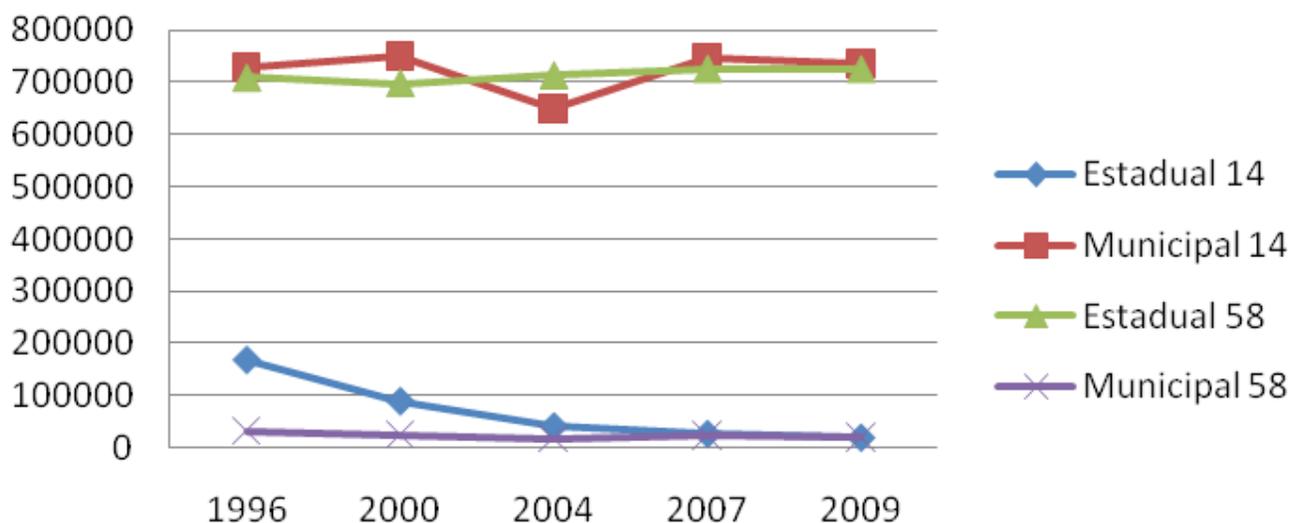
Fonte: Microdados Censo Escolar (1996, 2000, 2004, 2006), dados coletados pela autora.

Porém, mesmo com o crescimento no número de professores, ele é insuficiente, haja vista a relação professor/aluno que, em 2006, na creche municipal era de 22 e 17, na pré-escola. Tal fato se deu porque, na EI se trabalhava com muitos profissionais que eram (e ainda são) considerados educadores de criança, mas que não são contratados e nem sempre têm a formação de professores. É o que se configura na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que permite o ensino médio com magistério para atuação com crianças de 0-5 anos.

Além do problema com a falta de formação, Corrêa (2007) alerta para a problemática da formação, segundo a autora os cursos de formação de professores, em pedagogia ou outra área de atuação, deixam muito a desejar no que se refere aos subsídios para os profissionais que atuam com esse público. Para a autora “[...] a preocupação deve-se ao fato de que os cursos de formação de professores, em geral, estão centrados nos problemas e questões relativas às séries iniciais do ensino fundamental, e mesmo assim, de maneira muito genérica”. (CORRÊA, 2007, p. 29).

Ao refletir sobre a realidade paranaense fica a preocupação com a realidade brasileira, uma vez que o sul do Brasil, assim como o Sudeste, em geral, apresentam melhores condições sociais e educacionais. A análise de tais dados reflete o descaso da educação brasileira para com a educação infantil a décadas e, ao mesmo tempo, uma tentativa, nos últimos anos, de reversão desse quadro feita, sobretudo, pelos municípios, em geral, os entes federados mais pobres.

O contexto do Ensino Fundamental não é tão preocupante, sobretudo, no que se refere ao acesso. Os números da matrícula paranaense (gráfico 3) apresentam de forma muito clara como se “organizou” o regime colaboração no Estado: a rede municipal ficou responsável pelas séries iniciais e a rede estadual, pelas séries finais.

**Gráfico 3 – Comparativo entre matrículas no ensino fundamental na rede estadual e municipal - PR**

FONTE: Microdados Censo Escolar (1996; 2000; 2004; 2007; 2009). Dados coletados pela autora.

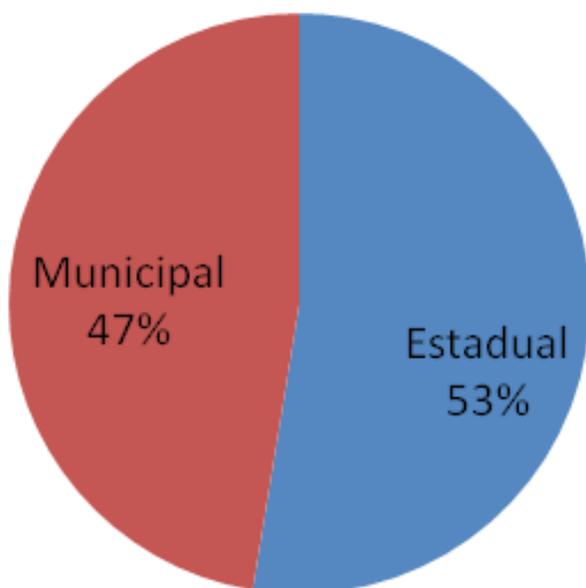
A análise do gráfico aponta o problema na forma de organização do ensino fundamental no Paraná:

[...] para poder concluir o ensino obrigatório, crianças e jovens brasileiros precisam frequentar escolas de diferentes redes de ensino que, em geral, possuem grandes diferenças de qualidade e padrões de avaliação entre si, o que torna mais difícil ainda a conclusão do ensino fundamental com êxito. (PINTO, 2007, p.873)

As transferências das matrículas da rede estadual para a rede municipal ocorreram com mais força no período anterior a 1996, Gouveia et. al. (2001), afirmam que em 1992, 92 (28,6%) dos municípios paranaenses já tinham firmado um acordo para municipalizar as matrículas. No final desse mesmo ano eram 260 (81,6%), e, em 1994, 268 municípios (72,2%) já tinham municipalizado as matrículas da educação infantil e do ensino fundamental das séries iniciais, o que mostra que o processo de municipalização apesar de ser influenciado, fortemente, pelo FUNDEF, já era "semeado" mesmo antes da implementação do fundo (SANTOS, 2001). Assim mesmo, ainda se pode constatar uma queda na matrícula da rede estadual 1ª a 4ª série de 1996 até 2007, impulsionada pela política de fundos.

Analisando a forma como se dá a oferta, percebe-se, assim como na educação infantil uma discrepância no atendimento no que se refere ao número de alunos por turma, a média das redes municipais é de 34,02 nas séries iniciais e de 29,5 para as finais, a média da rede estadual é de 24,41 para as séries iniciais e 30,15 para 5ª a 8ª (MICRODADOS CENSO ESCOLAR, 2009). A resolução aprovada pelo CNE no ano passado, referente ao Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQUI), apresenta como mínimo de qualidade para as escolas brasileiras, a relação de 24 alunos por sala de aula na fase I do EF e de 30, na fase II. Ao que parece às redes municipais estão um pouco distante desse padrão no que se refere às séries iniciais. O Estado, cuja prioridade não é a primeira fase do EF parece chegar mais perto desse patamar, afinal atende um número reduzido de alunos, apenas 19.291 de um universo de 1.501.519 só na rede pública.

Não se pode falar de indicadores de qualidade sem comentar sobre a questão docente, o número de docentes no ensino fundamental vem aumentando na rede pública, sendo registrado no ano de 2006 o contingente de 83.828 professores na rede pública, sendo a maior parte deles contratado pelo Estado, como se percebe no gráfico 4.

**GRÁFICO 4 – PORCENTAGEM DE DOCENTES NA REDE PÚBLICA – PR**

FONTE: Microdados Censo Escolar (2006), dados coletados pela autora.

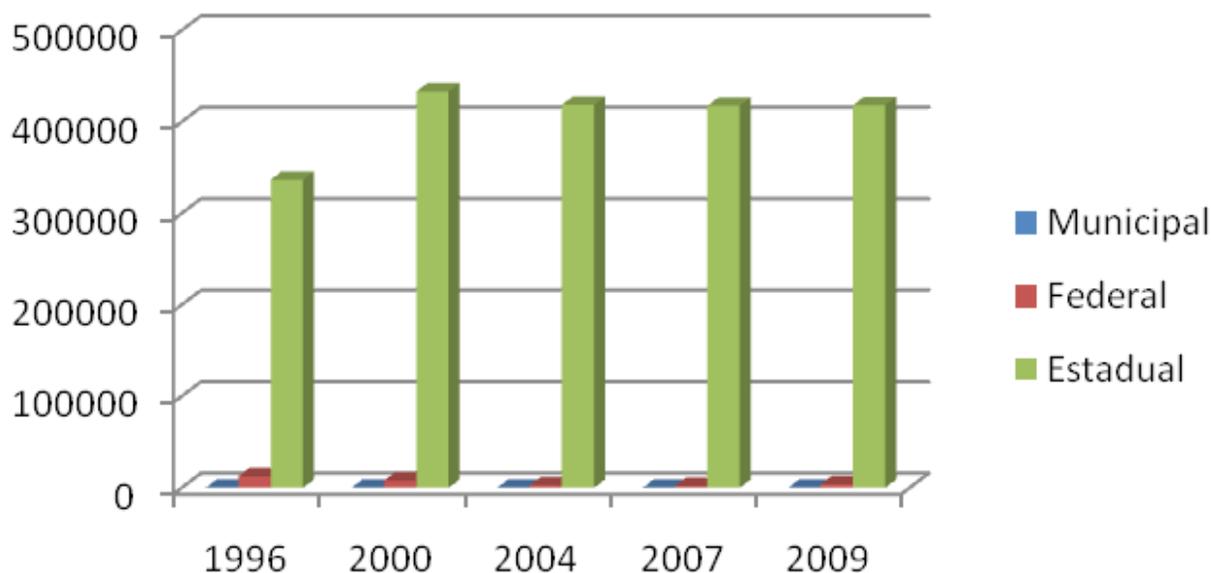
Relacionando o número de alunos por professor, em 2005, verifica-se uma relação de 20, na rede municipal, das séries iniciais e 18, na rede estadual. Já nas séries finais a relação é de 17 e de 18, no município. Ainda que o número não pareça muito elevado, é preciso levar em conta que esse valor não significa que as salas só tenham este número, primeiro porque se está lidando com médias e segundo não se pode esquecer os professores de área específicas, como educação física, artes, religião.

Ainda em relação aos professores é importante salientar que no Estado do Paraná, muitos professores não são concursados, trabalham por meio de um processo seletivo, simplificado, os PSS como são conhecidos. Segundo Souza (2010)

[...] lecionavam ao final de 2009, nas escolas públicas paranaenses, 64.278 professores, sendo 16.985 (26%) contratados em regime especial, através de Processo Seletivo Simplificado (PSS), número que se revela preocupante; uma vez que contraria a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que prevê a admissão de professores temporários apenas para o atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público. (SOUZA, 2010, p.4).

A problemática dos PSS não atinge só o Ensino Fundamental, mas também o ensino médio. Esta etapa de ensino, segundo Pinto (2007), precisa resolver algumas questões centrais para constituir sua identidade: “a quem se destina” e “qual sua finalidade”, tem apresentado um crescimento significativo nos últimos anos, o que pode estar relacionado a uma pressão devido a um número maior de concluintes no ensino fundamental. Vieira (2009) e Pinto (2007), porém, alertam que boa parte dos estudantes do Ensino Médio está fora da idade correta.

No gráfico 5 é perceptível que, conforme a Constituição Federal e a LDB, a responsabilidade pelo EM no Estado do Paraná, seja basicamente da rede estadual, com uma pequena participação da rede federal e, menor ainda, da rede municipal. Em 2009, estavam matriculados nessa etapa 421.909 alunos, entretanto muitos desses jovens já deveriam ter concluído o EM. Além disso, Pinto (2007) aponta que ainda é elevado o número de evasões e reprovações na etapa em questão.

**Gráfico 5- Comparativo entre matrículas no ensino médio na rede pública - PR**

FONTA: MICRODADOS CENSO ESCOLAR (1996; 2000; 2004; 2008; 2009). Dados coletados pela autora.

A relação aluno/turma não parece ser muito problemática no Ensino Médio, segundo dados de 2009 têm-se a seguinte situação:

**Tabela 2 – Comparativo turmas e matrículas no ensino médio - PR**

Rede	Número de turmas	Matrículas	Relação aluno/turma	Estabelecimentos
Federal	96	3792	39,5	15
Estadual	13271	418117	31,5	1341
Municipal	0	0	0	0
Particular	1862	60010	32,2	419

FONTA: Microdados Censo Escolar (2009) (dados coletados pela autora).

Chama a atenção o fato de a rede estadual ter a menor relação aluno/turma, e, ao mesmo tempo, o menor número de matrículas, contudo é preciso considerar que se está fazendo uma média. Ao mesmo tempo, é interessante pensar, que ao menos, na média, a rede estadual está melhor que as outras duas redes, afinal ela é, em geral, considerada a mais precária. O CAQUI estabelece uma relação de 30 alunos por turma para o Ensino Médio, ao que parece às escolas do Paraná não estão muito distantes desse patamar.

Em relação ao número de estabelecimentos, a rede estadual representa 74% do total, contra 25% da rede particular e 1% da rede federal. Com, essa constatação, pode-se novamente retomar a ideia de que a União não se responsabiliza pela educação básica, haja vista que sua participação em todas as etapas de ensino é muito insignificante, e o dinheiro repassado por ela por meio do FUNDEF e agora FUNDEB ainda é insuficiente.

Ao dividir o número de alunos pelo total de estabelecimentos, obtêm-se uma média de 252,8 de alunos por escola na rede federal, 311,79 na rede estadual e 143,2 na rede particular. Ao que parece, as escolas estaduais apresentam maior porte em relação às demais redes.

Tratando-se do professor, assim como nas outras etapas analisadas, percebe-se um crescimento no número de professores desde 1996, em 2006 a rede federal contava com 340 docentes, o que representa uma relação

de 11 professores por aluno, já a rede estadual contava com 29.060, contendo 14 professores por aluno e a rede particular com 5.939 de docentes, obtendo uma relação de 10 professores por aluno, nesse caso, também, é a rede estadual que tem a pior condição.

### Considerações em relação à educação básica paranaense

Observa-se na educação básica do Paraná uma discrepância no atendimento educacional, que vai do número de alunos por turma, da relação docente, da quantidade de estabelecimento, que demonstram a desigualdade no atendimento e explicitam a inexistência de um Sistema Nacional de Educação, afinal as diferenças não estão apenas presentes em termos de Brasil, mas no mesmo estado e, às vezes, na mesma cidade com escolas de redes diferentes e, na maior parte das vezes, de concepções, de estrutura e de qualidade dispares.

Essas diferenças parecem dificultar a consolidação da educação básica, que precisa ser articulado para garantir uma sólida formação ao educando, afinal “[...] a educação infantil é à base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento, e é de uma visão do todo como base que se pode ter uma visão consequente das partes.” (CURY, 2002, p.70).

É visível, ao verificar a descentralização das matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental para os municípios, que, muitas vezes, a escola não tem condições físicas e financeiras para se manter. Não é por acaso, que haja uma demanda excessiva nas creches e nas pré-escolas. É claro, a forma como se estabeleceu a divisão de responsabilidades por meio do regime de colaboração no Paraná: Estados e Municípios se dividem frente à demanda da educação básica e da União participa por meio de programas complementares (FNDE, por exemplo).

É importante ver o crescimento das matrículas e o aumento do número de docentes, porém, ainda é preciso avançar para conquistar uma educação que seja de direito e de qualidade para todos.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELARO, L.G; KRUPPA, S. P. Educação de Jovens e Adultos. IN: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. (orgs). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades a Constituição Federal e na LDB.** São Paulo: Xamã, 2007, p. 85-106.
- ARELARO, 2007. FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Anped, 2007. (Mimeo)
- ARAUJO, L. O FUNDEB. Disponível em: <http://rluizaraujo.blogspot.com>. Acesso em: 08/09/09
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 1996. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2000. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2004. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2005. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2006. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 03/03/10.
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2007. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 05/08/10.
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2008. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 25/10/10.
- CENSO ESCOLAR. Brasília: INEP, 2009. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Acesso em: 25/10/10.
- CORRÊA, B. C. A Educação Infantil. In: OLIVEIRA, R.P; ADRIÃO, T. (orgs). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades a Constituição Federal e na LDB.** São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.
- CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10/01/2010.
- \_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e**

**Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10/12/2010.

DAVIES, N. FUNDEF: A REDENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso: 10/12/10

FERREIRA, E. & OLIVERIA, D. A. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GOUVEIA, A. B.; et. al. O FUNDEF e a democratização da Educação Básica no Paraná. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. O financiamento da Educação e o FUNDEF no Paraná. Curitiba: UFPR, 2001, p. 37-50.

OLIVEIRA, R. P. de. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. **Educar**. Curitiba: Editora da UFPR, n. 22, p. 139-151, 2003.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12/12/10.

\_\_\_\_\_. O ensino médio. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (orgs). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades a Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2007, p. 13-30.

ROMANELLI, O. de O. História da educação no Brasil. 9ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

SANTOS, J.M.T.P. A municipalização do ensino no Estado do Paraná: história, herança e desafios. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. O financiamento da Educação e o FUNDEF no Paraná. Curitiba: UFPR, 2001, p. 37-50.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. **ANPEd**: Caxambu, 2008. Disponível: [www.anped.gov.br](http://www.anped.gov.br). Acesso: 01/12/2010.

SOUZA, A. R. de; DAMASO, A. F. Análise das políticas educacionais na oferta de educação infantil na região metropolitana de Curitiba e Litoral do Paraná. **Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba: NUPE/UFPR, vol.1, n.2, 2007, p.32-40.

SOUZA, M. N. **Estado, funcionalismo público e precariedade laboral no Brasil**: o caso do professor temporário da rede estadual pública do Paraná. Texto de qualificação: UFPR, 2010 (mimeo).

VIEIRA, S. L. **Educação Básica**: Política e gestão da escola. Brasília: Liber Livro, 2009.

*Recebido em Julho de 2011*

*Aprovado em Março de 2012*

# Avanços e contradições da Política de Educação Profissional integrada no Paraná (2003-2010)

Advances and contradictions of the integrated Professional Education Policy in Paraná (2003-2010)

---

**Letícia de Luca Wollmann Saldanha<sup>1</sup>**  
**Rita de Cássia da Silva Oliveira<sup>2</sup>**

## Resumo

O artigo apresenta uma análise na perspectiva histórico-dialética do processo de constituição da Política de Educação Profissional no Paraná - concepção e ações compreendidos entre os anos de 2003 a 2010 -, situados nos projetos da sociedade e da educação dos séculos XX e XXI. Utilizaram-se como referenciais teóricos os conceitos de Estado ampliado e intelectual de Gramsci (1987; 1991) e o de ideologia de Löwy (2007). A metodologia de investigação consistiu em pesquisa bibliográfica; análise de documento e legislação. Este período representa um avanço, ao incorporar os princípios da politecnia e formação humana, defendidos por grupos da sociedade civil dos anos 1980. Através de uma ideologia crítica ao capitalismo e à concepção liberal conservadora dos anos 1990 e pela ação de seus intelectuais, sintetiza um processo de humanização e de qualificação para o trabalho, limitado pela política de financiamento.

*Palavras-chave: Política Educacional. Educação Profissional. Educação Profissional Integrada no Paraná.*

## Abstract

This article presents an analysis under the historic-dialect perspective of the development of the Professional Education Policy in Paraná (both regarding its conception and actions) from 2003 to 2010 as well as their meaning to social and educational projects dated from the 20<sup>th</sup> century and currently under debate. Gramsci's concepts of extended State and intellectual (1987; 2001) and Löwy's concept of ideology (2007) were used as theoretical bases. The research methodology consisted of a bibliographical research; an analysis of the document and law. Its conception represent an advance retrieves the primary concept of polytechnic education and understanding of human education supported by part of the civil society in the 1980s. That reveals an ideology characterized by criticism towards capitalism and the conservative liberalism of the 1990s, represented by actions carried out by intellectuals, synthesises the humanization and work training process, limited by the financing policy.

*Keywords: Educational Policy. Professional Education. Integrated Professional Education in Paraná.*

---

**1** Graduada em Direito pela UFPR e Esquema I pelo CEFET- Pr. Mestre em Educação pela UEPG. Professora da Educação Profissional da Rede Estadual de Educação do Paraná. [leticialws@hotmail.com](mailto:leticialws@hotmail.com)

**2** Pós Doutora pela Universidade de Santiago de Compostela. Professora do Mestrado e Doutorado em Educação na Universidade Estadual de Ponta Grossa. E-mail: [soliveira13@uol.com.br](mailto:soliveira13@uol.com.br)

## Introdução

Para compreender a recente Política de Educação Profissional do Paraná (2003-2010) da rede estadual, procurou-se estabelecer como concepção, um eixo dialético, capaz de nortear a política e as ações realizadas nas relações com as determinações sócio-econômicas e político-ideológicas, culturais e histórico-legais mais amplas, presentes no campo estrutural e conjuntural. As décadas de 1980 e de 1990 apresentam uma conjuntura histórica importante para a pesquisa, assim como o campo estrutural. Considera-se que o

[...] campo estrutural fornece a materialidade dos processos históricos de longo prazo e o campo conjuntural indica, no médio e no curto prazo, as maneiras como os grupos, classes ou frações de classes, em síntese, as forças sociais que disputam seus interesses e estabelecem relações mediadas por instituições, movimentos e lutas concretas (FRIGOTTO, 2006, p. 27).

O Decreto nº 5154/04 que delimita legalmente a Política com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), restabeleceu a oferta da Educação Profissional na forma integrada ao Ensino Médio e conservou as formas concomitante e subsequente (art. 4º & 1º). Representa um avanço em relação aos efeitos ocasionados pelo Decreto nº 2208/97 - como o de restrição da Educação Profissional pública no estado do Paraná -, embora não tenha rompido com o dualismo histórico.

No Brasil, “[...] o dualismo se enraíza em toda a sociedade através de séculos de escravismo e discriminação do trabalho manual” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005, p. 32) articulado à nossa formação econômico-social – de cultura escravocrata e colonizadora associada ao grande capital -, e pela construção reiterada de um projeto de classe dominante e de seus intelectuais para a sociedade brasileira (FRIGOTTO, 2006).

A formação social brasileira sintetiza a desigualdade e a discriminação, presentes na formação dos jovens brasileiros sobredeterminados pela dualidade histórica, gerada pela sociedade de classes. Daí a importância da análise de Políticas Educacionais que pretendem, ainda que nos limites do capitalismo, romper com as tendências neoliberais que, ideologicamente, se impuseram no século passado e que se apresentam na educação no século atual, como consequência da opção dominante brasileira de capitalismo dependente<sup>3</sup>, com desenvolvimento desigual e combinado (FERNANDES, 1975, 1985; OLIVEIRA, 1972; CARDOSO, 2005; FRIGOTTO, 2009).

Zibas (2005) reflete que, além das nossas raízes histórico-sociais, um dos veios da herança de desvalorização do ensino técnico-profissional encontra-se na adesão ao modelo educacional francês, caracterizado segundo Dubet (2003) como resistente ao ensino técnico e profissional relegando esse ensino para carreiras desvalorizadas, como um “confinamento simbólico” (DUBET apud ZIBAS, 2005, p.1069).

Na análise do Decreto nº 5154/04, que fez parte do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e que revogou o anterior Decreto nº 2208/97, vários autores têm se posicionado. Dentre eles, Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), mostram que o expediente do decreto foi utilizado em virtude da urgência e que o embate com as forças conservadoras no Congresso Nacional exigiria um trâmite longo; e, em relação ao seu conteúdo, seria capaz de expressar um ganho político, ao sinalizar mudanças ou consolidar o dualismo, desde que apropriado pelos interesses definidos pelo mercado.

Guimarães (2007) defende que um projeto de escola única e politécnica<sup>4</sup> (SAVIANI, 1989, p. 17), para ser

---

**3 O conceito de capitalismo dependente de Florestan Fernandes (1985, p. 50) apresenta-se como “[...] a forma periférica e dependente do capitalismo monopolista, o que associa inexorável e inextricavelmente as formas ‘nacionais’ e ‘estrangeiras’ do capital financeiro”. Esta especificidade do capitalismo, que combina elevada concentração de riqueza e capital e desigualdade, representa a síntese de nossa formação econômico-social e consequentemente, repercute na formação realizada pela Educação Profissional.**

**4 “A noção de politécnica diz respeito ao domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas que caracterizam o processo de trabalho moderno. Politécnica, nesse sentido, se baseia em diferentes princípios, determinados fundamentos e a formação politécnica deve garantir o domínio desses princípios, desses fundamentos” (SAVIANI, 1989, p. 17). Esta noção deriva do trabalho como princípio educativo geral e “[...] na direção da superação entre trabalho manual e trabalho intelectual, entre instrução profissional e instrução geral” (id. ibid., p. 13). O termo clássico “politécnica” tem a preferência de Saviani (1989) por implicar a união entre escola e trabalho, utilizada por Marx nas Instruções e em O Capital. Nosella (2007) em Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação, faz a crítica ao termo “formação politécnica” por entender que expressa uma posição teórica ultrapassada. Este autor defende a tese gramsciana da escola unitária, por conter a categoria antropológica da liberdade histórica de todos os homens.**

hegemônico, necessariamente teria que passar pelo embate com as forças conservadoras, através de um projeto de lei ou na elaboração de novas Diretrizes Curriculares pelo Conselho Nacional de Educação. A autora argumenta que o panorama de flexibilidade da legislação continua, pois as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio e para a Educação Profissional de Nível Técnico foram preservadas, não garantindo o desenvolvimento de um currículo único para todo o Ensino Médio.

Portanto, o Decreto nº 5154/04, por ser parte da realidade brasileira e das relações contraditórias entre trabalho, educação e capital expressou a síntese conciliatória das disputas, das “visões sociais de mundo” que, segundo Löwy (2007) representam a ideologia.

Somente em 2007 a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica expôs em documento (BRASIL, MEC/SETEC, 2007) a sua concepção teórica em relação à integração, que se aproxima à concepção da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (PARANÁ, 2005). No entanto, o documento realizado no ano seguinte, com a Secretaria de Educação Básica (BRASIL, MEC/SETEC/SEB, 2008) apresentou um novo entendimento para a integração. Os sistemas de ensino realizariam a opção por formações específicas, em relação às seguintes dimensões: a do trabalho, como formação profissional; a da ciência, como iniciação científica e a da cultura como formação cultural. Esta opção dada aos sistemas de ensino apresenta o efeito de fragmentar os eixos da integração.

A Lei nº 11.741/08 (BRASIL, 2008), que altera a LDB após o Decreto nº 5154/04, institucionaliza a Educação Profissional integrada. Atualmente, o Conselho Nacional de Educação (BRASIL, MEC/CNE, 2010) disponibiliza uma Versão Preliminar para debates em Audiência Pública Nacional para a atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional, de 1999. Neste documento, a Educação Profissional (mesmo a integrada) tem caráter de complementaridade. A organização curricular é centrada no desenvolvimento de competências profissionais entendidas, “[...] como a capacidade de mobilizar, articular e colocar em ação, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Valores e Emoções [sigla “CHAVE”] para responder, de forma criativa, aos novos desafios da vida cidadã do trabalho” (BRASIL, MEC/CNE, 2010, p. 20).

A organização da Educação Profissional dá-se segundo a lógica do modelo de desenvolvimento de competências profissionais para a “laboralidade” do trabalhador, significando “a capacidade de transitar por diferentes ocupações no âmbito de um eixo tecnológico” (BRASIL, MEC/CNE, 2010, p. 21) orientada “[...] pelos princípios da flexibilidade, interdisciplinaridade e contextualização” (BRASIL, MEC/CNE, 2010, p. 27).

Portanto, a proposta do Conselho Nacional de Educação reedita mais uma vez, as Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional elaboradas em 1999 com base no modelo de competências, acrescentando o novo termo “laboralidade”, denominação atual de polivalência. Subordinada ao determinismo tecnológico apresenta uma concepção contraposta à da politecnia, concepção presente na Educação Profissional integrada do Paraná. A reflexão de Arroyo (2007, p. 23) de que “[...] as demandas de competências requeridas pelo capital tiveram, e ainda têm, maior centralidade nos currículos do que os direitos dos trabalhadores aos saberes sobre o trabalho” atualiza-se novamente. De acordo com Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005, p. 14), “[...] como sempre, a direção que [a] legislação vai assumir depende das forças em disputa na sociedade e do discernimento do que está em jogo”. Daí a importância de se articular ao debate, as forças políticas presentes no âmbito do Estado e as suas defesas, que impactam nos rumos da Educação Profissional.

O artigo apresenta a concepção da Educação Profissional no estado do Paraná segundo o documento “Fundamentos Políticos e Pedagógicos” (PARANÁ, 2005) para a rede pública estadual que se articula às principais ações desenvolvidas, apontando limites e contradições; e, nas considerações finais, procura significar esta Política Educacional em relação aos projetos de sociedade e de educação presentes no século XX que continuam em disputa no século atual.

## A concepção da Política de Educação Profissional integrada no Paraná

O documento “Fundamentos Políticos e Pedagógicos para a Educação Profissional” (PARANÁ, 2005), elaborado pela Secretaria de Estado da Educação (SEED), compõe-se preliminarmente de um contexto histórico e legal que faz parte do contexto de formulação da Política de Educação Profissional do Paraná.

A concepção apresentada pauta-se na perspectiva de formação humana e que, segundo Ciavatta procura [...] garantir ao adolescente, ao jovem e ao adulto trabalhador o direito a uma formação completa para a leitura do mundo e para a atuação como cidadão pertencente a um país, integrado dignamente à sua sociedade política. Formação que, neste sentido, supõe a compreensão das relações sociais subjacentes a todos os fenômenos (CIAVATTA, 2005, p. 8).

A primeira categoria conceitual abordada no documento para a integração é da Educação Básica, entendida como a formação mínima necessária a todo o cidadão que, articulado a Educação Profissional procura romper com a dimensão de subordinação com o mercado de trabalho:

O assumir dessa concepção traz, em seu arcabouço, o entendimento de que a educação básica de nível médio, tomada como direito social de todo o cidadão, é indissociável da formação profissional requerida para acompanhar as mudanças da base técnica, e assim, aponta para além de uma formação como adaptação às demandas do mercado e do capital e dos padrões da empregabilidade (PARANÁ, 2005, p. 3).

Outra categoria apresentada refere-se ao trabalho como princípio educativo que implica em uma “[...] postura metodológica que permite analisar os projetos educativos a partir das demandas do processo social e produtivo” (PARANÁ, 2005, p. 15) e também do enfrentamento à concepção de trabalho no capitalismo, considerando-se os limites e possibilidades da escola. Configura-se, sobretudo, como um princípio ético-político, pois

[...] considera o homem em sua totalidade histórica, e a articulação entre trabalho manual e intelectual a partir do processo produtivo contemporâneo, com todas as contradições daí decorrentes para os processos de formação humana no e para o trabalho (PARANÁ, 2005, p. 11).

A categoria trabalho como princípio educativo conduz à politecnia, adotando-se, “[...] como princípio metodológico, a articulação dialética entre teoria e prática, na perspectiva da práxis” (PARANÁ, 2005, p. 18). A articulação teoria/prática é requerida pelo sistema capitalista visando às necessidades do processo de acumulação flexível (HARVEY, 1992)<sup>5</sup>, que tem como base a microeletrônica (oposta à rigidez do fordismo) e relaciona-se às mudanças no mundo do trabalho e às novas demandas de Educação Profissional, que compõem outra categoria abordada. O processo de acumulação flexível demanda o desenvolvimento de competências<sup>6</sup> cognitivas complexas: competências comunicativas, desenvolvimento do raciocínio lógico-formal, transdisciplinaridade, capacidade de tomar decisões e de transferir aprendizagens anteriores para situações novas. Um novo trabalhador, com capacidades intelectuais e práticas permite a seguinte positividade pela contradição: “[...] mais do que adaptar-se à produção flexível, compreender os seus limites e organizar-se coletivamente para superá-los” (PARANÁ, 2005, p. 22). Esta colocação encontra analogia na ideia de cultura de Gramsci, no “executar bem” porque “pensar bem” produzindo a personalidade e identidade de classe.

<sup>5</sup> Para Harvey (1992) o novo padrão flexível capitalista organiza-se para a retomada dos patamares de acumulação, a partir de uma “produção enxuta” de mercadorias e pelo controle e manipulação do elemento subjetivo do trabalho. A informática, a qualidade, a automação, as redes de mercados, a logística, a terceirização, o marketing, as subcontratações, as franquias, o decréscimo numérico do proletariado e a desindustrialização que aparecem na sociedade configuram um novo estilo de vida.

<sup>6</sup> Gotardo e Viriato (2009, p. 231), fazem a crítica ao termo competência: “O documento Educação Profissional: Fundamentos Políticos e Pedagógicos possui fundamentação teórica amparada em autores situados no campo da crítica ao capitalismo, mas adota o termo competência como parâmetro de formação, indicando ao mesmo tempo distinções e proximidades em relação às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico”. Os autores consideram que a categoria trabalho em sua forma histórica não está desenvolvida claramente, ou seja, na forma concreta que assume no capitalismo, alienada, a qual não deve ser utilizada como princípio educativo (GOTARDO; VIRIATO, 2009). A crítica procede quanto à redação que o texto assume, mas não em relação à interpretação do seu conteúdo. É a partir das demandas do processo de acumulação flexível que a formação humana pode realizar-se - por contradição -, e através da Educação Profissional integrada. Esta apresenta uma concepção que diverge da noção de competência que faz parte da legislação nacional vigente e resgata o sentido ontológico da categoria trabalho.

A seguir, o documento aborda “[...] a incorporação dos princípios de uma escola unitária e de uma educação politécnica ou tecnológica” (PARANÁ, 2005, p. 45). Portanto, faz referência à escola unitária proposta por Gramsci de formação humana, tanto para as atividades intelectuais como para as instrumentais, sob as bases de uma cultura geral formativa de caráter teórico-prático:

[...] a escola unitária, ou de formação humanista... ou de cultura geral deveria se propor a tarefa de inserir os jovens na atividade social, depois de tê-los levado a certo grau de maturidade e capacidade, à criação intelectual e prática e a uma certa autonomia na orientação e na iniciativa (GRAMSCI apud PARANÁ, 2005, p. 16).

A educação politécnica ou tecnológica - outro termo referido no documento - segundo Machado “[...] pressupõe sólida formação básica que contribua para superar a dualidade tradicional entre formação técnica e geral, na perspectiva de uma qualificação ampla, integrada e crítica” (MACHADO, 1994, p. 186) que reforça a finalidade de superação de escolas diferentes para classes sociais distintas.

O termo politecnicidade está presente em outras partes do documento (PARANÁ, 2005, p. 17-18), referindo-se também ao desenvolvimento do processo de trabalho que assegure a indissociabilidade entre atividades manuais e intelectuais e adotando o princípio metodológico da articulação dialética entre teoria e prática, na perspectiva da práxis, entendida como “[...] atividade teórica e prática que transforma a natureza e a sociedade; prática na medida em que a teoria, como guia da ação, orienta a atividade humana; teórica, na medida em que esta ação é consciente” (VÁZQUEZ, 1968, p. 117).

Portanto, as perspectivas de formação politécnica e de escola unitária possibilitariam a formação de sujeitos autônomos e responsáveis, reconstruindo suas condições de sujeitos históricos: o acesso à cultura, à ciência e à tecnologia para todos, assegurada, não de forma enciclopedista ou estritamente profissionalizante, mas através do desenvolvimento de capacidades intelectivas e práticas dos alunos, na perspectiva da dimensão formativa da práxis humana.

O processo de construção de um currículo integrado na Educação Profissional do Paraná a partir de uma visão social de mundo crítica e transformadora tenta criar uma identidade profissional diversa da realizada nos cursos profissionalizantes (essencialmente operacional e reprodutora da ordem capitalista). Com base no trabalho de Gouveia (2009), a Política de Educação Profissional do Paraná ao articular-se à transformação, no âmbito de seus pressupostos, associa-se ao eixo de esquerda. Uma das conquistas mais clamorosas dos movimentos socialistas foi o reconhecimento dos direitos sociais, incorporados às legislações ao lado dos direitos de liberdade. A razão de ser dos direitos sociais “[...] é uma razão igualitária” (BOBBIO, 1995, p. 109).

A proposta contida no documento menciona a opção epistemológica de compreensão do processo de conhecimento a partir da atividade humana, incorporando as múltiplas relações do trabalho coletivo. O ato de conhecer, inicialmente teórico, parte do pensamento sobre a realidade e, ao passar à dimensão empírica, estabelece a relação teoria/prática.

A relação parte/totalidade permite ao aluno acesso a formas superiores de compreensão da realidade, pois para se conhecer uma totalidade é necessário relacioná-la à parte (os fatos) mediada pela história. Segundo Kuenzer (PARANÁ, 2005), parte e totalidade, análise e síntese constituem-se em momentos entrelaçados do conhecimento. A dialética, como teoria do movimento da realidade, possui uma lógica concreta, baseada na prática-teoria-prática. A teoria dialética do conhecimento permite a interpretação da realidade contraditória visando a sua superação e possibilita a formação integral do ser humano, segundo a concepção de Educação Profissional abordada.

Outra categoria presente refere-se às relações entre ciência, tecnologia e Educação Profissional. O posicionamento em relação à ciência decorre da discussão de duas abordagens: a primeira, que tem como foco a ciência e tecnologia independentes das relações sociais e a segunda, que tem como foco, a sociedade. Considerando ambas insuficientes, aponta para o redirecionamento dessas relações a favor de interesses mais amplos, a partir dos atores sociais:

É Gramsci que aponta a saída para este impasse, ao afirmar que a ciência, enquanto produção humana parcial e historicamente determinada, também é uma superestrutura, uma ideologia, mas que ocupa um lugar privilegiado, em decorrência de seus efeitos sobre a infraestrutura (PARANÁ, 2005, p. 30).

Portanto, as ciências sociais vinculam-se à história, são socialmente condicionadas, não possuindo autonomia total. Löwy (2007) situa a relação ideologia/ciência, através da “problemática” que se coloca para a ciência.

O documento menciona a integração entre ciência e tecnologia como determinante da integração entre Educação Básica e Educação Profissional e cita Kuenzer (1988, p. 33): “[...] a simplificação do trabalho contemporâneo é a expressão concreta da complexificação da tecnologia através da operacionalização da ciência” (PARANÁ, 2005).

A visão de ciência e tecnologia ao lado do trabalho e da cultura como eixos curriculares que integram Ensino Médio e Educação Profissional apresenta-se com uma visão social diferente daquela que constituiu a Educação Profissional no período anterior, pois o conhecimento do processo, enquanto conjunto de relações socialmente condicionadas substitui o conhecimento da tarefa supostamente neutra.

Trabalho e ciência deverão formar uma unidade pela mediação da tecnologia criando novas formas de comportamento, ideologias e normas, ou seja, uma nova cultura:

Mesmo que se considere que estas demandas são polarizadas no regime de acumulação flexível e, portanto, não se colocam para todos os trabalhadores, as políticas educacionais que de fato se comprometam com os que vivem do trabalho devem ter a democratização do acesso ao conhecimento como horizonte (PARANÁ, 2005, p. 33).

A concepção da Política de Educação Profissional no Paraná resgata a matriz teórica da politecnicidade, defendida por intelectuais<sup>7</sup> - como Demerval Saviani e os membros do Grupo de Trabalho então denominado Educação e Trabalho, ligado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - pertencente aos grupos da sociedade civil dos anos 1980.

O embate à época realizava-se entre a politecnicidade e a polivalência, esta última defendida pelos empresários e seus intelectuais como a capacidade para o desempenho de várias tarefas, apoiada na mudança da produção industrial de caráter rígido pela de caráter flexível, contraposta à formação integral, defendida pela concepção politécnica. Documentos representativos da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 1993) e discutidos por Oliveira (2003) refletem esta posição, protagonizada pelas políticas neoliberais.

No âmbito do Estado ampliado (GRAMSCI, 1987), a sociedade política (governo) do Paraná, incorpora na Política de Educação Profissional integrada elementos de uma formação politécnica e da escola unitária, diversamente da concepção hegemônica. Esta última, baseada nas competências, surge na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), nos Parâmetros Curriculares Nacionais (1999) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e para a Educação Profissional (1999). Segundo Chauí (1997, p. 147), “[...] a desigualdade entre os detentores do saber e os despossuídos” reflete a dimensão política da “competência”.

O avanço da concepção defendida, representando uma formação de caráter emancipatório para os alunos trabalhadores na Educação Profissional, necessita articular-se às ações presentes na implementação da política estadual paranaense.

---

**7 Neste período, destacou-se pela sua ação institucional e docente nos cursos de Pós-Graduação de São Paulo (PUC/SP; UNICAMP e UFSCAR) o Professor Demerval Saviani que desenvolveu a partir dos estudos de Marx e Gramsci, análises em diversas áreas da educação. Com referencial teórico-metodológico marxista, este intelectual crítico desenvolveu a Pedagogia Histórico-Crítica (nomenclatura adotada a partir de 1984) visando superar os limites das pedagogias não-críticas e das pedagogias crítico-reprodutivistas. Contribuiu para a formação de pesquisadores críticos no campo acadêmico, através de pesquisas referentes à defesa da escola pública e às iniciativas no âmbito educacional voltadas para os interesses da população. Em Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola, Kuenzer (1998) reflete que o GT então denominado Educação e Trabalho, constituído na década de 1980 e ligado à ANPED procurou através de trabalhos desenvolvidos por seus membros, compreender a pedagogia capitalista para a construção de uma nova pedagogia comprometida com os interesses dos trabalhadores, através dos espaços de contradição. Frigotto e Ciavatta (2006) em A formação do cidadão produtivo: a cultura de mercado no ensino médio técnico, mencionam os autores que publicam trabalhos na década de 1980.**

## A Política de Educação Profissional do Paraná: ações

Mantendo a tendência nacional oposicionista no resultado da eleição estadual de 2002, iniciou-se o Governo de Roberto Requião<sup>8</sup> (PMDB), em 2003, no Paraná. Representou uma mudança no grupo político do governo paranaense e, ao reeleger-se em 2006, realiza o seu terceiro mandato no Paraná.

Um importante compromisso de campanha consistia na retomada da Educação Profissional pública, uma demanda dos jovens paranaenses. Inserida nas propostas que dão início à construção do Plano Estadual de Educação (PARANÁ, 2004) procurou romper com a visão social de mundo dos anos 1990, expressa na Política de Educação Profissional estadual do período anterior, principalmente em relação à cessação da oferta pública e na defesa do acesso ao conhecimento como um direito social.

Uma política educacional que, no âmbito dos pressupostos, articula-se “[...] à ideia de direito social e de atendimento das necessidades de todos” e que, no âmbito do acesso procura realizar a “[...] igualdade de condições de oferta para o conjunto da população” representa, segundo Gouveia (2009, p. 43) uma Política Educacional no eixo de esquerda, de perspectiva democrática.

Uma das primeiras ações foi à criação do Departamento de Educação Profissional, atualmente denominado de Departamento de Educação e Trabalho (DET) no âmbito da SEED, extinguindo as atividades da Agência para o Desenvolvimento do Ensino Técnico do Paraná (PARANATEC), uma empresa civil que gerenciava a Educação Profissional.

Conforme o documento “Fundamentos Políticos e Pedagógicos para a Educação Profissional” (PARANÁ, 2005), a concepção de organização curricular integrada - tendo como eixos o trabalho, a cultura, a ciência e tecnologia - era objeto de debate, resultante do acompanhamento do processo de discussão que originou a revogação de Decreto nº 2208/97 e que vinha sendo assumido pelo então Departamento de Educação Profissional, sob a chefia de Sandra Garcia, na gestão do Secretário de Educação Maurício Requião (2003-2008).

Esta concepção foi publicizada em encontros e seminários que desenvolveram a temática dos fundamentos e da proposta curricular para a Educação Profissional integrada no Paraná, especialmente em 2003 e 2004, contando com a presença de pesquisadores como Gaudêncio Frigotto, Acácia Kuenzer, Marise Ramos, Maria Ciavatta, Domingos Leite Filho entre outros.

Os pesquisadores envolvidos na constituição da política de Educação Profissional integrada, tanto em relação à formulação, representada pela elaboração de sua concepção (o documento analisado anteriormente teve a assessoria de Acácia Kuenzer), como a sua publicização - que envolveu a discussão com os docentes da escola pública -, revela a categoria social de intelectuais críticos que defendem uma visão social de mundo, representativa do ponto de vista dos trabalhadores.

Com base em Gramsci (1991), pode-se pensar na participação política dos intelectuais que, defendendo uma concepção que representa uma visão social de mundo, conseqüentemente repercutiu na organização e implantação da Educação Profissional integrada no Paraná. Possuidores de um “capital cultural”, estes intelectuais representam determinados grupos que lutam pela hegemonia no campo da Educação Profissional, a partir da discussão, desvendamento e crítica à sociedade capitalista.

Em 2003, o Conselho Estadual de Educação aprovou pelo Parecer nº 1095/03 as propostas curriculares e pelo Parecer nº 1028/03, o plano de expansão dos cursos - medidas legais para a expansão - anteriores à revogação do Decreto nº 2208/97. Assim, o Paraná tornou-se o estado pioneiro na retomada da Educação Profissional integrada ao Ensino Médio, implantando seus cursos a partir de 2004, anteriormente à vigência do Decreto nº 5154/04 e seguido pelo estado do Espírito Santo (FERREIRA; GARCIA, 2005).

---

**8 O seu discurso de posse em 11/01/2007 demarca no campo ideológico a sua posição política como defensor de interesses nacionais e populares; do papel do Estado como elemento essencial para a retomada do desenvolvimento; da reorganização do setor produtivo estatal, voltado aos interesses da maioria da população; da oposição às tendências de privatização e da auto-definição como governo de esquerda. O discurso encontra-se disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=25322>>. Acesso em 22 jun. 2010. Sua análise encontra-se na dissertação de Saldanha (2010).**

Segundo a SEED (PARANÁ, 2009) a expansão que materializa a retomada da Educação Profissional caracterizou-se pela oferta, até 2008, de 365 cursos na modalidade subsequente e 309 de ensino médio integrado - no início de 2003 restavam apenas 191 cursos profissionais. A SEED também assumiu a modalidade subsequente, com formação profissional na forma de pós-médio, que se encontrava em curso, àqueles que não puderam realizá-la, por força do desmonte ocorrido no período de 1997 a 2002 na Educação Profissional pública paranaense.

O documento objeto de análise (PARANÁ, 2005) menciona que se iniciou no DET “[...] a realização de diagnóstico para levantamento das reais necessidades de expansão, considerando tendências sócio-econômicas das regiões do Estado, como o provimento de recursos materiais e humanos” (PARANÁ, 2005, p. 8).

Na entrevista realizada com Sandra Garcia, chefe do DET, em julho de 2010 (SALDANHA, 2010, p. 75) menciona que no primeiro momento da expansão, houve o fortalecimento das escolas agrícolas e dos cursos na área de serviços. Através da análise geral dos cursos presentes no estado, confirma-se o número elevado de cursos técnicos de Administração e de Informática nas escolas. O aumento do setor de serviços atende ao cenário econômico de “desindustrialização” (ANTUNES; ALVES, 2004), de acordo com o padrão de acumulação flexível capitalista.

Através da Resolução nº 03 de 09/07/2008 do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, MEC/CNE/CEB, 2008), implanta-se o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, como um mecanismo de organização e orientação de oferta nacional dos cursos técnicos de nível médio. Conforme o Catálogo Nacional<sup>9</sup>, os cursos técnicos são, atualmente, divididos nos seguintes Eixos Tecnológicos: Formação de Docentes; Ambiente, Saúde e Segurança; Apoio Educacional; Controle e Processos Industriais; Gestão e Negócios; Hospitalidade e Lazer; Informação e Comunicação; Infra-Estrutura; Produção Alimentícia; Produção Cultural e Designer; Produção Industrial; Militar; Recursos Naturais.

Os cursos implantados no Paraná a partir da Resolução nº 03/08 seguem os Eixos Tecnológicos e, os cursos implantados anteriormente, devem adaptar-se à Resolução. Na análise dos cursos por Eixo Tecnológico destacou-se o eixo de Ambiente, Saúde e Segurança, pelo maior número de cursos ligados à área da saúde nos Núcleos. A seguir, vem o Eixo Tecnológico Gestão e Negócios, relacionado aos cursos de Administração, Comércio, Comércio Exterior, Contabilidade, Logística, Recursos Humanos, Secretariado, Serviços de Condomínio, Transações Imobiliárias e Vendas pertencentes ao setor de serviços (assim como os do Eixo Tecnológico Ambiente, Saúde e Segurança), setor predominante na economia do estado do Paraná.

Em 2004 e 2007, no processo de reestruturação curricular - que apresentou uma orientação disciplinar, baseada em conteúdos - e, posteriormente, na reformulação, foram realizados encontros e reuniões com professores, diretores, coordenadores e equipe pedagógica dos Núcleos Regionais de Educação objetivando uma construção curricular coletiva, consideradas as dificuldades que este processo apresentou. De acordo com Gouveia (2009), no âmbito da gestão, o processo democrático e participativo representa outra característica de esquerda.

No contexto de formulação/implantação da política de Educação Profissional integrada fizeram parte das ações da SEED, a formação continuada do quadro docente através de simpósios, cursos de atualização e seminários. Em 2006 instituíram-se para a formação continuada, as modalidades de grupos de estudos nas escolas e oficinas regionais. Os primeiros encontros relativos à profissionalização na Educação de Jovens e Adultos foram realizados em 2007. Os concursos realizados em 2004 e 2007 dão início a uma política de recursos humanos para a Educação Profissional que, ainda, não é suficiente em relação a uma distribuição equilibrada de profissionais nos municípios e regiões do Paraná. A contratação constante durante os anos de 2003-2010 de profissionais temporários, através de processo seletivo simplificado (PSS), não garante um vínculo orgânico entre a Educação Profissional e estes professores/profissionais, configurando-se em mais um limite à implantação da Política de Educação Profissional no estado.

O programa “Brasil Profissionalizado”, lançado em 2008 pelo governo federal, com a participação dos governos estaduais, objetivou a transferência de recursos federais aos estados para a construção de laboratórios próprios

9 Site: <<http://catalogonct.mec.gov.br>>

e aquisição de equipamentos em escolas com o Ensino Médio integrado e PROEJA. Estes recursos provêm do orçamento da União e não de financiamentos internacionais, como ocorreu com o Programa de Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio (PROEM)<sup>10</sup>, implantado em 1996 no Paraná, através de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No entanto, o “Brasil Profissionalizado” constitui-se como um programa que não contempla a manutenção dos cursos, não se constituindo em política de financiamento. Os recursos para a Educação Profissional integrada (e não para as outras formas) encontram-se no FUNDEB, pois o estado não possui um recurso estadual definido para a Educação Profissional. Portanto, contraditoriamente à expansão realizada, os recursos não a acompanham e, conseqüentemente, a Educação Profissional integrada como política pública não se efetiva.

Em recente pesquisa sobre a Política de Educação Profissional integrada no Paraná, no âmbito da gestão, Garcia (2009) sintetiza que a “vontade política” representa um determinante importante, mas não único, apontando para a necessidade de uma política pública de financiamento que representa a categoria central para que as condições materiais se realizem e de acordo com os estudos de Grabowski e Ribeiro (2006).

O Paraná instituiu em 2006, um recurso descentralizado para cada colégio denominado Fundo Rotativo da Educação Profissional, destinado à manutenção dos laboratórios. Esta medida não resolve totalmente a questão, embora represente uma contribuição inicial ao processo (GARCIA, 2009).

## Considerações Finais

Na análise do processo de constituição (concepção e ações) da atual Política de Educação Profissional integrada no Paraná (2003-2010), norteada pelo referencial teórico e consideradas as determinações estruturais e conjunturais inerentes em uma perspectiva histórico-política, o avanço conquistado pela retomada da sua oferta pública - que revela um processo de democratização do acesso ao conhecimento - e a sua concepção de formação humana, possibilitaram um movimento de transformação na superestrutura.

Limites e contradições fizeram parte do processo e de sua crítica, e não desmerecem a importância ético-política pela mediação da Política de Educação Profissional integrada na construção da travessia rumo à escola unitária. A postura e ações da classe detentora do capital no país têm impedido o rompimento das estruturas que produzem a desigualdade econômica, social, cultural e educacional; daí as reformas, a constante “modernização do arcaico” brasileira.

A desconsideração dos direitos elementares da maioria da população, da produção e da reprodução da miséria, convive com a presença da alta tecnologia que proporciona ganhos e concentração de capital e renda através de mão de obra barata. O projeto dominante insere-nos subalternadamente na divisão do trabalho simples, em relação ao núcleo orgânico das economias capitalistas, justificando o escasso investimento em educação, ciência e tecnologia.

O atual regime de acumulação flexível, submetido à racionalidade do capital e à lógica dos mercados no contexto das novas tecnologias, incorpora capital morto (ciência e tecnologia) no processo produtivo como forças produtivas do capital. Ao flexibilizar processos, mercados de trabalho, produtos e padrões de consumo e com a mudança da base de produção da mecânica para a microeletrônica, a acumulação flexível exige um trabalhador de maior qualificação, o que demanda o domínio de conhecimentos científico-tecnológicos e sócio-históricos, privilegiando uma formação com base na polivalência do trabalhador, atualmente denominada “laboralidade”.

---

**10 Segundo a análise de Deitos (2000) em Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional, caracterizam o PROEM a dimensão ideológica que reforça o mito da educação como promotora do desenvolvimento e meio para ascensão social e os interesses financeiros. O Programa apresentou cursos profissionais na modalidade pós-médio em onze complexos profissionalizantes centralizados nas principais cidades do estado. O currículo desenvolveu-se priorizando as habilidades, envolvendo a afetividade e o compromisso com as empresas para um trabalhador mais produtivo. A escola tornou-se, operacional e não-emancipadora.**

O papel da escola ao possibilitar o domínio dos conhecimentos científico-tecnológicos e sócio-históricos que o mundo do trabalho exige, permite - por contradição -, a compreensão crítica da realidade, se os conhecimentos forem apropriados pelos trabalhadores na perspectiva de autonomia intelectual e ética, buscando a emancipação das relações de trabalho alienadas.

A Reforma do Estado provocou a separação da Educação Profissional do Ensino Médio, consolidando a histórica dualidade, e a escola paranaense sofreu os efeitos da diminuição ou exclusão da oferta pública de Educação Profissional no final do século XX.

A partir de 2003, intelectuais vinculados às lutas e movimentos sociais integram as esferas da sociedade política, compondo o governo do Paraná, articulados à posição político-ideológica de Roberto Requião, que se opôs à política de cessação da Educação Profissional do governo liberal anterior. Incorporou-se, na sociedade política do Paraná, a concepção desenvolvida por intelectuais progressistas pertencentes à sociedade civil.

A Política de Educação Profissional integrada do Paraná (2003-2010) apresenta uma proposta de concepção na perspectiva de formação humana, baseada nos princípios da politecnia e da escola unitária, presentes nos debates educacionais da história recente da educação brasileira, no final dos anos 1980 e dos anos 1990. A sociedade política articulou-se aos grupos da sociedade civil para a formação de uma ideologia, uma “visão social de mundo” que, presente na Educação Profissional integrada ao Ensino Médio no Paraná, faz parte de um projeto político de sociedade e educação.

A Educação Profissional integrada pretende atender aos milhões de jovens paranaenses que trabalham para garantir o seu sustento, possibilitando-lhes uma formação que lhes permita fazer parte do mundo do trabalho e compreender a contradição entre trabalho e capital, presente na sociedade de classes capitalista. Através da autonomia conquistada pela formação humana é possível lutar pela sua superação.

Os conceitos de ideologia e de Estado ampliado são acrescidos pelo conceito de intelectuais de Gramsci (1991), como organizadores da cultura. Destacou-se também, na constituição da Política, o papel de intelectuais críticos ligados às esferas do governo (Sandra Garcia) e das Universidades Públicas como Gaudêncio Frigotto, Acácia Kuenzer, Domingos Leite Filho entre outros. Ao defenderem a concepção de formação na perspectiva da integralidade - publicizada em vários encontros de formação com os professores -, imprimiram uma direção ético-política à Política de Educação Profissional integrada no Paraná.

Esta Política apresenta os eixos norteadores do trabalho, da ciência, da tecnologia e da cultura que servem de base para o desenvolvimento dos conhecimentos. Ressalta-se o sentido ontológico do trabalho que produz o ser humano, em oposição ao sentido histórico do trabalho ligado às relações capitalistas de produção que dividem o ser, provocando a alienação. Os fundamentos científicos que embasam as modernas técnicas e tecnologias de produção, articulados aos contextos sócio-culturais de suas produções têm a possibilidade de serem apreendidos na integração Educação Profissional e Ensino Médio, mediante uma formação profissional - necessidade que advém da própria realidade - mais completa.

A principal contradição referiu-se à falta de uma política pública de financiamento que ampliasse os recursos às escolas, na proporção da expansão realizada, comprometendo a materialidade da proposta. Embora haja um aumento de investimento em profissionais para a Educação Profissional, estes também se revelaram insuficientes.

O processo de constituição da Educação Profissional integrada no Paraná (2003-2010) representa a síntese de fatores sociais, políticos e econômicos e faz parte de um projeto educacional e de sociedade que procura garantir de forma pública, o acesso ao conhecimento e à formação integral - pressupostos do currículo integrado - através da reflexão crítica ao conjunto das relações sociais do capitalismo, na tentativa de construção da autonomia dos sujeitos, condição para a emancipação dos jovens trabalhadores e travessia para a escola unitária.

O debate dos anos 1980 continua presente e atual. Necessita ser retomado e fortalecido através de futuras pesquisas que tenham como horizonte a defesa da escola pública, universal, gratuita, laica, de qualidade e unitária.

## Referências Bibliográficas

- ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.
- ARROYO, M. G. **Indagações sobre currículo**: educandos e educadores: seus direitos e o currículo. Organização do documento: Jeanete Beauchamp, Sandra Denise Pachel, Aricélia Ribeiro do Nascimento. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Básica, 2007.
- BOBBIO, N. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 3. reimp. São Paulo: Ed. UNESP, 1995.
- BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. MEC/SETEC. **Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio**. Documento Base. Brasília: MEC/SETEC, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.741 de 16 de julho de 2008**. Altera dispositivos da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/lei-11741.html>>. Acesso em: 06 jul. 2010.
- \_\_\_\_\_. MEC/CNE/CEB. Resolução nº 3, de 9 de julho de 2008. Dispõe sobre a instituição e implementação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de julho de 2008, seção 1, p. 9.
- \_\_\_\_\_. MEC/SETEC/SEB. **Ensino Médio Integrado**: uma perspectiva abrangente na política pública educacional. Brasília: MEC/SETEC/SEB, 2008.
- \_\_\_\_\_. MEC/CNE. **Versão Preliminar para debates na Audiência Pública Nacional**. Trata da Atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Relator Francisco Aparecido Cordão. Brasília: CEB, 2010.
- CARDOSO, M. L. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In: FÁVERO, O. **Democracia e educação em Florestan Fernandes**. Campinas: Autores Associados; Niterói: EDUFF, 2005.
- CHAUÍ, M. de S. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 1997.
- CIAVATTA, M. A Formação Integrada: a escola e o trabalho como lugares de memória e de identidade. In: FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Orgs.). **Ensino Médio Integrado**: concepção e contradições. Cortez: São Paulo, 2005. p.83-105.
- DEITOS, R. A. **Ensino médio e profissional e seus vínculos com o BID/BIRD**: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional. Cascavel, PR: Edunioeste, 2000.
- FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- \_\_\_\_\_. **Nova República?** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- FERREIRA, E. B.; GARCIA, S. R. de O. O ensino médio integrado à educação profissional: um projeto em construção nos estados do Espírito Santo e do Paraná. In: **Ensino Médio Integrado**: concepção e contradições. Cortez: São Paulo, 2005. p.148-173
- FRIGOTTO, G. Fundamentos científicos e técnicos da relação trabalho e educação no Brasil de hoje. In: LIMA, J. F.; NEVES, L. M. W. **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, 2006. p. 241-288.
- \_\_\_\_\_. **Palestra de Abertura no I Seminário de Pesquisa em Educação do Campo**, Educação do Campo: desafios teóricos e práticos. UFSC: 04 a 06 de novembro de 2009.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Orgs.). **A formação do cidadão produtivo**: a cultura de mercado no ensino médio técnico. Brasília: INEP, 2006.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. (Orgs.) **Ensino Médio Integrado**: concepção e contradições. Cortez: São Paulo, 2005.

GARCIA, S. R. de O. **A educação profissional integrada ao Ensino Médio no Paraná**: avanços e desafios. 2009. 147 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

GOTARDO, R. C. da C.; VIRIATO, E. O. Integração curricular: o ensino médio integrado e o proeja. **Revista Theomai**, n. 20, p. 222-233, 2009, Disponível em: <<http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/Numero20/13ArtGotardo.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

GOUVEIA, A. B. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 32-58, jan./abr. 2009.

GRABOWSKI, G; RIBEIRO, J. A. R. **Financiamento da Educação Profissional no Brasil**: Contradições e Desafios. Porto Alegre: 2006.

GRAMSCI, A. **Cartas do cárcere**. 3. ed. Tradução de Noênio Spínola. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GUIMARÃES, E. R. **Política para o ensino médio e educação profissional**. SEED/PR, 2007. (Texto reproduzido pela SEED para a Semana Pedagógica).

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

KUENZER, A. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas do final de século. Petrópolis: Vozes, 1998. p.55-75.

LÖWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NOSELLA, P. Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 137-151, jan./abr. 2007.

OLIVEIRA, F. de. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes; CEBRAP, 1972.

OLIVEIRA, R. Empresariado industrial e educação profissional brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 249-263, jul./dez. 2003.

PARANÁ. Secretaria de Educação do Estado do Paraná. **Estudos Temáticos para o Plano Estadual de Educação**. Resultados do I Seminário Integrador. Jul. 2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação do Estado do Paraná. Departamento de Educação Profissional. **Educação profissional na rede pública estadual**: fundamentos políticos e pedagógicos. Curitiba: SEED, 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação e Trabalho. **Ações Educacionais da SEED**. Educação Profissional, 2009.

SALDANHA, L. de L. W. **Avanços e Contradições da Política de Educação Profissional Integrada no Paraná (2003-2010)**. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2010.

SAVIANI, D. **Sobre a concepção de politecnicidade**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, Politécnico de Saúde Joaquim Venâncio, 1989.

VÁZQUEZ, A. S. F. **Filosofia da práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

ZIBAS, D. M. L. Refundar o Ensino Médio? Alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1067-1086, out. 2005.

*Recebido em: Agosto de 2011*

*Aprovado em: Março de 2012*

# Towards technocracy? Current education policy in Brazil

## Rumo à tecnocracia? Política educacional no Brasil atual

---

**Guy Burton<sup>1</sup>**

### **Resumo:**

O Brasil está caminhando para uma forma mais tecnocrática de administração pública? Este artigo considera a questão, primeiro, examinando as principais características e o curso da política educacional durante o primeiro ano de governo de Dilma Rousseff e, segundo, por estudar as principais características de tecnocracia. O texto considera que a questão da educação pelo governo é focado principalmente em questões de quantidade (ou seja, através do estabelecimento de um novo plano nacional de educação que enfatiza o aumento do acesso à educação formal, mais recursos públicos e uso de recursos direcionados). Em termos de tecnocracia, o artigo observa uma despolitização em curso no setor da educação desde 1995, diminuindo a sua capacidade como veículo de transformação social e econômica radical. O artigo conclui que, apesar disso, o processo continua incompleto e que ainda há margem para um maior envolvimento político, especialmente fora do governo.

*Palavras-chave: Políticas educacionais; Tecnocracia; Educação brasileira.*

### **Abstract:**

Is Brazil moving towards a more technocratic form of public administration? This article considers the question, first by examining the main features and course of education policy during the first year of Dilma Rousseff's government and second, by studying the main features of technocracy. It finds that the issue of education by both government and stakeholders is primarily focused on issues of quantity over quality (i.e. through the establishment of a new national education plan which emphasises increased access to formal schooling, more public resources and use of targeted funds). In terms of technocracy ('rule by experts'), the article notes an ongoing depoliticisation in the education sector since 1995, diminishing its capacity as a vehicle for radical social and economic transformation. The article concludes that despite this, the process remains incomplete and that there is still scope for greater political engagement, especially from outside government.

*Keywords: Education Policies; Technocracy; Brazilian Education.*

---

<sup>1</sup> Ph.D. Research Associate, Latin America Programme, Ideas Centre London School of Economics, UK. Researcher, Centre for Development Studies, Birzeit University, Palestine. E-mail: [guyburton@gmail.com](mailto:guyburton@gmail.com).

Education policy in Brazil has undergone a substantial change over the past 20 years. In 1995 the new administration under Fernando Henrique Cardoso (FHC) declared education one of its key priorities. The effect was immediate with a number of key changes being initiated and implemented during FHC's first term (1995-99) including the drafting of national education guidelines, a constitutional amendment that guaranteed financial resources for primary education (and within it teachers' salaries), a rationalisation of responsibilities within the federal system (i.e. municipalities and primary education, states and secondary education, the federal government and higher education) and the introduction and improvement of several form of evaluation and assessment.

In 2002 the Partido dos Trabalhadores' (PT) Luis Inacio 'Lula' da Silva won the presidency at the fourth attempt. But instead of a fundamental transformation of political, economic and social life the new government opted to maintain much of what it inherited. In the case of education this involved both a continuation and extension of the policies set out under FHC. At the beginning of his second term in January 2007 (which expired at the end of 2010), President Luiz Inacio 'Lula' da Silva announced that education would be a priority area, along with income distribution. Lula saw education as an important means to reduce inequality, democratise access to knowledge and power and to make Brazil a 'knowledge society' that was globally competitive (Folha de São Paulo 2007). By the end of Lula's presidency there had been a number of changes, including to the constitutional amendment to now guarantee funds for both primary and secondary (i.e. basic) education, the introduction of a national teacher's salary and a student grant for poorer students to attend (mainly private) universities and a programme of university construction and expansion.

These changes all pointed to advances in Brazilian education over the past two decades. Certainly there are now more children and young people attending school and receiving education than ever before. At the same time, the quality of that education remains poor. In addition to this, the educational sphere presents insights into the state of policymaking and the future of democracy in Brazil more generally. In particular the experience of education under the PT in recent years suggests that Brazil may be undergoing a shift, from democratic or political control of education policy towards a more technocratic approach. More specifically this transition has meant a change from policymaking away from the political sphere (i.e. contestation between political parties and political and civil societies based on ideological differences) and towards policymaking by technical specialists (i.e. within elite group of individuals, mainly in government and largely separated from wider political and ideological influences).

To account for this assumption, the article is structured in several parts. The first highlights the continuity in Brazilian education policy as shown by the statements made by Brazil's president since January 2011, Dilma Rousseff. The second outlines the features of the main aspect of current education policy during Rousseff's first year as president. In particular, this is based on the Plano Nacional de Educação (PNE), which is set to run for the period 2011-2020. The third part looks at an important part of social policy under Lula, the bolsa familia (family grant), and its educational component, the bolsa escola (school grant). The fourth considers the contrasting issues of quantity and quality in education by highlighting how past changes of increased educational access have not led to any significant change in performance.

The final two parts of the article place developments in the education sector in the wider context of policymaking more generally. The fifth section examines the features associated with the concept of 'technocracy' and technocratic management, drawing on scholarly literature in general and in relation to Latin America, with specific reference to the case of Chile – one of the more notable examples of technocratic policymaking in the region. The final section then considers the extent to which Brazil's education sector is experiencing a similar process of technocratic management. Specifically it asks whether the PT and its supporters in social movements have reduced the role of ideology in favour of a more technocratic approach

to policymaking. At the same time, this course – especially the their understanding of education and its link to economic development – appears to be determining the type of educational opportunities offered, thereby potentially ‘locking’ Brazil into the global economy at the low end of the value-added chain. The essay concludes by noting that although there does appear to be a tendency towards greater technocracy in Brazil’s educational policymaking, this cannot be extrapolated to other areas of public policy. In addition, it notes that technocracy and democracy can coexist, but for this to happen will require efforts from both political and civil society.

### **President Rousseff and the ‘knowledge society’**

In January 2011 power was transferred from President Lula to President Dilma Rousseff. The switch was largely cosmetic though; as Lula’s handpicked successor, Rousseff presents Brazil with the prospect of policy continuity. In the field of education this was demonstrated by the shared commitment by Rousseff and the PT to a model of education that would contribute to making Brazil’ a globally competitive economy.

Central to this aim would be what Lula called at the outset of his second term of office and the PT stated in its guidelines for a future government, the ‘knowledge society’ (Folha de São Paulo 2007; PT 2010). To achieve this would require the elimination of illiteracy, increased broadband access, a higher education, science and technology budget, increased levels of vocational training and university provision and a more integrated education system (PT 2010).

During her election campaign, presidential candidate Rousseff adopted the policies associated with the ‘knowledge society’. In addition to declaring her support for a number of previously started programmes to increase university education, student grants (ProUni) and end illiteracy, she proposed new measures. These included a proposed construction of 6000 nurseries, new technical schools in cities with more than 50,000 inhabitants, deliver an integrated education system from pre-school to post-graduate level and ensure it was of a sufficiently high quality – mainly through higher levels of teacher training and pay (Universia 2010).

As president Rousseff has continued in the same vein. Her approach to education in particular and social policy more generally maintains a process that began in the 1990s with efforts to achieve universalism and better quality public services. Following her inauguration, Rousseff said that she would improve the quality of primary education and work with municipalities to increase the availability of pre-school opportunities. In addition she said that she would also look to expand access at the secondary level (especially in vocational training) and support teachers with ongoing training and reasonable pay (Folha de São Paulo 2011a).

To lead these commitments in the educational sphere, Rousseff has chosen to retain the same team at the Ministério da Educação (MEC) as that put in place by Lula midway during his first term. At the time, the appointment of Fernando Haddad in mid-2005 was an unanticipated consequence of the mensalão scandal which removed several of Lula’s closest political associates in government and obliging him to promote the previously untried Haddad. Although Haddad lacked both ministerial experience and an individual electoral base (in contrast to his two predecessors, Tarso Genro and Cristovam Buarque, who had both previously been governors), his stewardship brought stability and consensus to the education portfolio. This was felt soon after the beginning of Lula’s second term, when Haddad and his team presented the Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) in April 2007. This document provided the Lula’s government’s broadest and most comprehensive statement regarding its vision for education at the time. In particular it presented a connection between educational advances and economic development and the measures to be used to achieve this, including more teacher training and pay, the use of evaluation and assessment mechanisms (and their refinements) and greater integration of the education system as a whole (MEC 2007).

## The PNE: setting the course of education for the next decade

Both the presence of Haddad and his team on the one hand and the objectives laid out in the PDE on the other have contributed to a new Plano Nacional da Educação (PNE), which was presented for the first time in December 2010. The new PNE will provide the foundations for education policy and actions for the period 2011-2020 (PNE 2), thereby replacing the previous 2001-10 version (PNE 1) which was introduced by the FHC government in 2000. It is expected that the bulk of political activity in the education sector during 2011 will be taken up with PNE 2's passage through Congress. However, in order to understand the features of the PNE 2, it is necessary to appreciate the main features of PNE 1 and the PDE.

The PNE 1 set out a number of objectives and priority areas for the previous decade. The main objectives were to increase the total level of schooling in the population, improve the quality of that education, reduce social and regional inequalities in public education and promote greater democracy in school management. However, because financial resources were limited, the plan set out a number of priority areas. These included: guaranteeing primary education for all 7 to 14 year olds; guaranteeing primary education to all those who previously did not have access to it or failed to complete it; increased availability of other forms of education (i.e. pre-school, secondary and higher education); greater appreciation of teachers' positions (through better work conditions, pay and career structure); and the development of evaluation and assessment systems at all levels (Congresso Nacional 2000).

The introduction of the PDE in April 2007 was the result of a process of internal analysis and drafting at the MEC during the mid-2000s. As such it was significant for two reasons. First, it provided an assessment of the direction of education policy midway through the PNE 1 decade. Second, it set out Lula and the PT's first comprehensive view of education from the perspective of government. It considered PNE 1 as having presented 'a fair diagnosis of the educational problems, but [left] open the issue of actions to be taken to improve the quality of education.' (MEC 2007, 7) In particular it noted the fragmentation and 'false opposition's inherent in the vision and organisation of education in Brazil: between basic and higher education, within basic education, secondary and vocational education, literacy programmes and youth and adult education, and between regular and special education. The PDE proposed their integration through several key action areas. These would include: more teaching training and a national teacher's salary, an extension of constitutionally guaranteed funding to all of basic education, enhancements to evaluation and assessment systems (including their use as a means of regulation in higher education), planning and management programmes, a restructuring and expansion programme for public universities, grants to enable greater access to university by the poor, expansion of vocational training opportunities and continued literacy programmes (MEC 2007).

Towards the end of Lula's second term action began on PNE 2. The qualified support for PNE 1 was reflected by the fact that Haddad's team at the MEC identified a number of limitations with it that they hoped to overcome in the current plan. First, they noted that although there was a federal division of responsibility for education (where states and municipalities assumed the bulk of responsibility for basic education), most states and municipalities failed to pass legislation that guaranteed resources for education and set out penalties for failing to do so. Second, the federal government did not introduce legal provisions to ensure a set amount for educational investment. A number of social movements wanted this to be secured at 7 percent of GDP; this was subsequently vetoed by FHC. Third, most of the objectives in the first PNE were either partially met or failed to be met, largely because most objectives were not quantified and therefore difficult to scrutinise. The exceptions to this were the expansion of primary education to nine years and improvements in evaluation mechanisms (Moço 2010).

In response to the criticisms associated with the previous plan, Haddad's team proposed that PNE 2 have fewer – but more concrete and realisable – objectives (Moço 2010). The resulting measures constituted both a continuation and expansion of those set out in both PNE 1 and the PDE by extending the

government's priority areas beyond primary education (the focus in PNE 1) to include the wider concern with basic education and other educational forms (PDE). In particular, 20 objectives were put forward, the most important of which are as follows:

- Universalise pre-school education for 4-5 year olds by 2016 and provide pre-school access to half of children aged up to 3 years old by 2020
- Universalise nine years of primary education to all children aged between 6 and 14 years old
- Universalise availability to 15-17 year olds by 2016 and achieve an 85 percent matriculation rate by 2020
- Achieve child literacy by the age of 8
- Offer fulltime education in 50 percent of public schools
- Meet set national targets in primary and secondary education in IDEB...
- Ensure 12 years of schooling for people aged 18-24 years among the least advantaged
- Eliminate absolute illiteracy and reduce functional literacy by half by 2020
- Double the number matriculated in vocational training
- Double the number matriculated in higher education
- Ensure all primary and secondary school teachers have university training
- Ensure 50 percent of primary and secondary school teachers have post-graduate training
- Ensure teachers' salaries are around the same level as those with similar levels of schooling
- Ensure career paths for all teachers within two years
- Increase public investment to a minimum of 7 percent of GDP (Globo 2010b)

To date the content of the PNE 2 has not resulted in any significant political or social opposition. Rather there is general support for its objectives, especially apparent among education stakeholders most closely associated with the PT, including, the national school teachers union (CNTE), the federal university presidents' association (Andifes) and the national university students union (UNE). That they have done so overlooks PNE 2's genesis, being largely formulated within the MEC and without much external consultation.

Instead, the main concern for stakeholders has been less about the formation of education policy than its content – and more specifically, the key issue appears to be material resources. Both teachers and students have been concerned at increasing the share of resources for basic education. The CNTE is concerned at the level of public investment in education and although they were encouraged by the proposed increase from the present 5 percent to 7 percent by 2020, they are lobbying for it to be raised to 10 percent (as they did in 2000) in the final document (CUT São Paulo 2011). Similarly, the UNE has lobbied an increase in the share of resources for education. In particular it has proposed that half of the social fund to be established from Brazil's windfall in the form of recently discovered pre-salt oil reserves be allocated to education (Aquino and Peduzzi 2011). At the end of August 2011 demonstrations were organised and held by university students and professors in Brasília and São Paulo to press the government to commit itself to education resources equivalent to 10 percent of GDP (Desidério 2011).

The prospect of the government raising the amount dedicated to education may be unlikely to happen: although the measure was approved by Congress, Lula vetoed it before leaving office (Folha de São Paulo 2011b). In October 2011 the education minister, Fernando Haddad, appeared to offer a concession, by saying that the total amount for 2012 might be above 7 percent, but would not exceed 10 percent (Bianchi 2011). Meanwhile in higher education, Andifes is lobbying for sufficient financial resources by adjusting the government's REUNI university expansion programme to take into account existing universities and courses (Andifes 2011). At the same time it is pressing the government to ensure greater autonomy for universities, especially in relation to their ability to set their own budgets (Brasil 2011).

## **The *Bolsa Familia* and its role in education**

Alongside the general support for the Rousseff government's education policy and objectives in PNE 2, so does there also appear to be broad support for the continuation of another aspect of Lula's social policy: the bolsa familia (family grant). Set up in 2003, it brought together four different cash-conditional transfer (CCT) programmes, some of which originated at the local level and including an education component through the bolsa escola (school grant). Briefly, the bolsa escola consists of a payment made to the head of a categorised poor household to ensure that its children of primary age go to school. As part of the larger bolsa familia, its introduction has been significant for several reasons, including the political consensus that has been generated around it, its combination of universal and targeted social protection and its results.

The bolsa familia and bolsa escola look set to continue as a central plank in the Rousseff presidency. This is explicable on several counts. First, in political terms, the bolsa familia has gained such popularity since its introduction that it is now an established and unchallenged part of Brazil's social policy. Lula's re-election in 2006 has been attributed to the creation of a new constituency of bolsa familia recipients who voted for him (Hunter and Power 2007; Zucco 2008) although more recent scholarship has suggested that it did not play as large a role as previously assumed since the poor already voted for Lula (Bohn 2011). Notwithstanding this, politicians are aware of the bolsa familia's value and so it has become an aspect of social policy supported by all sides of the political divide as shown by the opposition's support for the policy in the 2006 and 2010 elections.

Second, the appeal of the bolsa familia lies with its ability to mean different things to different people, owing to the contrary purposes to which it can be put. Bastagli (2009) has noted that the objective of CCTs in Latin America varies, from more limited versions that see them as a means of concentrating assistance on the very poorest (e.g. Chile), as a form of compensation (e.g. Honduras) or in a more extensive fashion, including as a means of human capital accumulation (e.g. Mexico). The case of the bolsa familia combines both this focused and expansive approach, on the one hand being a targeted policy tool to help the poor and on the other being a means to achieving universal social protection by covering the total poor population. In other words, the bolsa familia maintains the principle of universalism in social protection, while delivering a more focused approach (Costa 2009).

Third, a part of the bolsa familia's appeal to different groups may be due to its cost. Although it is one of the more expensive CCTs in Latin America, at around 0.4 percent of GDP in 2007 (Bastagli 2009), this must be put into perspective. Social assistance programmes tend to take up around 1-2 percent of GDP in comparison, while CCTs cost around 5 percent of what governments spend on education in total and 15 percent of what government spend on primary education (Barrientos and Hulme 2008; Lomeli 2008). This may account in part for support from international organisations like the World Bank, who have previously advocated tighter government expenditure.

Fourth, much of the bolsa familia's appeal may be attributed to its results. Certainly, its payments have contributed to greater income distribution among beneficiaries. Meanwhile in the educational sphere it has led to an increase in school enrolments and attendance by poorer children. That achievement has been used to justify the claim that through marks it out from other forms of social spending, which have not achieved similarly broad social results (Haddad 2008; Costa 2009; Soares et al 2010).

## **Quantity over quality**

The debate over PNE 2 and the support for the bolsa familia highlight a key aspect of Brazilian education policy: namely, a focus on expanding educational access and opportunities. This is evident in the considerable attention that has been given to increasing enrolments and school attendance at the primary level since the 1990s and more recently through more pre-school and post-primary opportunities, including vocational training, university provision and expanding the coverage of the bolsa familia.

These measures point to an emphasis on 'quantity'. What they do not do though, is address issues of 'quality' within the system and the extent to which the educational opportunities being created have led to improved educational outcomes. The distinction between these two concepts is not a new one. Indeed, policymakers have been aware of the difference since the 1990s when Brazil was one of the first Latin American countries to introduce a programme of evaluation and assessment, at primary, secondary and tertiary levels (Schwartzman 2004). However, recognition of the importance of quality has not had led to any significant improvements in terms of the education provided to Brazil's children and young people.

In higher education, both the FHC and Lula governments deemed evaluation as necessary to address the largely unregulated and un-scrutinised growth of universities – especially in the private sector – over the past half century (Schwartzman 2004; Brunner 2009). This process of largely private expansion, increasingly tied to human capital development theory on the one hand (i.e. the use of education to prepare individuals for economic activity and employment) and linked to a few financially and globally connected individuals and groups on the other hand, have largely undermined the previous Latin American 'Córdoba model' of the public university: i.e. autonomy from government control, democratic governance by faculty, students and administrative staff, full state funding and nominal tuition fees and the university's political role in transforming society (Bernasconi 2008; Portlea de Oliveira 2009).

Despite the introduction of evaluation systems by both the FHC and Lula governments, Schwartzman (2004) noted that there were few direct results, since almost no institution lost its accreditation. However, in its place evaluation has had an indirect impact by encouraging students to monitor the quality of particular courses. At the same time the effects of greater information are constrained by a number of features associated with today's Latin American (and Brazilian) universities. Although research-oriented activities have become increasingly valued (Bernasconi 2008), academic life for students remains much as it has previously been, based mainly on rigid teaching structures directed towards the attainment of professional diplomas rather than general education. One of the consequences of this is the low status and market value of a bachelor degree on its own and a teaching approach that emphasises content and the subordinate role of students through the prioritisation of lectures over skills, research and problem solving (Brunner 2009).

In primary and secondary education the establishment of standards and assessment systems have not been employed to maximum effect. This is largely due to various legal issues, resistance and a failure by schools and educators to make use of them to improve teaching and learning processes (PREAL 2009). The failure to use these evaluation mechanisms is especially problematic given the findings that are emerging about the state of learning among Brazilian children and young people. First, despite the increase in enrolments and attendance over the past two decades, the completion of secondary school has proved to be a challenge; grade repetition is common, contributing to students dropping out. Second, there continues to be considerable inequalities in educational opportunities, which is reflected both in a student's family background – the poor, black and female being less likely to complete school – and the different levels of school funding and provision across the country (PREAL 2009).

Third, the performance of Brazil's education system when compared internationally is similarly poor. Since 2000 Brazil has participated in the Programme for International Student Assessment (PISA). These exams assess the performance of students aged 15 years old across the OECD and several other countries on reading, maths and science. In the 2006 science exam, over half of Brazilian scored at or below the lowest level. Brazil's performance is broadly in line with the other Latin American countries that have participated in PISA, with the richest 20 percent of Latin American students (with the exception of Chile) failing to outscore the poorest 20 percent of European students in reading, maths and science. Within the country, children from the poorest backgrounds in Brazil perform well below their richer counterparts (as is also the case in Argentina, Chile, Mexico and Uruguay). Moreover, of growing concern is the fact that the gap does not appear to be shrinking

(Puryear and Ortega Godspeed 2011). Indeed, evidence associated with the bolsa escolar is broadly in line with overall educational trends: although it has contributed to increased enrolments and school attendance, it has had no discernable impact on learning. That this has occurred may arguably be attributed to its design, since performance outcomes were not set as an objective by policymakers (Lomelí 2008).

The failures of Brazil's education system to at least three main challenges for Brazil's policymakers: (1) a lack of basic competence in reading and understanding texts; (2) an absence of mathematical logic and understanding; and (3) an inability to make analogies and make sense of the physical world (Costin 2010). To address this, policymakers will have to introduce objectives within policy tools that promote and incentivise improvements in teaching and learning outcomes. Increasingly, policymakers appear to recognise the importance of such 'quality' issues (as demonstrated by the use of the term by Rousseff and others). However, their proposed solutions appear mainly quantity-based. In the Brazilian context this has included increasing the length of the school year and the number of days students are to spend in school (Gumiarães 2011). In addition, it has included an emphasis on teacher-oriented activities, including more training opportunities and higher pay (the latter to improve teachers' standing in society). This may be due in part to the role of teachers' organisations, not only as an interest group with a stake in maintaining the present forms of social protection and welfare (see Hunter and Sugiyama 2009), but also as an important base of support for the PT.

### **The rise of technocracy?**

The previous sections have pointed to general trends in Brazil's education policy, through an emphasis on increasing access and resources to formal schooling, the latter to be achieved through a greater share of public spending on the one hand and through targeted programmes like the bolsa escola on the other.

The focus on these themes points towards a more general aspect of policymaking in the education sector: namely, an emphasis on technical issues over political ones. In this sense, Rousseff's rhetoric on education since becoming president has been especially revealing, since it suggests where Brazilian policymaking may be heading, from democracy to technocracy. Specifically, this assumes a form of administration known as technocracy, which is generally perceived to be 'rule by experts.' (Centeno and Silva 1998) The basis of technocrats' role in decision-making is based on their specialised knowledge and expertise (Fischer 1990). At the same time, technocracy gives rise to a tension which exists between democracy and technocracy; where the achievement of democracy (through free choice of various options) is constrained by the oligarchic (and therefore concentrated) nature of government (Meynaud 1968, 273). In effect, technocracy results in a more anti-democratic approach (Centeno 1998).

Technocracy's relationship to democracy presents one of the main features associated with the study of the phenomenon: namely, its normative dimension. On the one hand, technocracy has been portrayed in a positive light, as a means of achieving efficiency and the maximum results for the minimum effort (Meynaud 1968). On the other hand, it has been portrayed negatively. This criticism is drawn from several concerns: one, technocracy's focus on results means that it is increasingly divorced from humanity and sensitivity (Burris 1993; Silva 2008); two, it is anti-democratic, since technocrats tend to see politics as a problem rather than a solution, which they believe should be based on scientific reasoning towards problems (Fischer 1990); three, it is innately conservative, by emphasising economic growth over social concerns on the one hand and stressing political stability and order along with an unwillingness to challenge social hierarchy (Centeno and Silva 1998).

Alongside the technocracy's normative role are the various explanations and features associated with the phenomenon. The rise of technocracy has been identified with the process of industrialisation and the emergence of new technocratic social class, which may be based on their professionalism and expertise. Moreover, it appears to be the case that technocracy has emerged more in the welfare sector of the modern state as opposed to the

productive economic sector (Kellner and Berger 1992; Baud 1998). Within this arena scholars have noted the distinction which exists between different forms of control associated with certain groups, including bureaucratic, professional and technocratic control (Meynaud 1968; Burris 1993; Silva 2008). In particular Burris (1993) notes the rise of bureaucrats and professionals during the nineteenth century and their emphasis on specialised job tasks and formalised training on the one hand and technocrats' expertise as their basis of authority; Silva (2008) observes that while many technocrats work in bureaucracies, their scope for action is relatively greater and less constrained by top-down delegation.

The emergence of technocracy in Brazil appears to share some resemblances with other technocratic experiences. Within the region, the case of Chile has been especially noted in this regard (see below). In Latin America, during the 1990s scholars noted the emergence of 'technocratic democracies' in the region (Centeno and Silva 1998). This involves a continuing role for representative political institutions and politicians, who have nominal control over decision-making, but where technocrats frame the policy alternatives. For this arrangement to work though requires a consensus in both political and civil society regarding the main parameters on the role of the state and the preferred form of development. During the 1980s and 1990s this consensus was focused on the Washington Consensus, with free markets, private property and globalisation underpinning the consensus. In the 2000s this shifted, towards a more state-led form of economic and social development.

In Chile, the role of technocrats in policymaking has been seen as central since the return to democracy in 1990. This is in marked contrast to the conventional view of a more politician-centric approach and vibrant and dynamic democracy in the country, including in the education sector, prior to the military coup in 1973 (see Fischer 1979; Farrell 1986; Yocelvezky 1987; Corvalan 2003; Zemelman and Jara 2004). However, technocrats have long held influence in the Chilean state apparatus along alongside political parties in the design and implementation of different development projects since at least the 1920s (Ree 2007; Silva 2008). But whereas technocrats' standing was largely hidden for various reasons (including by themselves owing to negative public perception and the prominent role of intellectuals associated with particular ideologies and political parties) they became more prominent as an 'apolitical', most especially with the 'Chicago Boys' during the military regime between 1973 and 1990. While earlier technocrats had worked on the expansion of the public sector and the welfare system, the Chicago Boys concentrated on the imposition of austerity measures and a structural adjustment programme during the 1980s, which prompted opposition from the main centre and left-wing political parties and social movements (Silva 2008).

Following the transition to democracy in 1989 the centre-left Concertación coalition gained power. But instead of reversing the economic course that had precipitated the social protests in the first place, it persisted with them through a model of 'growth with equity'. Meanwhile the social movements that had supported the Concertación in opposition began to dissipate while successive governments resorted to increasingly technical responses to problems. In the education sector this led to policymakers maintaining the increasingly private actor-based structure of the outgoing military regime's model while trying to ameliorate the worst effects. The result of this process was that policymakers largely overlooked growing discontent with the system in civil society, thereby catching the incoming Michelle Bachelet government unawares when student protest and wider public opposition exploded on the streets in mid-2006 (Burton, forthcoming). Similar protests took place from May 2011 again, when students and teachers criticised the now rightwing government's commitment to the preceding education model.

Although technocracy is portrayed as apolitical – or rather anti-political (see Fischer 1990, 21-22), this need not be the case. As Meynaud (1968, 13-14) noted, technocracy need not mean the complete abandonment of politics from public administration; although technocrats may gain political influence within government, they can never enjoy absolute political power or autonomy on or over politicians. Indeed, the case of Chile appears to reflect this. On one side, the role of technocrats did provide stability as a moderating force in an increasingly

politically polarised environment after the 1920s. On the other side, the rise of technocracy has constrained the scope for wider political action in three ways: one, through the dominance and prominence of the middle class in the form of technocrats' backgrounds and measures carried out; two, through the tensions which exist between government and political parties where technocrats have acted as buffer between the two; and three, in technocrats' embedded autonomy vis-à-vis civil society (Silva 2008).

### **Education as a site for technocracy and its implications**

The role of technocrats in Latin America generally and in Chile in particular may provide some indication of where Brazil may be heading in terms of education policymaking under the PT governments of Lula and Rousseff. Within the state apparatus there appears to be a drive towards a less politicised and more expert-oriented form of administration. This is evident in two main key ways. First, there is the nature of the language used by the PT regarding the link between education and economic development is illustrative in this regard. Second, this reflects an internal change within the PT, which has seen its composition change since its foundation, away from the labouring working class and towards more middle class and white collar (especially in the public sector) individuals. At the same time, the leadership around Lula concentrated control of the party's policy direction, a process which was exacerbated by the PT's entry into government (thereby giving it greater access to resources over the wider party) and which was also largely supported by both the wider party and sympathetic social movements and organisations, whose memberships have tended to overlap (Samuels 2004; Burton 2011).

These internal and external changes in relation to the PT government during the 2000s meant that critical and vocal opposition has largely diminished. The effect of this has been to provide scope for both Rousseff and the PT to promote the notion of a depoliticised policy sphere (in education). She has repeatedly claimed the presence of a 'consensus': as an election candidate she argued there was little difference between the political parties regarding the need to invest in new public universities and teacher training; as president she has stressed the importance of government and society working together (Globo 2010a; Santos 2011; Marques 2011). Such language arguably contributes to greater legitimacy for her policies while delegitimizing those who oppose her. Such groups might include organisations more associated with dominant economic and private interests, with connections to the political opposition.

For Rousseff, depoliticisation is equated with more technocratic administration in the educational sphere. Policy is designed and implemented by an elite (in this case by technocrats within the MEC) and in which political and ideological issues are either consciously or unconsciously downplayed. In such circumstances, policymaking is 'technical' in that the objective is mainly to solve a problem in isolation rather than to identify a solution negotiated with relevant stakeholders. It is becoming increasingly apparent is the way that education policy is formulated by the PT government, including the PDE and PNE 2: more by the education minister and his team at MEC and less by education-related actors within and outside the party. Indeed, the absence of several of these stakeholders from the discussions around these documents is reflected both in their broad support for the assumptions and parameters set out in these plans on the one hand and arguably a decline in their role of providing scrutiny and oversight for civil society. This is most clearly expressed in the virtual absence of any public debate regarding issues of quality and especially ways to improve performance. The case of the school component of the bolsa familia is instructive in this regard, with government, political opposition and civil society in general agreement about its merit in terms of increased enrolment, attendance and household incomes and relatively little discussion concerning its learning outcomes.

Although the shared values between government and civil society (in the form of social movements like the teachers and students) has provided space for technocrats to stake a greater role in the education sector in Brazil, the rise of technocracy may also offer cause for concern. In particular, it may contribute to constraints both

in the political and economic sectors. Politically, the development of technocracy under the PT indicates that it is no longer an agent of radical political change. By broadly accepting the role of education as a means of building human capital development, the PT has come to acceptance the mainstream education debate. Moreover, this has meant Rousseff's and the PT's acceptance of a specific position for Brazil in the global economic hierarchy and the type of education to accommodate it. By accepting this position, the PT has largely abandoned its historic understanding of education. In particular, that view was close to that associated with Paulo Freire and his 'pedagogy of the oppressed': education was a force for liberation (Freire 1978, 1985). Moreover, that could be both individual and social: while Freire had concentrated on providing tools for the individual to realise his or her position in society, the PT in its early years extended this to the masses by viewing education as the means to achieve a more questioning and critical society – which would eventually challenge the status quo and build a socialist future (Gadotti and Pereira 1989).

Economically, both Rousseff and the PT have emphasised the importance of making Brazil more competitive in the global economy and the role that education can play. However, in Brazil's case (and Latin America more generally), the most competitive and dynamic sectors of the domestic economy have been in commodities and less value-added forms of manufacturing (Gereffi and Hempel 1996; IPPR 2011). Consequently, successive governments have promoted the acquisition of skills suitable for these sectors, through the promotion and expansion of vocational training. The effect of this may be to 'lock in' Brazil at the lower end of the global supply and value chain.

At the same time, it would be inaccurate to assume that the drive towards technocracy in Brazil's education sector is a recent phenomenon. Although education policy under both the Lula and Rousseff governments highlight the way in which the PT has become increasingly technocratic in its decision-making, the process did not begin in either 2003 or 2011. Instead, the role of technocrats in MEC began earlier. As with the Chilean example, it is possible to identify cases of technocratic decision-making within Brazilian education policy in earlier periods. Examples of this are numerous. They include the establishment of the National Institute of Educational Studies and Research (INEP), a research centre and think tank affiliated to MEC as well as decision-making undertaken by the military regime between 1964 and 1985, to match demand and supply through identifying economic and labour needs with the provision and availability of university degrees and courses.

However, more relevant in accounting for the present situation was in the period following the return to democracy in 1985 and especially during the Cardoso government between 1995 and 2002. Having prioritised education as a key policy area, Cardoso appointed a close lieutenant, Paulo Renato Souza, to be education minister. One of Souza's first tasks was to build a small and close team of advisors around him, who all had a high degree of autonomy in policymaking terms. With a clear agenda to improve the state of education, Souza and his team soon alighted on the need to change and implement new institutional arrangements, including in the form of national guidelines, constitutionally guaranteed resources for primary education and forms of assessment which they steered from above (Souza 2005; Cardoso 2006; Burton 2011).

For Souza and his team, the measures taken were done so for practical purposes rather than ideological. They did not perceive the changes that they were making as political ones which reflected a choice, but rather they were seen as apolitical and which they were obliged to take as a result of necessity. Indeed, the separation of education policy from politics was such that Souza (2005) entitled his memoir on his time and actions as education minister as 'The Management Revolution' (*A revolução gerenciada*). At the same time, the impact of these 'apolitical' and 'managerial' changes were deemed sufficiently deep that when Lula succeeded to the presidency in 2003, his own education team did not substantially change the structure they inherited. Moreover, it also arguably contributed to an awareness of the value of technocratic decision-making – at least in the education sector – which was taken up by subsequent PT governments under the Lula government, especially once stability was achieved when Haddad became education minister in 2005.

From this perspective, the prospects for Brazil's education sector in particular and democracy more generally looks especially bleak. But this need not be the case. First, although education policy in Brazil points to an increasingly technocratic approach, this does not mean that this is the case across all areas of public policy. This essay has focused on the case of education policy, where there appears to have been a clear trend towards greater use of technocratic decision-making under both PT governments since 2003. As a result, the study of education policy is but one study, which would need to be compared and contrasted with other public policy cases.

Second, although education policy under the PT governments has become increasingly technocratic, this process has not been complete; politics and democracy still remain present. This is evident in the role played by social movements like the teacher and student unions, which have continued to campaign for an increase in resources for education to 10 percent of GDP since the publication of PNE 2 and throughout 2011. In this respect, Brazil's education sector reflects that in Chile, where politics has continued to play an important role, most notably in the student protests in 2006 and 2011. Chile is especially relevant in this regard since it is arguably the one Latin American case where technocratic decision-making has been especially noted and visible in recent decades, especially during the right-wing military dictatorship and then under democracy during the rule of the centre-left Concertación governments.

Nevertheless, for technocracy and democracy to coexist there must be greater effort on the part of both the political and civil societies to achieve this end. For technocratic influence to be managed and checked, there is a need for greater scrutiny and oversight by politicians and social movements and organisations of decision-makers. While Parkin (1994) suggests that decision-makers would achieve more effective policies if they behaved in a less technocratic fashion and respond to community needs and demands, one cannot assume that they will behave in such a self-restraining manner. Therefore it is essential that external pressure is maintained. This will be achieved if both PT and non-PT politicians in the legislature constantly press for greater openness on the one hand while the teachers and student movements ensure sufficient distance from the government. In addition, this would be aided if contrary views relating to the role and purpose of education in Brazil by elements other than the government and the principle stakeholders were accorded greater media coverage. If this was achieved, then it may well be the case that the present consensus regarding education policy would be less apparent than is presently perceived. In so doing a more extensive debate about education might be possible, reducing the consensus in which technocracy operates and prompting a more political debate about the objectives of Brazil's education system.

## References

- Andifes. 2011. Andifes elege novo presidente. 17 June. [http://www.andifes.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5336:andifes-elege-novo-presidente&catid=15&Itemid=100](http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5336:andifes-elege-novo-presidente&catid=15&Itemid=100)
- Aquino, Yara and Pedro Peduzzi. 2011. Estudantes cobram de Dilma mais dinheiro do pré-sal para a educação. *Agência Brasil*. 24 March. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-03-24/estudantes-cobram-de-dilma-mais-dinheiro-do-pre-sal-para-educacao>
- Barrientos, Armando and David Hulme. 2008. Social Protection for the Poor and the Poorest: An Introduction. In *Social Protection for the Poor and the Poorest: Concepts, Policies and Politics*, eds. Armando Barrientos and David Hulme. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barros, Ana Cláudia. 2010. UNE anuncia campanha pró-Dilma e critica política do PSDB. *Terra*. 15 October. <http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI4736859-EI6578,00-UNE+apoia+Dilma+devido+a+polarizacao+do+turno+diz+Chagas.html>

Bastagli, Francesca. 2009. *From social safety net to social policy?: the role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America*. IPC-IG Working paper, no. 60. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Baud, Michiele. 1998. The Quest for Modernity: Latin American Technocratic Ideas in Historical Perspective. In *The Politics of Expertise in Latin America*, eds. Miguel Centeno and Patricio Silva. Basingstoke: Macmillan Press.

Bernasconi, Andrés. 2008. Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review*, 52, 1: 27-52.

Bianchi, Paula. 2011. Verba para educação deve ser de até 10% do PIB em 2012, diz Haddad. *Folha de São Paulo*. 10 October. <http://www1.folha.uol.com.br/saber/988456-verba-para-educacao-deve-ser-de-ate-10-do-pib-em-2012-diz-haddad.shtml>

Bohn, Simone. 2011. Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in Lula's Electoral Base. *Latin American Research Review*, 46, 1: 54-79.

Burris, Beverly. 1993. *Technocracy at Work*. Albany: State University of New York Press.

Brasil, Edward Madureira. 2011. Letter from Edwar Madureira Brasil (Andifes president) to Dilma Rousseff. 28 March. Ofício Andifes No. 068/2011.

Brunner, José Joaquín. 2009. The Bologna Process from the Latin American Perspective. *Journal of Studies in International Education*, 13, 4: 417-438.

Burton, Guy. 2011. *Policy-Making and Education Reform in the Development of Latin American Social Democracy: The Role of the Left in Brazil and Chile*. Lewiston, New York: Edwin Mellen Press.

\_\_\_\_\_. Forthcoming. Hegemony and Frustration: Education Policymaking in Chile under the Concertación, 1990-2010. *Latin American Perspectives*.

Cardoso, Fernando Henrique. 2006. *A Arte da Política: A história que vivi*. São Paulo: Civilização Brasileira.

Centeno, Miguel. 1998. 'The Politics of Knowledge: Hayek and Technocracy. In *The Politics of Expertise in Latin America*, eds. Miguel Centeno and Patricio Silva. Basingstoke: Macmillan Press.

Centeno, Miguel and Patricio Silva. 1998. The Politics of Expertise in Latin America: Introduction.' In *The Politics of Expertise in Latin America*, eds. Miguel Centeno and Patricio Silva. Basingstoke: Macmillan Press.

CUT São Paulo. 2011. Educadores debatem metas do governo Dilma. 10 January. <http://www.cut.org.br/acontece/20284/educadores-debatem-metas-do-governo-dilma>

Congresso Nacional. 2000. *Plano Nacional de Educação*. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

Corvalán, L. 2003. *El Gobierno de Salvador Allende*. Santiago: LOM.

Costin, Claudia. 2010. Avaliação em Políticas Públicas e em Educação. 5 June. [http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1256762343506/6518748-1273071334136/7041933-1273164045906/4.c.ClaudiaCostin\\_PORT.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTHDOFFICE/Resources/5485726-1256762343506/6518748-1273071334136/7041933-1273164045906/4.c.ClaudiaCostin_PORT.pdf)

Costa, Nilson do Rosário. 2009. Social protection in Brazil: universalism and targeting in the FHC and Lula administrations. *Ciência e Saúde Coletiva*, 14, 3.

Dale, Roger and Susan Robertson. 2007. New Arenas of Education Governance – Reflections and Directions. In *New Arenas of Education Governance*, eds. Kerstin Martens, Alessandra Rusconi and Kathrin Leuze. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Desidério, Mariana. 2011. Manifestações em SP e DF defendem 10% do PIB para a educação. *Folha de São Paulo*. 24 August. <http://www1.folha.uol.com.br/saber/964382-manifestacoes-em-sp-e-df-defendem-10-do-pib-para-a-educacao.shtml>

Farrell, Joseph. 1986. *The National Unified School in Allende's Chile*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Fischer, Frank. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage Publications.

Fischer, Kathleen. 1979. *Political Ideology and Education Reform in Chile, 1964-1976*. Los Angeles: UCLA Latin American Center.

*Folha de São Paulo*. 2007. Veja a íntegra do discurso de posse do presidente Lula. 1 January. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>

*Folha de São Paulo*. 2011a. 'Leia íntegra do discurso de posse de Dilma Rousseff no Congresso. 1 January. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/853564-leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso.shtml>

*Folha de São Paulo*. 2011b. Estudantes cobram de Dilma mais verba para a educação. 25 March. <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/educacao-na-midia/14384/estudantes-cobram-de-dilma-mais-verba-para-a-educacao>

Freire, Paulo. 1978. From "Pedagogy of the Oppressed". In *Studies in Socialist Pedagogy*, eds. Theodore Mills Norton and Bertell Ollman. London: Monthly Review Press.

Freire, Paulo. 1985. *The Politics of Education*. Trans. Donald Macedo. Massachusetts: Bergin and Garvey Publishers.

Gereffi, Gary and Lynn Hempel. 1996. Latin America in the Global Economy: Running Faster to Stay in Place. *NACLA Report on the Americas*, 29.

Gadotti, Moacir and Otaviano Pereira 1989. *Pra Que PT: Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Cortez Editora.

*Globo*. 2010a. Dilma Rousseff apresenta programa do governo para educação em Brasília. 4 August. <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2010/08/dilma-rousseff-apresenta-programa-de-governo-para-educacao-em-brasilia.html>

*Globo*. 2010b. Veja a íntegra do Plano Nacional de Educação.' 15 December. <http://g1.globo.com/vestibular-e-educacao/noticia/2010/12/veja-integra-do-plano-nacional-de-educacao.html>

Guimarães, Larissa. 2011. MEC estuda ampliar número de dias letivos, diz ministro. *Folha de São Paulo*. 13 September. <http://www1.folha.uol.com.br/saber/974492-mec-estuda-ampliar-numero-de-dias-letivos-diz-ministro.shtml>

Haddad, Mônica. 2008. Bolsa Família and the needy: is allocation contributing to equity in Brazil? *Journal of International Development*, 20, 5: 654-669.

Hunter, Wendy and Timothy Power. 2007. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics & Society*, 49, 1: 1-30.

IPPR. 2011. Mission to Brazil. March. [http://www.ippr.org/uploadedFiles/\\_research\\_teams\\_2009/Projects/Global\\_Change/globalisation-mission-to-brazil\\_110328.pdf](http://www.ippr.org/uploadedFiles/_research_teams_2009/Projects/Global_Change/globalisation-mission-to-brazil_110328.pdf)

Kellner, Hansfried and Frank Heuberger. 1992. Life-style Engineering: Some Theoretical Reflections.' In *Hidden Technocrats: The New Class and New Capitalism*. Hansfried Kellner and Frank Neuberger, eds. London: Transaction Publishers.

Lomelí, Enrique Valencia. 2008. Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations. *Annual Review of Sociology*, 34: 475-499.

Marques, Luciana. 2011. Em pronunciamento, Dilma anuncia medidas para educação. *Veja*. 10 February. <http://veja.abril.com.br/blog/politica/governo-dilma-rousseff/dilma-anuncia-medidas-para-educacao/>

MEC. 2007. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Brasília: MEC. <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>

Meynaud, Jean. 1968. *Technocracy*. Trans. Paul Barnes. New York: The Free Press.

Moço, Anderson. 2010. Balanço do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. *Revista Escola*. March. <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/legislacao/pne-plano-nacional-de-educacao-537431.shtml>

Parkin, James. 1994. *Public Management: Technocracy, democracy and organizational reform*. Aldershot: Avebury.

Portela de Oliveira, Romualdo. 2009. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação e Sociedade*, 30.

PREAL. 2009. *Overcoming Inertia? A Report Card on Education in Brazil*. Washington DC and Santiago de Chile: Partnership for Educational Revitalization in the Americas.

PT. 2010. Lei de resolução aprovada pelo 4o Congresso sobre Diretrizes do Programa do Governo. Press release. 22 February. <http://www.pt.org.br/portalpt/noticias/eleicoes-2010-11/leia-resolucao-aprovada-pelo-4o-congresso-sobre-diretrizes-do-programa-de-governo-3264.html>

Puryear, Jeffrey and Tamara Ortega Godspeed. 2011. How can education help Latin American develop? *Global Journal of Emerging Market Economies*, 3, 1: 111-134.

Ree, Gerard van der. 2007. *Contesting Modernities: Projects of Modernisation in Chile, 1964-2006*. Amsterdam: Dutch University Press.

Rocha, Geisa.Maria. 2002. Neo-Dependency in Brazil. *New Left Review*, 16, July-August.

Samuels, David. 2004. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, 37, 9: 999-1024.

Santos, Jolido. 2011. 1º pronunciamento da presidente Dilma Rousseff – trata de Educação. 10 February. <http://www.joildo.net/video/1%C2%BA-pronunciamento-da-presidente-dilma-rousseff/>

Silva, Patricio. 2008. *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.

Soares, Fábio Veras, Rafael Perez Ribas and Rafael Guerreiro Osório. 2010. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, 45, 2: 173-190.

Souza, Paulo Renato. 2005. *A Revolução Gerenciada: Educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall.

*Universia*. 2010. Propostas de Dilma Rousseff (PT) para a Educação. 27 September. [http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2010/09/27/620334/propostas-dilma-rousseff-\(pt\)-educacao.html](http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2010/09/27/620334/propostas-dilma-rousseff-(pt)-educacao.html)

Yocelzky, Ricardo. 1987. *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. Mexico: Universidad Autónoma Metropolitana.

Zemelman, Miriam and Isabel Jara. 2004. La Educación chilena en el Cambio Epocal. *Anales de la Universidad de Chile*, 6, 16, 97-118.

Zucco, Cesar. 2008. The President's 'New' Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. *Journal of Latin American Studies*, 40: 29-49.

Recebido em Dezembro de 2011

Aprovado em Março de 2012

# Subsidio escolar a la población vulnerable (SEP): Implementación e impacto en escuelas rurales en Chile

School subsidy to vulnerable populations (SEP):  
Implementation and impact on rural schools in Chile

---

**Amada Opazo<sup>1</sup>**  
**Claudio Frites<sup>2</sup>**  
**Leopoldo López<sup>3</sup>**

## Resumo

Este trabalho corresponde a um estudo de caso que analisa a distribuição dos recursos de um dos instrumentos de correção de desigualdade, conhecida como a Lei de Subvenção Escolar Preferencial. Para tanto, se contextualiza e descreve o funcionamento desta política pública, a partir de material administrativo e de entrevistas com diretores escolares. O trabalho conclui pontuando algumas críticas a partir de evidências empíricas que mostram que o uso desses recursos e o nível do custo/efetividade em torno de se obter bons resultados em testes de qualidade da educação chilena. Uma vez que depois de investir USD\$ 500.000 em seis instituições de ensino rurais, logram subir marginalmente sua pontuação média em dois anos (1%), observando-se ainda algumas escolas subindo e outras baixando.

*Palavras-chave: Subvenção; Equidade; Política Educacional; Política Escolar e gestão de recursos.*

## Resumen

Este trabajo corresponde a un estudio de caso que analiza la distribución de los recursos de uno de los instrumentos correctores de inequidad, conocido como la Ley de Subvención Escolar Preferencial. Para ello, se contextualiza y se describe la operación de esta política pública, a partir de material administrativo y de entrevistas con los directores de los establecimientos. Se concluye planteando algunas críticas a partir de la evidencia empírica insuficiente que sustenta el uso de estos recursos y nivel de costo/efectividad en torno a la obtención de buenos resultados en la prueba de calidad de la educación chilena. Puesto que después de invertir US\$ 500.000 en seis establecimientos educacionales rurales, logran subir marginalmente su puntaje promedio en dos años (1%), con algunas escuelas que suben y otras que bajan.

*Palabras claves: Subvención; equidad; política educativa; política escolar y gestión de recursos.*

---

**1 Profesora Educación Física. Instituto Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca.**

**2 Sociólogo Universidad de Chile. Instituto Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca.**

**3 MBA Florida International University. Instituto Investigación y Desarrollo Educacional, Universidad de Talca.**

## Abstract

This work corresponds to a case study that analyzes the distribution of the resources of one of the instruments of inequity correction, known as the “Ley SEP”. This analysis is done by contextualizing and describing the operation of this public policy, based on administrative material and interviews with the schools’ principals. We conclude by raising some criticism about the insufficient empirical evidence to support the use of these resources and the level of cost/effectiveness in obtaining positive results in the Chilean quality test of education. After investing US\$ 500,000 in six schools, the test scores climbed only marginally in two years (1%), with some schools going up and others down.

*Key words: Voucher, equity, educational policy, k12 policy and resources management.*

## Introducción

En el contexto social chileno es una materia clave mejorar la calidad y equidad de la educación. En Chile, cuando ya han sido superados en grado importante los problemas de acceso y cobertura, con una educación obligatoria de 12 años y con inversión pública y privada que prácticamente se ha doblado en los últimos 20 años, la temática de la equidad es claramente, junto a la calidad la tarea del presente y del futuro.

En esta línea, se han implementado una serie de medidas insertas en diversas reformas que dan cuenta de esta preocupación, pero que no han alcanzado los resultados esperados. Dada la complejidad de los desafíos para el ámbito educativo, a saber: la ciudadanía, la equidad y la productividad. Es imperativo analizar la implementación de políticas que tienen por objetivo reducir la brecha entre los resultados y mejorar los estándares educativos.

## Antecedentes

El sistema de educación en Chile experimentó profundas transformaciones desde inicios de la década de 1980, instaurándose un modelo de financiamiento, gestión y estructura, que descentraliza su administración e introdujo incentivos de mercado para estimular el aumento de escuelas privadas con financiamiento estatal (Cox, 2003). Se trató de reformas profundas de carácter estructural, para las que no hubo necesidad de consensos dada la existencia de una dictadura.

Se configuró de este modo un mercado educativo imperfecto, de gran dinámica, pero con una serie de fallas inherentes al sector en se que aplicaba, las que han sido ampliamente documentadas, ya que -entre otras razones-, las escuelas no funcionan como empresas privadas, los padres no se comportan como consumidores “racionales”; no hay información suficiente, por lo que se inhibe la competencia transparente; y por último, la educación es un bien de valor social y no solo un bien de consumo (CEPAL, 2000).

Desde entonces el financiamiento estatal es canalizado –esencialmente- a través de una subvención fija, que es administrada por los municipios cuando la provisión es pública y por sostenedores particulares cuando la provisión es privada, esquema de subvenciones que se extiende a nivel nacional y alcanza actualmente a más del 90% de la población escolar. A lo que se agrega una tercera clase de establecimientos, los privados pagados, existentes previo a estas reformas, que no reciben financiamiento del Estado y cuya incidencia históricamente nunca ha superado el 10% de la matrícula total (Contreras et. al, 2011).

A partir de 1990, con el advenimiento de la democracia, se diseñan e implementan una serie de políticas que se incorporan como vectores de calidad y equidad en el sistema educativo, interviniendo el sistema escolar a través de distintas reformas que implicaron: el estatuto docente, modificación de la duración de la obligatoriedad escolar, programas de intervención en salud y alimentación para estudiantes, como además en infraestructura

y equipamiento escolar, más una reforma curricular que abarcó todo el sistema escolar. Dichas medidas significaron inversiones importantes en infraestructura, remuneraciones docentes, más el financiamiento de una serie de programas educativos (Mizala, 2009). No obstante lo anterior, las cuantiosas inversiones realizadas, que llevaron el gasto público en educación entre los años 1990 y 2008 de 2,4 a 4,2 por ciento del PIB del país (Eyzaguirre, 2010), no tuvieron el resultado esperado. De este modo, pese a los numerosos programas de apoyo y reformas impulsadas, los establecimientos educacionales han permanecido en una situación de relativo estancamiento y no han logrado repuntar en sus resultados.

En este contexto, el año 2008, se promulga la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley 20.248 o Ley SEP), que entrega una subvención diferenciada –aproximadamente un 50% adicional al subsidio basal- a los mantenedores de establecimientos escolares que adhieren a la Ley SEP. La incorporación de la escuela a esta modalidad es voluntaria, y se entrega conforme el número de estudiantes vulnerables.

La Ley SEP no establece diferencias según el tipo de dependencia (propietario o mantenedor del establecimiento sea privado o público), por su lógica puede ser vista, en primer lugar, como una corrección de la desigualdad en la asignación del “precio” de educar a estudiantes menos aventajados y, en segundo lugar, como un estímulo -un 50% más de subvención por estudiante- que considera un aumento significativo en los resultados esperados en el SIMCE<sup>4</sup> (Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación) y rendición de cuentas de los establecimientos (Elacqua, 2010).

De este modo, la SEP busca mejorar el sistema educativo en dos ámbitos: desde la equidad, pues introduce elementos correctivos al prohibir prácticas de selección de ingreso de los estudiantes al establecimiento (al menos hasta el 6° grado) y de expulsión; asumiendo las diferencias socioeconómicas de los estudiantes otorgando mayor financiamiento a los que definidos como prioritarios, es decir: para “quienes la situación económica dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo” (Artículo 2°, Ley 20.248). En segundo lugar, desde la calidad, al implicar compromisos y consecuencias de acuerdo al logro de metas y resultados observables (Rivera, 2007).

Previo a la Ley SEP, por espacio de 28 años el financiamiento del sistema escolar utilizó como herramienta principal un subsidio plano que al tenor de todos los actores relevantes ha reforzado las desigualdades existentes (Sapelli, 2006), dado que su monto variaba solo en relación a sus costos de operación –de acuerdo a su nivel, modalidad de enseñanza y ubicación geográfica- (Mineduc, 2007) –algo así como un 7% del valor- sin considerar el nivel socioeconómico de los estudiantes (González, Mizala y Romaguera, 2002). En la medida que no se considera el mayor costo de educar a los estudiantes más vulnerables, se presenta un incentivo a la exclusión y segregación, que se materializaba a través de procesos de selección y expulsión desde el sistema privado hacia el sistema público, que está obligado, como corresponde, a aceptar a todos los estudiantes como parte del derecho a educación que confiere la sociedad por intermedio del Estado. No existiendo tampoco una posibilidad real de escoger las escuelas para los padres (“*school choice*”), en la medida que operaban estos procesos, reforzados por el financiamiento compartido, que es un cobro adicional que pueden realizar los establecimientos escolares, especialmente los privados, sin que ello implique perder el subsidio por estudiante que reciben del Estado (Donoso, 2011).

De este modo, buscando corregir este problema de diseño del sistema de financiamiento instalado desde el año 1981, el año 2008 se promulga la Ley SEP (Ley 20.248), que entrega una subvención adicional –pasando de US\$ 75 a 120<sup>5</sup> por estudiante- para quienes son identificados como prioritarios, que se definen según su vulnerabilidad socioeconómica y por su nivel de concentración al interior de los establecimientos.

---

**4 El SIMCE es una prueba anual y estandarizada, los peores establecimientos obtienen puntajes del orden de 210 mientras que los mejores del orden de 320 puntos.**

**5 En US\$ al 31 de julio de 2012 donde US\$ 1,00 equivale a \$483,00 pesos chilenos.**

La Ley SEP se establece que un estudiante es prioritario si cumple al menos uno de los siguientes requisitos: Pertener al programa Chile Solidario (política de gobierno que trabaja con la extrema pobreza).

Se encuentra en el tercio más vulnerable según la ficha de protección social, que evalúa el grado de vulnerabilidad de las familias, a través de indicadores cualitativos y cuantitativos.

Pertener al tramo A del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Si el hogar tiene bajos ingresos familiares, baja escolaridad de la madre, ruralidad o pobreza comunal.

Una exigencia de la Ley SEP se refiere a la elaboración de Planes de Mejoramiento que deben diseñar y ejecutar los establecimientos escolares beneficiarios de este subsidio, condición que además es perentoria para poder adjudicarse los fondos. Los Planes deben abordar dimensiones como gestión del currículo, liderazgo escolar, convivencia escolar y gestión de recursos<sup>6</sup>. Estos procesos de mejora son apoyados por organismos externos privados que trabajan con y sin fines de lucro –las denominadas Asesorías Técnica Educativa (ATE)-, que elaboran Planes de Mejoramiento educativo en las escuelas. Con ese fin, se ha creado un registro público de personas y entidades pedagógicas y técnicas de apoyo, que están habilitadas para prestar asesoría técnica a los establecimientos educacionales (Bellei: 2010). En la tabla siguiente se presentan las dimensiones susceptibles de inversión con un detalle no exhaustivo de los ítemes en los que se pueden destinar los recursos.

**Tabla N° 1: Categorías de Gastos de la Ley SEP**

1° Categoría: Gastos de Operación de bienes y servicios	2° Categoría: Gastos en Personal	3° Categoría: Gastos en asesoría técnica y capacitación	4° Categoría: Gastos en Recursos de Aprendizaje	5° Categoría: Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico.	6° Categoría: Gastos de imprevistos	Categoría Especial: Gastos de Zona de Catástrofe
Materiales escolares	Horas docentes por subsector	Contratación de una Asistencia Técnica Educativa ATE	Talleres de apoyo al lenguaje	Textos de estudio	Papel de impresión	Mobiliario
Materiales de Oficina	Horas docentes para coordinación	Cursos de perfeccionamiento docente	Talleres de apoyo a las matemáticas	Cuentos	Repuestos	Reparaciones Menores
Materiales de bibliotecas	Horas asistentes de la educación	Contratación de asistencia de perfeccionamiento	Talleres de convivencia	Literatura	Cafetería / Coffe Break	Material de Aseo
Materiales tecnológicos	Horas asistentes administrativos	Cursos de capacitación	Talleres de liderazgo	Pizarras	Archivadores-carpetas	Material de Construcción
Arriendo de salas	Horas monitores	Asistentes de la educación	Talleres de autoestima	Computadores	Convivencias	Horas de carpintería

Fuente: Elaboración propia

La Ley SEP se implementa en su primer año desde prekínder (PK) hasta cuarto grado básico (4), a la que se incorporan, de manera gradual y sucesiva, un curso por año, hasta completar la enseñanza secundaria (12 años en total).

En su implementación, las escuelas que adhieren a la Ley SEP son clasificadas según su rendimiento en la prueba SIMCE en “autónomas o emergentes”. Las primeras son aquellas que presentan buenos resultados, mientras las segundas deben diseñar e implementar un programa de mejoramiento educativo, que les permita realizar mejoras en cuatro años. Si después de ese periodo no se obtienen los resultados deseados, esa escuela es declarada “en recuperación”, y se otorga en reemplazo de la Subvención Escolar Preferencial un aporte transitorio, mientras se implementa un nuevo plan, en el que participan sostenedor, MINEDUC y una entidad

**6 Dimensiones consideradas en el Marco para la Buena Dirección, que orienta desde el año 2005 el hacer de los establecimientos escolares en esta materia.**

técnica reconocida. A su vez, los estándares nacionales y criterios específicos para la calificación de resultados, son actualizados cada cinco años por el Ministerio de Educación (Artículo 10).

Dada la existencia de un sistema altamente heterogéneo, la autoridad opera bajo el supuesto que desde una perspectiva central es muy difícil saber qué hace a una escuela mejor que otra y, por tanto, sería imposible determinar pautas generales, o qué procesos de aprendizaje son los más efectivos para cada una de ellas. Respecto a este esquema, el supuesto es que el rol de la autoridad es indicar los incentivos correctos que motiven a las escuelas a adoptar planes y políticas para mejorar sus resultados pedagógicos. Esa es la lógica que subyace a la Ley SEP, dado que asume la complejidad de los procesos de aprendizaje y que algunas metodologías o programas funcionan mejor en algunos lugares que otros (dada la existencia, por ejemplo, de factores socioeconómicos o étnicos).

La investigación que se expone evaluó la implementación de esta Ley en seis establecimientos educacionales rurales de la región del Maule, en particular en qué ámbitos se han invertido los recursos SEP dispuestos. Además, se compara el uso de recursos por escuela y se contrasta con el aumento del puntaje en la prueba SIMCE para los cuartos básicos.

La importancia del estudio reside en que se observa que la planificación se ha dejado en el espacio local y sin existir evidencia concluyente o consenso respecto a cuáles son las mejores decisiones de inversión en el uso de recursos o respecto a cuál es la relación entre costo y efectividad en los resultados. Es relevante analizar en qué ámbitos los colegios han destinado sus recursos y el posible impacto implementado estas reformas.

## Metodología

Se evaluaron seis establecimientos escolares con alto índice de vulnerabilidad y de ruralidad en la Región del Maule, perteneciente al territorio centro sur del país (comunas de Sagrada Familia y Curepto), que se incorporaron a la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) desde el primer año de funcionamiento el 2008.

Se obtuvo información de los registros de la Ley SEP y de entrevistas a los directores, respecto de la inversión del año 2009 y 2010, cuando se operacionaliza de manera estable la Ley en esas escuelas.

Los establecimientos educacionales se seleccionaron de manera intencionada, atendiendo a que tuvieran una alta matrícula de estudiantes vulnerables, existieran tanto escuelas emergentes como autónomas, estuvieran ubicadas en el sector rural y un alto presupuesto dedicado a Planes de Mejoramiento.

## Caracterización de la muestra

Las escuelas serán identificadas mediante números, las tres primeras –N° 1, N° 2 y N° 3- serán las correspondientes a la Comuna de Sagrada Familia y las tres últimas –N° 4, N° 5 y N°6- a la Comuna de Curepto.

**Tabla N°2: Escuelas que participan en el estudio**

Escuela	Clasificación	Matrícula	% Prioritarios	SIMCE 2008	Grupo
1	Autónoma	461	48%	257	Medio-Bajo
2	Emergente	173	49%	269,5	Medio-Bajo
3	Autónoma	340	64%	292	Medio-Bajo
4	Autónoma	536	30%	248	Medio Bajo
5	Emergente	102	51%	244	Bajo
6	Emergente	60	67%	213	Bajo

## Análisis y Resultados

El objetivo de la investigación fue identificar la distribución de los recursos financieros de la Subvención Escolar Preferencial de seis escuelas con altos índices de vulnerabilidad pertenecientes a dos comunas rurales del territorio centro sur del país (Región del Maule<sup>7</sup>). Los datos dan cuenta que no hay un patrón definido y que los distintos énfasis corresponden a las categorías de: (i) inversión de materiales de insumos de bienes y servicios, así como de (ii) equipamientos de apoyo pedagógico.

### Gastos SEP por año

En la tabla N° 3 se muestra el resultado anual de gastos, marcándose una alta diferencia de inversión para los años en estudio. Quizás lo más relevante desde el punto de vista financiero es que las escuelas no invirtieron todo el dinero que tenían destinado, las razones pueden: cautela en la inversión, que el Ministerio de Educación envía dinero al final del año escolar, los que son entregados a los mantenedores (o sostenedores) municipales, demorándose la transferencia a las escuelas. Cualquiera sea el caso, esto redundará en menor efectividad en el uso de los recursos.

**Tabla N°3: Resultados gastos SEP (US\$)**

Escuelas	2009	2010	Total
1	38.693,08	124.078,66	162.772
2	17.425,77	44.529,55	61.955
3	42.396,15	44.445,47	86.842
4	20.465,14	120.771,82	141.237
5	13.604,73	18.456,30	32.061
6	6.512,76	29.537,94	36.051

Nota: Gastos SEP por año

Las escuelas en estudio reciben ingresos diferenciados, en consideración al número de estudiantes prioritarios y su nivel de concentración. Las escuelas N° 1 y N° 4 tienen los más altos gastos, mientras las N° 2, N° 5 y N° 6 tienen los menores. La escuela N° 3, es la que presenta un gasto con menos diferencias entre el año 2009 y 2010.

Cuatro de las seis escuelas (menos la N° 3 y N° 5) tienen altas diferencias de inversión SEP de un año a otro, esto puede ser por el excedente que dejaron y se invierte el segundo año, o bien porque su propuesta de inversión siguió ese patrón. La cantidad de dinero que se invierte en el año 2009, es mucho menor que la del año 2010, sin que la matrícula de estudiantes prioritarios sea muy distinta de un año a otro, cuestión que es llamativa y que no se sabe a qué razón responde.

En el siguiente cuadro se muestra los recursos que reciben por año las escuelas del estudio. Este dato tiene que ver con el Ingreso de recursos SEP por año.

**7 Región que posee la mayor proporción de población rural de estas unidades territoriales, con índices cercanos al 35% según estimaciones preliminares del Censo 2012.**

**Tabla N°4: Ingresos SEP por Escuela (US\$)**

Escuelas	2009	2010	TOTAL
1	111.600	123.476	235.075
2	42.125	44.812	86.938
3	81.359	99.322	180.681
4	117.289	119.421	236.710
5	22.414	16.012	38.425
6	16.958	20.781	37.739

Nota: Ingresos de las escuelas por concepto SEP. Son los registros que informan los sostenedores

Los ingresos de las escuelas por concepto de la Ley SEP son similares de un año a otro y levemente mayores en el segundo año. Esto quiere decir que las matrículas por estudiantes vulnerables se mantienen del primer y segundo año o se incrementan levemente. De este modo, se puede proyectar la inversión SEP por los cuatro años que será implementado el Plan de Mejoramiento de cada escuela, con una mayor certidumbre respecto a la estabilidad de los ingresos en el tiempo.

Cada escuela recibe un monto anual por los estudiantes prioritarios que asisten a la escuela y sobre ese monto deben trabajar para invertir en su Plan de Mejoramiento. A continuación se presenta el nivel de ejecución presupuestaria, a considerar en los años 2009 y 2010.

**Tabla N°5: Ingresos egresos SEP año 2009-2010 US\$**

Escuela	Total de Ingresos	% de Ingresos	Total de Egresos	% de Egreso
1	235.075	100%	162.772	69,24%
2	86.938	100%	61.955	71,26%
3	180.681	100%	86.842	48,06%
4	236.710	100%	141.237	59,67%
5	38.425	100%	32.061	83,44%
6	37.739	100%	36.051	95,53%

Nota: Ingresos v/s Egresos

Las escuelas acogidas a la Ley SEP presentan una gran variabilidad en los niveles de ejecución presupuestaria –entre un 48% y un 95.5%- dando cuenta de una ineficiencia en el uso de recursos, pues registran un saldo que se acumula para al año siguiente. Las escuelas gastan menos de lo que reciben, lo que da cuenta de una gestión que debe mejorar, lo que puede deberse a inversiones subestimadas y/o problemas de coordinación entre los municipios y el MINEDUC, ya que los recursos llegan muy tarde y habría en ocasiones una gestión deficiente. Este último punto se está mejorando –parcialmente- dada la obligación de que los municipios tengan una cuenta separada para los dineros SEP.

### Gastos SEP por Categorías

Se presentan las categorías en las que se invierte de acuerdo al Plan de Mejoramiento. En la siguiente tabla se resumen de gastos por categoría:

**Tabla N°6: Resumen de Gastos por Categorías años 2009-2010 (US\$)**

Categorías	Escuela 1	Escuela 2	Escuela 3	Escuela 4	Escuela 5	Escuela 6
Gastos de operación de bienes y servicios	45,04%	42,20%	73,55%	23,44%	53,39%	62,28%
Gastos en personal	17,94%	25,76%	8,11%	0,00%	0,00%	0,00%
Gastos en asesoría técnica y capacitación	8,50%	15,73%	12,10%	0,00%	22,89%	11,89%
Gastos en Recursos de Aprendizaje	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,59%	2,52%
Gastos en equipamiento de apoyo pedagógico	27,58%	15,59%	6,19%	68,33%	14,20%	5,60%
Gastos de imprevistos	0,82%	0,46%	0,04%	0,00%	0,00%	17,72%
Gastos de zona de catástrofe (categoría especial)	0,12%	0,25%	0,00%	8,23%	7,92%	0,00%
<b>Total</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia

Nota: Gastos por categorías agrupados en el año 2009 y 2010 según registros de las escuelas y /o sostenedor

La tabla N°6 expone el total de recursos invertidos en cada categoría para implementar los Planes de Mejoramiento Educativo. Una primera observación se refiere a la priorización en bienes-servicios, asesoría técnica-capacitación, y equipamiento de apoyo pedagógico. En la categoría de bienes y servicios mientras la escuela N° 4 invierte un 23,4% de sus recursos, la escuela N° 3 destina un 73,5% de sus dineros SEP. Asimismo, vemos este amplio rango en las inversiones en equipamiento de apoyo pedagógico, donde la escuela que menos invierte es la N° 6 con un 5,6% mientras la que más lo hace es la escuela N° 4 con un 68,3%. La heterogeneidad en el uso de recursos da cuenta de la libertad en la elaboración de los Planes de Mejoramiento, las distintas realidades que presentan los establecimientos y las percepciones que los directores tienen sobre sus realidades.

## Entrevistas Directivos

Se realizaron entrevistas para evaluar la percepción de los directivos respecto a la inversión de los recursos de la SEP, en cuanto a: el Plan de Mejoramiento, sus acciones y los objetivos que se persiguen con los recursos. Los directores llevan registro de la administración de los recursos SEP, de manera de permitir el monitoreo de las acciones de su Plan de Mejoramiento. Esto se materializa a través de registros impresos a los que se tuvo acceso, cumpliendo de este modo con la exigencia de transparencia en la administración de los recursos, existiendo respaldo de todos los ingresos y egresos de la inversión de recursos en su escuela, que permite el monitoreo constante y *accountability* de los gastos en resguardo de los recursos de los más pobres.

Superado lo administrativo-contable, se evalúan las acciones de Plan de Mejoramiento y la percepción respecto a la lógica que subyace a la toma de decisiones, atendiendo a la equidad para la calidad educativa.

En términos generales, se alude a compras de materiales tecnológicos, para mejora del lenguaje, matemáticas y ciencias. Aumento de horas docentes, textos, incorporación de otros profesionales de apoyo – psicólogos, fonoaudiólogos, psicopedagogos, etc.-, giras de estudios, insumos en papel y tinta.

De este modo, la mayoría de los establecimientos trabaja tomando los recursos y atendiendo sus necesidades inmediatas de materiales básicos para su funcionamiento. Una excepción corresponde a la escuela N°3, cuyo director expresa que sus compras son parte de un proyecto estratégico, que enfatiza la atención a los estudiantes prioritarios, que asistan a la escuela sin tener ningún gasto y cubrir todas las necesidades educativas, que incluye vestuario, útiles escolares y transporte.

En lo referente a la relación entre estas decisiones de inversión SEP y las mejoras en los resultados, se señala que hay evaluaciones mayoritariamente externas que velan por eso, ATE, SIMCE y monitoreo del MINEDUC (Ministerio de Educación). Externalizando de este modo la evaluación sobre la pertinencia de las inversiones.

Al consultar sobre la percepción de la calidad de los aprendizajes con las medidas adoptadas por el programa de Subvención Preferencial. Se señala preferentemente las áreas del currículo, como el mejoramiento en los subsectores de matemáticas y lenguaje, y la posibilidad de involucrar a los apoderados y mejorar la convivencia. El cambio se valora de manera favorable, en la medida que se puede implementar adecuadamente en cada escuela, pero plantean reparos sobre la burocracia para la adquisición de los materiales. No obstante, en general los directores están conformes con las inversiones, y los resultados de mejora los establecen con el SIMCE, evaluaciones con ATE y monitoreos periódicos.

En cuanto a la participación y sugerencias, se señala la necesidad de mejorar el apoyo del MINEDUC y la excesiva burocracia del sistema de implementación de las acciones, marcada, en alguna medida, por la inexperiencia al gestionar recursos directamente.

Al momento de establecer sugerencias a otros directivos, se plantea que es necesario focalizar la inversión, especialmente en equipos multidisciplinarios, y capacitaciones. Asimismo, se busca que la definición de los destinos de los recursos sea más autónoma o al menos compartida y no solo quede supeditada a lo que plantee el DAEM (Dirección de Administración Educativa Municipal).

Respecto a la implementación de la Ley SEP en sus establecimientos, las reacciones son variadas: en algunas escuelas los docentes lo vieron como una oportunidad, para otros fue una complicación debido a las nuevas tareas que imponía, un tercer grupo la rechazó inicialmente y luego fue mejorando su nivel de compromiso.

Las escuelas implementan sus Planes de manera muy mediática, con poca participación y como ellos mismos manifiestan contra el tiempo y sin espacios de reflexión, además con muy poca capacitación para la gestión y administración de recursos en un contexto deprimido y con solo la “esperanza” de movilidad educativa en razón a la mejora.

Respecto a la relación entre la inversión declarada en los Planes y las expectativas de calidad que sustenta esta subvención en las metas establecidas, se señala que existe esta relación, pero no es tan claro cuál es en definitiva la correspondencia de causalidad, por la dispersión del uso de los recursos y la novedad de la autogestión, y las exigencias de objetivos de aprendizajes dados por el Ministerio de Educación.

Las inversiones realizadas dejan ver las debilidades de la burocracia que comparten los sostenedores con el MINEDUC. Esto se refiere concretamente, a que las acciones y adquisiciones se demoran y atrasan la implementación del Plan de Mejoramiento, sobre todo los compromisos de horas con distintos profesionales. En este sentido, la gran incertidumbre debilita la autonomía que se propone como uno de sus principios. A esto se agrega, en ocasiones, la falta de compromiso de los docentes para apoyar con confianza este nuevo proyecto de escuela, en consideración a experiencias anteriores y por miedo a las consecuencias asociadas a los resultados esperados de parte de las autoridades, que son vistas como una amenaza.

Respecto a la focalización en los estudiantes prioritarios, en algunos casos las inversiones han sido directamente en su beneficio, aunque no siempre se reducen a ellos, por ende impactan a toda la escuela, y en algunos casos a toda la familia de los estudiantes, puesto que la implementación del vestuario, de útiles y de transporte antes era toda responsabilidad de la familia, aunque no pudiera cumplir sus obligaciones por sus bajos ingresos. Sin embargo, también hay casos en que los recursos adquiridos no estaban en uso -embalados o en bodegas- para evitar su deterioro y los estudiantes no tenían acceso. Debido a que no existía una persona encargada de administrar o procurar por su buen uso, lo que pone el acento en que junto a la inversión, se debe considerar la instalación de nuevas capacidades, junto a la mantención y sostenibilidad de la intervención.

Por ello es relevante contemplar dentro del plan la forma en que se usarán los recursos, y administrarán los recursos teniendo claros los protocolos de uso y de ejecución de todas las acciones.

## Registro de la percepción de motivación, expectativa y/o acogida

Los directores tienen una percepción de exceso de responsabilidad ante las demandas de la Ley SEP. En el caso de la escuela N°1, el director manifiesta buena acogida en general de la puesta en marcha de esta nueva iniciativa, son más recursos, pero sin mayor énfasis en el aporte específico que debe significar a la igualdad y equidad para los estudiantes prioritarios. No domina número de matrícula ni las especificaciones de los ingresos por ese concepto.

El director de la escuela N° 2 mantiene la información y organiza las acciones ordenadamente, pero ve con algo de temor la responsabilidad de manejar los recursos contra resultados. El director de la escuela N° 3 está muy informado de la propuesta SEP y manifiesta un gran entusiasmo en esta nueva posibilidad de mejora para su escuela y especialmente hacia los estudiantes prioritarios, se preocupa de que todos tengan sus materiales escolares y uniformes, entre otras implementaciones.

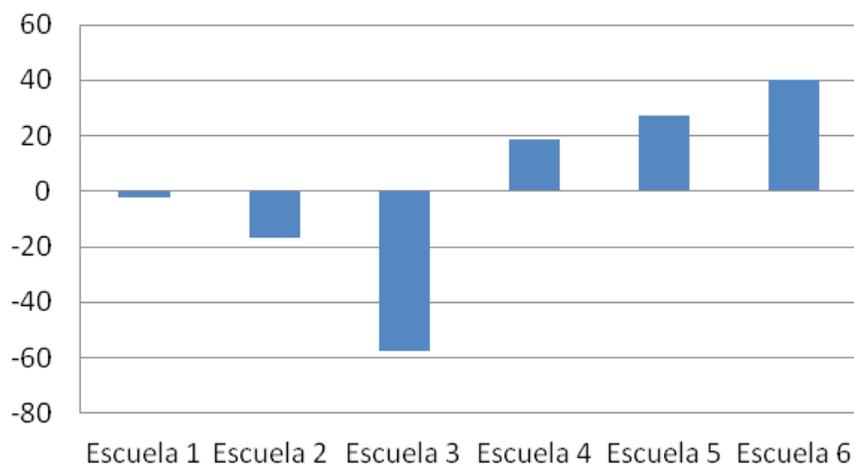
El director de la escuela N° 4 es neutro en su opinión y tiene poco orden en cuanto a sus recursos SEP, pero tiene altos ingreso por este concepto pues es una escuela grande. El de la escuela N° 5 manifiesta desmotivación y bajas expectativas de la implementación de la Ley. Dice que es rechazada por los profesores. Finalmente, el director de la escuela N° 6 muestra mucho entusiasmo por los nuevos recursos para los estudiantes. Mantiene alta motivación aunque sostiene críticas por la poca fluidez del trabajo en conjunto con el sostenedor y el Ministerio de Educación.

Por lo tanto, los directores de las escuelas manifiestan distintas percepciones en relación con la Ley SEP, unos muy motivados, otros muy descontentos y otros con pocos anhelos, pero funcionando.

### Los Resultados SIMCE

Los resultados de Calidad de los Aprendizajes son controlados a través del SIMCE instrumento de evaluación de la calidad educativa en Chile, y que permite evaluar cuánto mejoran en los aprendizajes las escuelas en estudio. En la actualidad el SIMCE se da en 4° y 8° básico. Se considera solo los resultados del nivel de 4° básico, pues la Ley en el periodo analizado solo impacta a estos estudiantes.

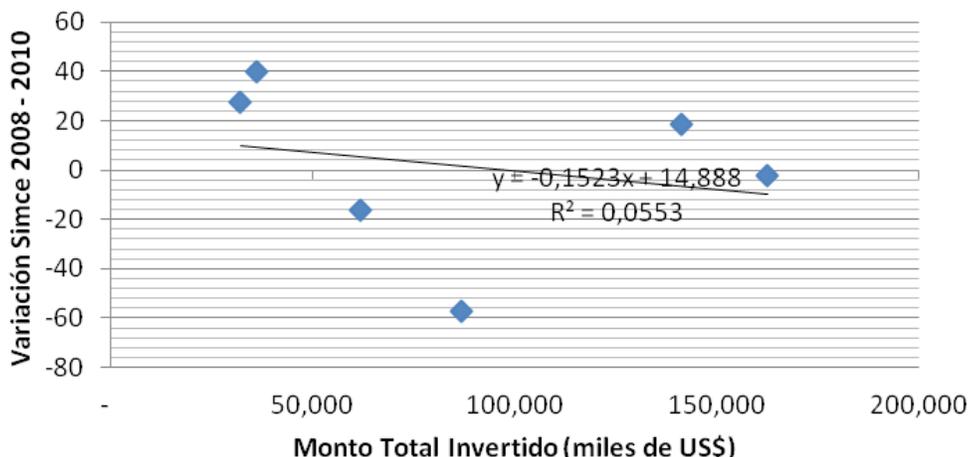
**Gráfico N° 1: Variación Puntaje SIMCE 2008 - 2010**



Fuente: [www.simce.cl](http://www.simce.cl)

Como se desprende del gráfico, tres escuelas bajan sus puntajes y otras logran subir, en promedio los seis establecimientos subieron 1,66 puntos con una inversión total de US\$ 520.917.

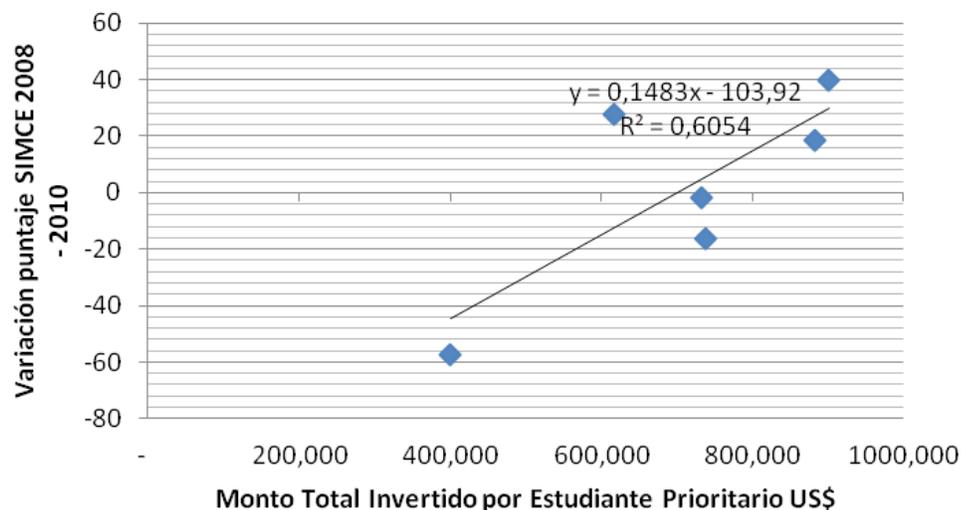
**Gráfico N° 2: Variación puntaje SIMCE versus monto total invertido US\$**



Fuente: Elaboración propia

Al graficarse la variación del puntaje SIMCE en relación al monto total invertido, se obtiene un coeficiente de correlación de -0,24, lo que implica que aunque no hay una fuerte la relación, a mayor inversión menor son los resultados. Sin embargo el  $R^2$  indicaría que la relación entre monto invertido y aumento de puntaje marginal.

**Gráfico N° 3: Variación puntaje SIMCE 2008 – 2010 versus Inversión por estudiante prioritario**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico muestra la relación positiva entre dinero invertido por estudiante prioritario y la variación del puntaje SIMCE. Aquí se puede apreciar una correlación de 0,78. Sin embargo se está suponiendo que todo el dinero va destinado a estudiantes prioritarios lo que no siempre es válido.

## Conclusiones

En primer lugar la Ley SEP se inserta como un vector de calidad y equidad en el sistema, dado que reconoce por primera vez que es más costoso educar a los estudiantes más vulnerables. Sin embargo el impacto de esta

Ley es difícil de medir ya que el destino de los nuevos recursos no permite observar una focalización en los estuantes prioritarios, las escuelas han invertido en gastos generales como el mejoramiento de la infraestructura que favorece a toda la comunidad educativa. Por los resultados obtenidos podemos afirmar que las inversiones no han tenido efecto en lo pedagógico. Por otro lado es difícil medir el impacto de la Ley SEP en los estudiantes vulnerables ya que no se entregan los resultados SIMCE pormenorizados.

El diseño de la Ley SEP plantea una evaluación de la política del gobierno cada cuatro años, no obstante el análisis de la implementación en las seis escuelas estudiadas, dan cuenta de la necesidad de un seguimiento y monitoreo permanente por parte de la autoridad para incorporar correcciones oportunas respecto a la efectividad de los gastos realizados y la esperanza de mejoras en lo pedagógico a partir de esta inversión.

Con respecto a la implementación de la Ley, se constata un bajo nivel de ejecución del presupuesto, esta situación se puede deber a dificultades de diversa índole: problemas administrativos, temor a la fiscalización o poca claridad en torno a las exigencias en la rendición de cuentas, pueden haber llevado a una excesiva prudencia en el uso de los recursos. Cualquiera sea el caso, esto revela que a la hora de la implementación no habían equipos capacitados adecuadamente para estos fines y asumir los desafíos de estas nuevas reformas.

A partir de esta situación, surge la interrogante sobre la focalización y efectividad de los recursos invertidos. Focalización, pensando en la mejora del rendimiento de aquellos estudiantes que son definidos como prioritarios y efectividad, cuando se observan los resultados obtenidos y se comparan con los esperados.

En general los establecimientos no son capaces de diagnosticar sus problemas pedagógicos y no tienen una retroalimentación cotidiana de sus procesos de aprendizajes.

De este modo, los criterios para utilizar los recursos se presentan de manera poco clara, aparentemente sin un proceso de discusión o una base empírica. Esto es muy complejo, dado que el eje de esta política debiera ser exclusivamente lo pedagógico y estos recursos presentan una serie de usos alternativos. Sin haber un debate o una discusión relevante sobre estos procesos, es válida la sospecha sobre hasta qué punto se puede seguir aumentando los recursos, sin que esto tenga su correlato en los resultados académicos. Si bien este estudio aborda solo 6 establecimientos, es importante ampliar la investigación.

Por último se observa que los directores tienen la percepción que están utilizando de buena forma los recursos SEP, sin que halla existido por parte de las autoridades ni de las ATEs una retroalimentación que los haga salir de ese estado de autocomplacencia.

## Bibliografía

Bellei, Cristián; González, Clemencia (2010). *“La asistencia técnica educativa en Chile y sus factores de calidad. Una revisión de la literatura”*. Asistencia técnica educativa: de la intuición a la evidencia. Fondef.

CEPAL (2000). *“Equidad, desarrollo y ciudadanía”*. CEPAL- Naciones Unidas.

Contreras, Dante; Hojman, Daniel; Huneus, Federico, Landerretche, Óscar (2011). *“El lucro en la educación escolar. Evidencia y Desafíos Regulatorios.”* Trabajos de Investigación en Políticas Públicas. Departamento de Economía Universidad de Chile.

Cox, Cristián (2003) *“Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX”*. En *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Cristián Cox et al. Editorial Universitaria.

Donoso, Sebastián (2011); *“El Financiamiento de la Educación Pública Chilena vía Subsidio: Consecuencias críticas sobre el Rol del Estado en Educación”*. FINEDUCA. Revista de Financiamento da Educação, Vol. 1. Revista electrónica, disponible en <http://seer.ufrgs.br/fineduca>

Elacqua, Gregory; Mosqueira, Úrsula; Santos, Humberto (2010) *“La toma de decisiones de un sostenedor;*

*Análisis a partir de la ley SEP*". Expansiva UDP, Instituto de Políticas Públicas.

Eyzaguirre, Sylvia (2010). *"Hacia reformas de segunda generación en educación"*. Puntos de Referencia N°327. Centro de Estudios Públicos.

González, Pablo; Mizala, Alejandra; Romaguera, Pilar (2002). *"Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile"*. Documentos de Trabajo Serie Economía. Nro. 150.

Mizala, Alejandra (2007). *"La economía política de la reforma educacional en Chile"*. Serie Estudios Socio / Económicos N° 36. Cieplan.

Mizala, Alejandra (2009). *"Vouchers educativos en Chile, la experiencia de un cuarto de siglo"*. En J. Díaz Malledo (ed) *Financiación de la Enseñanza Obligatoria: los Bonos Escolares en la Teoría y en la Práctica*. Fundación Funcas, Madrid. Colección Estudios de la Fundación.

Rivera, Felipe (2007). *"Proyecto de Ley sobre Subvención Escolar Preferencial para niños y Niñas socio-Económicamente Vulnerables"*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

MINEDUC (2005). *"Marco para la buena dirección"*. División de Educación General. Ministerio de Educación.

MINEDUC (2007). *"Guía de Subvenciones Educativas"*. Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación.

Ley N° 20.248 (2008). *"Ley de Subvención Escolar Preferencial"*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Sapelli, Cristián (2006) *"Desafíos del sistema educativo: La subvención preferencial"* en *Temas de Agenda Pública* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos) Año 1, N° 1.

*Recebido em Maio de 2012*

*Aprovado em Junho de 2012*

## Resenha

---

# LUNA, Sergio Vasconcelos de. Planejamento de pesquisa: uma introdução. São Paulo: EDUC, 2012.

**Por Carolina Langnor, Claudia A. Prestes e Douglas Z. Silvestre**

Há muito se discute as pesquisas no Brasil, tendo nos últimos anos aumentado a preocupação com a metodologia de pesquisa. Movido pela experiência e interesse nesse estudo, o professor Sérgio Luna reúne em seu livro reflexões sobre problemas e anseios que envolvessem a temática da metodologia de pesquisa, com a intenção de auxiliar pesquisadores no planejamento e desenvolvimento de seus trabalhos. Apesar de haver alguns anos da edição do livro, as discussões, observações e orientações contidas nele permanecem atuais e de grande relevância, como descreveremos a seguir.

Inicialmente, Luna preocupa-se em demonstrar que a pesquisa busca a produção de conhecimentos novos que contribuam socialmente e teoricamente para a área em questão, fazendo-se necessário que a organização do trabalho seja articulada entre os conceitos e teorias, estabelecendo relações entre os trabalhos desenvolvidos, com a preocupação de torná-la pública e acessível.

Logo, o autor apresenta alguns caminhos a serem seguidos para a elaboração de um projeto de pesquisa, mesmo não sendo possível estabelecer normas específicas para essa atividade, pois, segundo ele, o pesquisador deve estar atento às adaptações necessárias de acordo com os resultados que seus estudos apontarem; portanto, pretende sugerir um rumo e colaborar com a reflexão existente no planejamento.

A partir disso, o autor elenca nove conteúdos considerados básicos para a produção da pesquisa, os quais serão tratados a seguir.

O passo inicial da pesquisa é a *formulação de um problema*, que inclusive, pode ser elaborada a partir de observações da realidade ou levantamento de informações, de modo que o problema tenha o máximo de clareza possível, pois, dessa forma, os encaminhamentos posteriores serão mais adequados.

O aspecto seguinte trata do *levantamento de informações* necessárias para responder a pergunta. O autor revela então, a partir de um exemplo, de que maneira o levantamento dessas informações pode iniciar como um encaminhamento da pergunta inicial, que em seguida, demanda respostas adicionais e não diretas a diversos aspectos que surgem a partir do problema e irão colaborar para o encaminhamento da resposta.

Vale destacar o cuidado que o pesquisador deve ter com a viabilidade do projeto de pesquisa, levanto em conta tempo, recursos e tecnologia à disposição, de modo que possa considerar a relevância de tais informações e quais poderão ser tomadas como dados da pesquisa.

O pesquisador, após ter detalhado o seu problema de pesquisa e ter determinado as informações necessárias para responder as suas perguntas, vai *selecionar as melhores fontes dessas informações*. Primeiramente faz-se necessário classificar essas fontes, e Luna sugere quatro modelos:

- Observação direta que "(...) (se) refere ao registro de uma dada situação/fenômeno enquanto ela/ele ocorre" (LUNA, 2002, p.51). Considerada a mais direta das fontes, conforme as circunstâncias da pesquisa, esta é dependente das questões a responder e do problema elaborado, estando sujeita às questões e dúvidas de múltiplas ordens.

- Observação indireta é aquela que usa "(...) indícios ou pistas como informações das quais se deduzem outras informações" (LUNA, 2002, p.52). Essa observação, segundo Luna, pode ser feita quando se carece de

informações mais diretas, ou não há a intenção de interferir na situação estudada. O autor cita como exemplo, pesquisas feitas que, ao tornar necessário refazer o caminho da pesquisa, acabou-se não usando a fonte direta de informação, mas sim outros meios que continham formações iguais/parecidas.

- Relato verbal direto/indireto é considerado fonte controversa de informação, onde não se estuda os casos em si, mas sim a observação (de alguém), estando sujeita às interpretações que sofrem, às interferências momentâneas, emotivas, de outro interesse, etc. Dependendo da relação entre a fonte e a informação, "(...) o relato será tanto mais direto quanto menor for a intermediação entre a fonte e a informação que se deseja obter" (LUNA, 2002, p.53).

- Documento é a fonte de informação que contém registros de diferentes formas, desde dados oficiais até correspondências pessoais, entre outros, podendo ser direta ou indireta. Segundo o autor, no caso de documentos, a denominação passa a ser fontes primárias ou secundárias, por exemplo, as "obras originais de um autor, são consideradas como primárias, enquanto as traduções e comentários sobre esse autor já são consideradas fontes secundárias" (LUNA, 2002, p.54).

Feita a escolha entre estes tipos de fontes de informação, fica claro que, qualquer que seja o tipo escolhido, o pesquisador arcará com efeitos característicos, sendo que um modo de minimizar tais efeitos é escolhendo as fontes mais diretas possíveis. Na escolha de fontes indiretas é necessário que algumas questões sejam resolvidas com bastante cautela e observação. Sérgio Luna cita como exemplo de fonte indireta o relato verbal de uma "autoridade" que tem um status social que o cargo lhe dá em um determinado assunto. Por se tratar de uma autoridade, a fonte acaba por se tornar direta. Mas, dada a escolha, avaliações devem ser feitas ao recorrer a tal autoridade como: o que difere aquilo que a fonte sabe daquilo que opina? Qual o grau de neutralidade/senso-crítico da pessoa? Entre outras.

Depois de estabelecidas as fontes, o caminho a seguir é determinar os procedimentos para a **coleta das informações**, que pode variar de acordo com o tipo de fonte encaminhada, considerando sempre os aspectos positivos e negativos de cada tipo de coleta de modo a explorar ao máximo as possibilidades da pesquisa.

Com as informações obtidas, se faz necessário o **tratamento dessas informações**, a fim de permitir o encaminhamento às perguntas. Mesmo que algumas coletas sejam tão diretas que já apresentem um dado, outras ainda necessitam ser transformadas em um, sendo que as possibilidades dessa transformação podem variar entre métodos de tratamentos já existentes ou não.

Para a análise dessas informações, é necessário o uso de um **sistema teórico** a fim de interpretá-las, sendo que, entre outros, estão o levantamento da situação atual da área a ser pesquisada, a revisão teórica, a revisão de pesquisa empírica e a revisão histórica. Para Luna, tais estudos podem levar à formulação de diversas outras perguntas que podem funcionar como base para pesquisas, cabe ressaltar também que, mesmo com o campo teórico, que sugere uma facilidade para a elaboração de regras com relação aos seus encaminhamentos, o autor afirma a flexibilidade dos processos e a importância de perceber a possível necessidade de mudança nos encaminhamentos em cada caso.

No início dos trabalhos, é fundamental que o pesquisador faça um planejamento de toda a produção do texto, para que a apresentação do conteúdo seja clara e objetiva, facilitando também a **produção de respostas à pergunta formulada**. Certamente que, durante o processo, poderá haver necessidades de alterações, o que não significa prejuízos para o pesquisador. Planejar e organizar o texto, por exemplo, em subtítulos, deixa a sequência do texto já elaborada (LUNA, 2002). Não fazer esse planejamento coloca o pesquisador no risco de, ao fim do trabalho, "(...) o resultado seja uma longa sequência de análises que não se fecham e no qual o final tem pouca ou nenhuma relação com o início" (LUNA, 2002, p. 97). Sérgio Luna ainda sugere que em cada tópico exista uma introdução e conclusão do assunto.

Vale destacar que, a apresentação dos resultados deve caminhar com a preocupação no **grau de confiabilidade dos resultados** obtidos, sendo importante que o pesquisador não somente apresente as análises, mas mostre os modos como transformou as informações em dados e defenda os motivos de ter atingido suas conclusões.

Por fim, o pesquisador deve indicar em seu trabalho a **extensão dos resultados**, ou seja, explorar as

possibilidades de que os resultados obtidos, se em condições diferentes, poderiam produzir conclusões semelhantes. Esta generalidade amplia o poder explicativo dos resultados de uma pesquisa.

Luna aponta para a necessidade de que as análises do pesquisador superem a mera constatação das informações coletadas. As conclusões obtidas devem dar conta de explicar de que condições dependeram os resultados da pesquisa, os fatores que delinearão e contextualizaram o processo. Deste modo, o pesquisador poderá considerar possíveis vieses nas condições da pesquisa e, se necessário, rever seu planejamento. O pesquisador deve considerar em seu planejamento certo controle a respeito das condições que influenciarão a interpretação dos resultados. “Quanto mais controladas forem as condições de uma pesquisa, maior o rigor metodológico, maior a fidedignidade e menor a generalidade dos resultados” (LUNA, 2002, p. 72).

A intenção do autor, nesta obra, é trazer ao pesquisador um direcionamento crítico da formulação de um projeto de pesquisa. Neste processo o pesquisador pode estar sujeito a impasses quanto aos aspectos que delimitam uma pesquisa. Neste sentido, Luna destaca que existem diferenças quanto à relevância e a finalidade do projeto de acordo a área de atuação.

**O projeto de pesquisa versus programa de pesquisa** – O conhecimento capaz de produzir respostas relevantes para problemas complexos não será construído em um único projeto de pesquisa individual, mas a partir de um trabalho de criação coletiva. Um projeto grandioso, em que cada tema é amplamente analisado, consiste em um programa de pesquisa. O pesquisador que se propõe a estudar um assunto deve, a partir de um contexto maior, como um programa de pesquisa, delimitar seu projeto a fim de que seu problema de pesquisa encontre resultados que possam contribuir para a área de conhecimento escolhido. Luna afirma que “o melhor teste da relevância de um problema é o confronto com o que pesquisadores e profissionais vêm fazendo na área” (LUNA, 2002, p. 38).

**A diferença entre o pesquisar e o prestar serviços** – Nos últimos anos a relação do pesquisador com a transformação da realidade se intensificou, sua imersão na situação natural aumentou a relevância do conhecimento produzido. Também aumentou seu interesse em intervir na realidade pesquisada seja por uma ação direta ou pela dimensão das questões sociais abordadas em seu trabalho. No entanto, é preciso distinguir o que é uma pesquisa e o que é uma prestação de serviço. De acordo com Luna, o fato de que uma imersão na realidade e o compromisso com ela possam ser produtivos, não se configura suficiente que esta intervenção seja caracterizada como uma pesquisa. O autor assinala que não se pode fazer um juízo de valores quanto à escolha de qualquer uma das atividades. No entanto, cada uma terá um ponto de partida e de chegada que implicam em objetivos, procedimentos e resultados diferentes.

O profissional do projeto de intervenção, nem sempre um pesquisador, direciona seu trabalho a partir do que Luna intitula *queixa*, esta expressada por um interlocutor – um indivíduo, um grupo ou uma comunidade. Deste modo, a finalidade do seu serviço será a proposição de uma solução, caso isto ocorra, poderá dizer-se que o serviço prestado cumpriu sua função.

A prestação de serviço está sujeita a uma *validação social*, ou seja, o projeto se faz relevante pelos seus efeitos. Por esta razão, nem sempre haverá um compromisso com os procedimentos metodológicos empregados na formulação e execução do projeto.

Diferentemente da prestação de serviço, o principal critério para definir uma pesquisa é a produção de conhecimento novo, neste sentido, “o conhecimento deve ser relevante para a comunidade científica” (LUNA, 2002, p.23).

Por mais verdadeiro que seja o fato de que teoria e prática precisam interagir continuamente [...] ambas – prestação de serviço e pesquisa – têm objetivos e interlocutores diferentes que desempenham funções diferentes no processo de desenvolvimento do conhecimento (LUNA, 2002, p. 26).

Sérgio Vasconcelos de Luna traz questionamentos imprescindíveis para um pesquisador que busca efetuar seu trabalho de modo que ele apresente rigor e fidedignidade no meio acadêmico. Em toda a sua obra, o autor procura por em detalhes os processos e as etapas para se produzir uma pesquisa que tem como objetivo central sua consistência.

**RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**

# Relações raciais, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e livros didáticos de geografia

**Autor: Wellington Oliveira dos Santos**  
**Nível: Mestrado em Educação (PPGE/UFPR)**  
**Orientador: Dr. Paulo Vinícius Baptista Silva**

Neste trabalho efetuamos a análise da presença de personagens negros/as e brancos/as em ilustrações presentes em livros didáticos de Geografia para o 2º ano do ensino fundamental recomendados pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) de 2010. O objetivo foi analisar formas de hierarquização racial que podem estar presentes em livros didáticos de Geografia do ensino fundamental. Utilizamos a teoria da ideologia de J. B. Thompson para a interpretação das formas simbólicas presentes nesses materiais, combinada com procedimentos de análise de conteúdo para organização e interpretação dos dados. Na análise do contexto sócio-histórico de produção e circulação dos livros didáticos consideramos as discussões em torno do racismo brasileiro, além de pesquisas sobre discursos racistas em várias mídias e principalmente aqueles expressos nos livros didáticos. Consideramos também o papel do PNLD, enquanto política educacional, quando trata de combater o racismo na sua avaliação dos livros didáticos, bem como nos Guias e em seus editais. Para a análise quantitativa, inserida na análise formal das formas simbólicas, foi verificada uma amostra de 9 livros didáticos de Geografia para o 2º ano do ensino fundamental, da qual foram analisados 3.217 personagens em ilustrações. Com o auxílio do programa computacional *Statistical Package for Social Sciences 17* (SPSS) e de categorias pré-determinadas para organização e análise dos dados, contamos 1.929 personagens brancos e 663 personagens negros, o que indica uma taxa de branquidade de 2,9 personagens brancos para cada personagem negro da amostra. Considerando a análise do contexto de produção e circulação dos livros didáticos de Geografia e a análise formal efetuada, argumentamos que, apesar das denúncias de pesquisas anteriores com livros didáticos, da mobilização do movimento negro, da criação de políticas educacionais com foco na valorização da população negra e das exigências dos editais do PNLD/2010, permanece nos livros didáticos o discurso racista, que hierarquiza brancos e negros. Os livros didáticos de Geografia continuam veiculando em suas ilustrações discurso que universaliza a condição do branco como representante da espécie humana, característica marcante nas vinhetas relacionadas à construção do saber científico; via de regra estabelecem os personagens brancos como interlocutores dos textos, ao mesmo tempo *estigmatiza* personagem negro ao utilizá-lo como personagem típico de espaços de miséria. Em comparação com outras pesquisas, algumas formas não hierarquizadas na apresentação de personagens negros e brancos foram observadas, como a presença de personagens negros em contextos familiares e em atributos de valorização. Observamos que a inclusão de personagens negros pode ser feita pela banalização das desigualdades existentes entre negros e brancos, ou utilizando personagens negros nas capas dos livros didáticos sem modificações similares no conteúdo interno (que interpretamos como forma de *dissimulação* das desigualdades). Comparamos os resultados encontrados em nossa pesquisa com resultados de estudos com livros didáticos e outros sobre mídia em geral, e também pesquisas com livros didáticos de Geografia, apontando convergências e divergências. Realizamos uma discussão acerca do que o PNLD determina em seus critérios de combate ao racismo e valorização dos negros em seus editais, e o que os livros didáticos apresentam, buscando apreender até que ponto as políticas educacionais de combate ao racismo nos livros didáticos têm resultados nos livros didáticos de Geografia.

*Palavras-chave: Relações raciais; Discurso racista; Livros didáticos de Geografia; Programa Nacional do Livro Didático.*

**RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**

---

# Decisões judiciais e valorização dos profissionais do magistério

**Autor: Ludimar Rafanhim**  
**Nível: Mestrado em Educação (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Dra. Andréa Barbosa Gouveia**

Decisões judiciais e valorização dos profissionais do magistério é uma pesquisa que abrange decisões judiciais envolvendo profissionais do magistério do município de Curitiba entre os anos 2002 e 2010. O objetivo da investigação foi verificar se as decisões prolatadas nas ações ajuizadas individual ou coletivamente por docentes da rede municipal de educação de Curitiba contribuíram ou não para a valorização dos profissionais em questão, relacionado com a política educacional. Durante o estudo foram analisados processos judiciais em que são discutidos os diferentes aspectos da vida funcional dos servidores do magistério municipal de Curitiba. O trabalho foi organizado observando as seguintes etapas: discussão sobre o papel do Estado e os profissionais do magistério; mobilização dos profissionais do magistério de Curitiba por meio da Associação do Magistério Municipal de Curitiba e Sindicato do Magistério Municipal de Curitiba; evolução legislativa no Município de Curitiba no tocante aos profissionais do magistério; concepções de valorização profissional do magistério; análise dos pedidos, contestações e decisões nos processos judiciais individuais ou coletivos ajuizados por meio do departamento Jurídico do SISMMAC e análise do impacto que essas decisões tiveram na vida dos profissionais do magistério de Curitiba. Ao final da pesquisa concluiu-se que muitas decisões procedentes ou improcedentes impactaram positiva, mas também negativamente, na valorização dos profissionais do magistério, e que muitas das conquistas poderiam ter sido obtidas também pela mobilização. É conclusão ainda que a valorização profissional decorre da mobilização dos trabalhadores e que os processos judiciais são instrumentos para fortalecer a mobilização, mas que por si só não asseguram a plena valorização.

*Palavras-chave: Profissionais do magistério; Docentes; Decisões judiciais; Valorização Profissional; Sindicato; Judicialização.*

**RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**

---

# Um panorama da remuneração inicial dos professores nos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba: configurações, impasses e perspectivas

**Autora: Juliana Aparecida Alves Subirá**  
**Nível: Mestrado em Educação (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Dra. Andréa Barbosa Gouveia**

A presente investigação tem como objeto de estudo a remuneração dos professores no magistério público frente às políticas educacionais nacionais e municipais, desde a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, até o ano de 2010. Para abordar este objeto de estudo, fez-se necessário um breve resgate histórico do tratamento da remuneração no magistério público, nos limites da premência desta dissertação e dos mecanismos legais, desde o Brasil Colônia até a determinação da lei que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) aos professores. O objetivo é analisar se os arranjos das políticas educacionais alteraram ou alteram as condições da remuneração inicial dos professores da rede pública municipal no primeiro anel da região metropolitana de Curitiba e seus efeitos. Para a tarefa, foram coletadas em prefeituras e sindicatos informações sobre a remuneração inicial dos professores de ensino fundamental da rede municipal, dados que foram disponibilizados em tabelas salariais e na forma de leis municipais. Em posse dos dados, foi possível a construção do panorama da remuneração inicial dos professores na região metropolitana de Curitiba no período proposto por esta investigação. Da análise destes dados, aliada ao contexto socioeconômico dos municípios, são pontuadas algumas considerações da configuração da remuneração inicial dos professores do magistério público na região metropolitana de Curitiba, que podem não somente desvelar a remuneração inicial e suas condições como balizar a luta dos profissionais da educação no contexto da política educacional.

*Palavras-chave: Políticas educacionais; Remuneração inicial dos professores; Região metropolitana.*

**RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**

---

# Políticas de educação especial no ensino médio público paranaense: o aluno com deficiência em foco

**Autora: Ana Paula de Carvalho**  
**Nível: Mestrado em Educação (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Profa. Dra. Laura Ceretta Moreira**

Este estudo buscou, principalmente, elucidar como os alunos com deficiência física, intelectual, visual (cegueira/ baixa visão), múltipla e auditiva, com surdez e surdocegueira, matriculados no ensino médio, têm sido contemplados pelas políticas de educação especial. Sendo assim, intentou-se analisar textos normativos publicados em âmbito nacional e no Paraná, sobretudo a partir da década de 1990, que tratam da educação especial e do ensino médio. Para tanto, em um primeiro momento, foram apresentadas considerações sobre a trajetória histórica da educação especial e do ensino médio no contexto legislativo brasileiro, sendo que também foi possível realizar uma breve retomada sobre esse histórico, considerando-se, especificamente, o contexto paranaense. Para a análise dos textos normativos publicados em âmbito nacional e no Paraná, sobretudo a partir da década de 1990, os seguintes indicadores de análise foram elencados: (1º) Conceituação/ concepção do ensino médio e da educação especial; (2º) População-alvo do ensino médio e da educação especial nos documentos; (3º) Serviços de educação especial, com a intenção de perceber, principalmente, as garantias de acesso e permanência do alunado com deficiência no ensino médio, sendo necessário transitar por campos como as previsões específicas para o ensino fundamental e para as instituições especializadas. Também, realizou-se uma análise dos Microdados do Censo Escolar (2007, 2008 e 2009) disponibilizados pelo Ministério da Educação / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, na qual se buscou elucidar como está ocorrendo o acesso e a permanência de alunos com deficiência do ensino fundamental ao médio, considerando-se dados nacionais e paranaenses por rede de ensino. Observou-se que a educação especial e ensino médio têm marcas de uma democratização tardia que permeiam até hoje a conceituação/ concepção dessa etapa e modalidade da educação básica. Os Microdados analisados também revelaram uma descontinuidade nos estudos dos alunos com deficiência do ensino fundamental ao médio, principalmente quando se considera os primeiros anos do ensino fundamental, ocasionando um baixo número de alunos com deficiência que chega a ingressar no ensino médio. Esse quadro é ainda mais excludente quando são considerados os dados paranaenses. Assim, em síntese, foi possível perceber que ensino médio tem debilidades próprias até mesmo no plano normativo e que essas ocasionam reflexos particulares quando considerados os alunos com deficiência.

*Palavras-chave: Educação Especial. Ensino Médio. Paraná. Políticas Educacionais.*

**RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**

---

# Planejamento orçamentário e os recursos para a educação: um estudo sobre as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) dos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba

**Autora: Simony Rafaeli Quirino**  
**Nível: Mestrado em Educação (PPGE/UFPR)**  
**Orientadora: Dra. Andréa Barbosa Gouveia**

O presente trabalho tem como objetivo analisar o tratamento oferecido ao tema da educação nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos municípios que compreendem o primeiro anel metropolitano de Curitiba, nos anos 2001, 2006, 2007 e 2009. Para isso, verifica, inicialmente, como ocorre a apresentação das metas para a educação nestas leis, procurando observar as mudanças introduzidas durante os anos analisados e o tratamento oferecido as mesmas, bem como evidenciar se as LDOs foram sendo aprimoradas no que se refere à transparência desses dados. Em seguida, realiza a análise das metas planejadas para a Educação Infantil e para o Ensino Fundamental – séries iniciais, por meio de categorias (merenda, transporte, imóveis, infraestrutura, ações, programas, convênios, profissionais da educação e materiais didáticos e afins), procurando demonstrar as diferenças e as semelhanças no tratamento dessas metas nos anos correspondentes ao período do FUNDEF (2001 e 2006) e nos anos referentes ao período do FUNDEB (2007 e 2009). Além disso, seleciona dois municípios que apresentam formas distintas de tratamento das metas para a educação para serem analisados de forma mais detalhada por meio de entrevistas com os responsáveis pela elaboração das LDOs. Pode-se afirmar que as metas para a educação são organizadas nestas leis de diferentes formas e que existem alguns problemas na apresentação das mesmas, dificultando o seu acompanhamento. Por outro lado, verificou-se uma agenda educacional dos municípios no que se refere a algumas metas e observou-se em alguns municípios a preocupação com a captação de recursos extras, cuja fonte principal de recursos indicada foi o FNDE por meio de seus programas. No que se refere aos efeitos da política de fundos na definição destas metas, observou-se que o FUNDEF provocou pouco impacto, pois a focalização do Ensino Fundamental limitou-se a poucas metas, não houve priorização apenas dos profissionais do magistério no que se refere à capacitação, apenas um município previu meta de capacitação para professores leigos, poucos municípios previram metas relacionadas aos conselhos do FUNDEF e não houve o planejamento de metas relacionadas à valorização salarial dos professores. O mesmo acontecendo nas LDOs referentes ao período do FUNDEB, pois apesar de verificarmos a predominância de metas para ambas as etapas e o planejamento de metas relacionadas à capacitação dos profissionais da educação, apenas um município apresentou meta de planos de carreira, poucos municípios apresentaram metas de convênios para a Educação Infantil e não houve o planejamento de metas relacionadas à valorização salarial dos professores e aos conselhos do FUNDEB. Também não se observou diminuição de metas nos anos em que alguns municípios perderam recursos com os fundos. A análise dos casos específicos nos permitiu verificar que o processo de elaboração das LDOs precisa ser aberto à participação popular e no caso da definição de metas para a educação, principalmente, ao CACS FUNDEB. Além disso, nos faz enfatizar a necessidade dos municípios do primeiro anel metropolitano atualizarem seus *sites* e disponibilizarem as LDOs juntamente com seus anexos, o que facilitará o controle social e a realização de futuras pesquisas envolvendo as LDOs como fonte de dados.

*Palavras-chave: Planejamento Orçamentário. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Metas para a educação. Recursos para a educação.*

## Instruções para Submissão de Trabalhos

**Jornal de Políticas Educacionais** aceita trabalhos que tratem de temas relacionados a: políticas educacionais, gestão educacional e escolar, financiamento da educação, financiamento escolar, avaliação educacional, políticas afirmativas e de inclusão, e que cumpram com as seguintes exigências:

1. Artigos inéditos, em português, inglês ou espanhol: A extensão de cada artigo deverá ser de, no máximo, 40.000 caracteres (com espaços), incluindo referências bibliográficas, ilustrações, gráficos, mapas e tabelas. Resumo, na língua do artigo e em inglês, de no máximo 230 (duzentas e trinta) palavras - incluído logo abaixo do(s) nome(s) do(s) autor(es). Até cinco palavras-chave na língua do artigo e em inglês. Texto em Word for Windows obedecendo às seguintes recomendações: letra Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, papel A4, margens de 2,5 cm, paginação no canto inferior direito.
2. Identificação no alto da página incluindo: Título do trabalho (na língua do artigo e em inglês) - em caso de financiamento da pesquisa, a instituição financiadora deverá ser mencionada em nota de rodapé. Nome(s) do(s) autor(es) – titulação máxima (instituição, opcional), instituição à qual se vincula, e.mail (opcional), em nota de rodapé.
3. As notas de rodapé deverão ser utilizadas para esclarecimentos absolutamente necessários. Os autores mencionados no artigo deverão ser citados entre parênteses no corpo do texto, com o ano da publicação da obra e, quando for o caso, com a(s) página(s) citada(s). Ex.: (CALKINS, 1950, p.161).
4. As referências bibliográficas deverão seguir as normas da ABNT.
5. As resenhas poderão ter, no máximo, 5 (cinco) páginas e o título será a referência bibliográfica completa da obra resenhada. Ex.: FARENZENA, N. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006. Palavras-chave e resumo não são necessários.
6. As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto.
7. Os textos devem ser enviados por mensagem eletrônica para [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br), ou diretamente no portal SER/OJS ([www.ser.ufpr.br/jpe](http://www.ser.ufpr.br/jpe)). Deve acompanhar uma carta ou mensagem ao editor do Jornal de Políticas Educacionais autorizando sua publicação, com endereço completo do(s) autor(es) para correspondência.
8. Os textos recebidos serão encaminhados a 2 (dois) pareceristas ad hoc. Caso ocorram pareceres divergentes serão enviados para um terceiro consultor.
9. Cada artigo publicado dá direito a 3 (três) exemplares impressos do número da revista em que o texto foi publicado. Outras seções dão direito a 1 (um) exemplar.
10. Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.
11. Os originais não serão devolvidos.
12. **Jornal de Políticas Educacionais** reserva-se o direito, se achar conveniente, de não publicar trabalho(s) de mesmo(s) autor(es) em intervalos menores que 3 (três) edições, salvo em números especiais.
13. A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegure-se ao **Jornal de Políticas Educacionais** o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.
14. Endereço para correspondência: **Jornal de Políticas Educacionais**, Universidade Federal do Paraná, Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação – NuPE/UFPR. Rua General Carneiro, 460, 4º andar, sala 407-C, Cep: 80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil. E-mail: [jpe@ufpr.br](mailto:jpe@ufpr.br)