

Jornal de

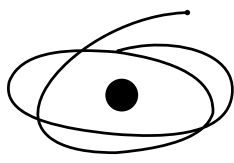
ISSN 1981-1969

Políticas Educacionais

Número 13 | 2013



Núcleo de
Políticas
Educacionais

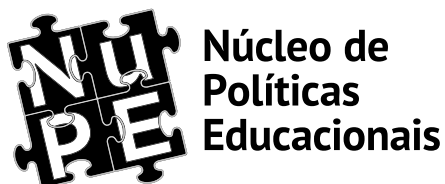


C A P E S

ISSN 1981-1969

Jornal de Políticas Educacionais

JPE | Curitiba | v.7, n.13 | Janeiro-Junho de 2013



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

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

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

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 Educacionais da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais 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.

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

volume 7, número 13 – Janeiro/Junho de 2013

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

Ângelo Ricardo de Souza 1

ARTIGOS

Pospolítica y educación en Chile (1990-2012): Fases y desfases del experimento neoliberal chileno en educación

Jorge Alarcón-Leiva; Emma Johnston; Claudio Frites-Camilla 3

A presença da OCDE no Brasil no contexto da avaliação educacional

Armando Daros Jr. 13

Para além da tríica gandiniana: uma análise das concepções de planejamento educacional

Jhonatan Uelson Pereisa Sousa de Almada 21

Algumas considerações sobre a adoção de parcerias/convênios para oferta de vagas na educação infantil

Jaqueline dos Santos Oliveira 31

Políticas públicas para a educação da criança pequena: uma análise das décadas de 1970 a 1990

Caroline Machado Cortelini Conceição 37

A revitalização da política de livro didático no Brasil: regular e avaliar para qualificar

Fernando Garcez 47

RESENHA 54

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES 56

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE TRABALHOS 59

CONTENTS

PRESENTATION

Ângelo Ricardo de Souza 1

ARTICLES

Postpolitical and education in Chile (1990-2012): Phases and lags of the Chilean neoliberal experiment in education

Jorge Alarcón-Leiva; Emma Johnston; Claudio Frites-Camilla 3

OECD's presence in Brazil in context of educational assessment

Armando Daros Jr. 13

Beyond gandiniana troika: an analysis of concepts of educational planning

Jhonatan Uelson Pereisa Sousa de Almada 21

Some considerations about the adoption of partnerships/agreements for the vacancies supply in early childhood education

Jaqueline dos Santos Oliveira 31

Public policies for young children education: an analysis in the 1970s to 1990s

Caroline Machado Cortelini Conceição 37

The revitalization of the school textbook policy in Brazil: making rules and evaluating to qualify

Fernando Garcez 47

REVIEWS 54

SUMMARIES 56

INSTRUCTIONS FOR SUBMITTING PAPERS 59

APRESENTAÇÃO

Esta edição do Jornal de Políticas Educacionais é concluída logo após recebermos a notícia dos resultados da avaliação de periódicos pela comissão da área de Educação na CAPES (Qualis/CAPES), que atribuiu ao JPE a qualificação como B2, colocando este periódico em um grupo de revistas acadêmicas com reconhecida qualidade e importância para a divulgação dos resultados das investigações científicas. E isto expressa um dos nossos objetivos originais: produzir um periódico que se apresentasse como um canal de ampliação da divulgação do conhecimento na área das políticas educacionais e que fosse reconhecido pela área por esse seu esforço. Assim, a avaliação feita pela comissão da área nos deixa muito orgulhosos e com a certeza de que estamos cumprindo os objetivos para os quais esta revista foi instituída.

Neste número, trazemos seis artigos das diferentes partes do Brasil e América Latina, os quais tematizam diversos objetos do campo das políticas educacionais. No primeiro texto, os colegas da Universidad de Talca, Chile, Jorge Alarcon, Emma Johnston e Claudio Frites-Camilla, apresentam e analisam o período pós-ditatorial no Chile e suas relações com a educação. O artigo confirma a ideia de que o Chile se constituiu neste período como uma “democracia dos acordos”, focada no esvaziamento da política. A educação chilena sofreu impactos fortes desse modelo, especialmente no que tange à própria noção de direito à educação.

O artigo seguinte também trata de uma temática internacional. De autoria de Armando Daros Jr., o trabalho traz os resultados de uma investigação acerca das relações entre Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Tomando os casos de programas de avaliação de resultados escolares, como o PISA e o TALIS, o autor evidencia como os organismos internacionais, a OCDE e a UNESCO, em especial, têm incentivado a constituição e/ou adoção de políticas de avaliação educacional, sem maiores contextualizações. Com isto, o texto indica um significativo alinhamento dos programas avaliativos aos interesses da atual configuração do modo de produção capitalista visto que a melhoria dos índices brasileiros coloca o país no rol dos países economicamente atrativos aos investimentos futuros.

O terceiro artigo versa sobre a temática do planejamento educacional. Jhonatan Uelson Pereira Sousa de Almada faz uma leitura da produção teórica de autores que escreveram sobre planejamento educacional e apresenta uma crítica à classificação das concepções de planejamento educacional existente. O artigo ainda apresenta uma forma de organização da temática a partir dos critérios de posicionamento frente ao modo de produção capitalista. As conclusões do artigo mostram que a produção acadêmica sobre a temática apresenta concepções reformistas e progressistas quando se as observa diante do modelo econômico vigente, e concepções produtivistas, utilitaristas e autonomistas quando são analisadas diante do papel atribuído à educação. O autor conclui chamando a atenção para a necessidade de se romper com as concepções prevalentes e construir outra concepção de planejamento educacional que possa contribuir para uma educação pública, estatal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

Os dois artigos na sequência tratam de políticas para a educação infantil. No primeiro deles, Jaqueline dos Santos Oliveira trata de discutir o crescimento da adoção de parcerias e convênios para a oferta da educação infantil em um conjunto de municípios do estado de São Paulo. O texto apresenta e faz considerações sobre as condições jurídicas e administrativas para o estabelecimento das parcerias entre a administração pública municipal e entidades privadas. A autora observa que há diferentes modalidades de parceria entre o setor público e o privado presente em diferentes documentos legais, mas, mesmo com modelos distintos, há fortes evidências de que a privatização da educação infantil pública é crescente na região.

O artigo seguinte, de autoria de Caroline Machado Cortelini Conceição, toma as políticas para a infância, entre as décadas de 1970 a 1990, como objeto de estudos. Assim, o texto realiza tal análise tomando como referência três períodos na história da educação infantil: a) o regime militar e o projeto de educação alinhado aos organismos internacionais; b) a educação infantil em tempos de abertura política no país; c) a Reforma do

Estado e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Na leitura das políticas nesses períodos, o trabalho problematiza como o direito à educação se estabelece no âmbito da educação infantil e conclui apontando que os resultados dos delineamentos efetuados na educação infantil desde a década de 1970 podem ser percebidos nos impasses ainda presentes na área e o direito da criança pequena à educação como integrante do direito de cidadania foi conquistado legalmente, no entanto, ainda não foi plenamente efetivado.

Por fim, temos o artigo de Fernando Garcez, que discute a revitalização da política nacional do livro didático (PNLD). O autor avalia que esse programa sofreu uma mudança brusca, em 1995, por ocasião da reforma do estado brasileiro. De acordo com este momento histórico, foi dado ao programa um sentido de regulação que atende interesses diversos, do Estado e do mercado, ainda que em proporções um tanto diversas.

Esperamos que esses artigos se somem ao esforço que vimos fazendo e que corroboram com aqueles objetivos mencionados linhas acima, de socialização com qualidade da produção acadêmica do campo das políticas educacionais.

Boa leitura a todos!

Ângelo Ricardo de Souza

Pospolítica y educación en Chile (1990-2012): Fases y desfases del experimento neoliberal chileno en educación¹

Pospolítica e Educação no Chile (1990-2012): fases e desfases do experimento neoliberal chileno na educação

Jorge Alarcón-Leiva²
Emma Johnston³
Claudio Frites-Camilla⁴

Resumo

O trabalho adota a ideia da transição política chilena como uma “democracia dos acordos”, a que interpreta como uma forma de negação da política. A partir disto, são examinados alguns dos eventos da educação chilena, para compreender as limitações existentes neste contexto em função de uma adequada promoção do direito à educação.

Palavras-chave: Pospolítica; Democracia dos acordos; Consenso; Educação; Transição.

Resumen

El trabajo adopta la idea de la transición política chilena como una “democracia de los acuerdos”, la que interpreta como una forma de negación de la política. A partir de ello, se examinan algunos de los eventos de la educación chilena, para comprender las limitaciones existentes en este contexto en función de una adecuada promoción del derecho a la educación.

Palabras clave: Pospolítica, Democracia de los acuerdos, Consenso, Educación, Transición.

Abstract

This article examines Chilean education policy. It uses the idea of the transition as a “democracy of agreements”, which it interprets as the negation of politics. Using this framework, it analyses some of the key aspects of recent Chilean educational policy, in order to understand the limitations preventing the adequate promotion of the right to education.

Key Words: Post-politics, “Democracy of agreements”, Consensus, Education, Transition.

1 El texto ha sido escrito en el marco del Proyecto CONICYT REDES 120015 U. de TALCA-IIDE-Chile /UFPR-NUPE-Brasil y algunos de sus elementos fueron discutidos en el Seminario “Propuestas de Nueva Institucionalidad de la Educación Pública Chilena”, en Enero 2014, Santiago de Chile. Una primera versión de este texto fue expuesto como parte de un curso para estudiantes de Postgrado de Educación, en la Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil, en octubre de 2013.

2 Doctor en Filosofía, profesor e investigador Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE), Universidad de Talca. Dirección electrónica: joalarcon@utalca.cl

3 Licenciada en Letras, Cambridge University. Estudiante de Magister en Estudios Latinoamericanos, Cambridge University. Correo electrónico: efc.johnston@gmail.com

4 Sociólogo y Magister en Políticas Públicas, U. de Chile. Correo electrónico: clfrites@gmail.com

Introducción

La política educativa chilena posterior a la dictadura constituye, según toda evidencia, un caso único. En este sentido, las voces que surgen actualmente en el debate educativo lo hacen en continuidad con los efectos del golpe de Estado de 1973.

En efecto, en Chile el golpe de Estado establecería una división social entre “[El polo victimario, el que] hace de la violencia (bruta e institucional) un instrumento de fanatización del Orden que opera como molde disciplinario de una verdad obligada, [y el polo victimado, el que] aprende traumáticamente a disputarle sentidos al habla oficial” (RICHARD, 1994, p. 55).

Tal división estaría en la base del proceso de transición a la democracia. De forma que cerrar el proceso de la transición se transformó en equivalente a eliminar la división social establecida tras el golpe de Estado. Lamentablemente, ello no fue posible y condicionó el carácter mismo de dicha transición: “pactada” y regida por “enclaves autoritarios” (GODOY, 1999; GARRETÓN y GARRETÓN, 2010).

Consenso y olvido

En esta sección se busca caracterizar la categoría de “posdemocracia” y la manera en que ésta se manifiesta en el Chile actual. En primer lugar, conviene señalar que, siguiendo a Rancière, la política está estrechamente ligada a la división de lo sensible, o sea a la “repartición de espacios y de tiempos, de lo visible y de lo invisible, del ruido y del lenguaje” (RANCIÈRE, 2005: 15). En este sentido, a la esencia de la política corresponde la tensión entre el cuerpo social ordenado y estructurado, donde cada parte tiene su lugar, y la parte de los sin parte, quienes desajustan ese orden exigiendo su derecho a voz (ŽIŽEK, 2008: 26).

Rancière llama a este proceso “subjetivación”, lo que consiste en “reconfigurar la división de lo sensible, en introducir sujetos y objetos nuevos, en hacer visible aquella [parte] que no lo era” (RANCIÈRE, 2005: 15). El momento político por antonomasia tiene lugar cuando un nuevo interlocutor, una nueva parte de “los sin parte”, logra irrumpir en el espacio de la hegemonía, alterando la configuración de las partes de la sociedad, cuestión que a la luz del debate educativo chileno, se daría a partir de las masivas movilizaciones del año 2006, que para Burton (2012) correspondería al “momento deliberativo” en la política educativa chilena.

A pesar de ello o quizás justamente por esto, desde Platón los filósofos políticos se han ocupado de negar este momento para controlar mejor el demos y la distribución de sus partes (RANCIÈRE, 1996: 86). Tales negaciones pueden adoptar variadas formas, entre las que destacan las “grandes figuras de la filosofía política”: la arquipolítica, la parapolítica y la metapolítica (RANCIÈRE, 1996; ŽIŽEK, 2008).

La arquipolítica, cuyo modelo propone precisamente Platón, se refiere a la distribución de cuerpos en funciones sociales de acuerdo con su naturaleza: una “comunidad concebida como cuerpo animado por el alma una del todo” (RANCIÈRE, 1996: 92), la que controla totalmente las maneras de ser y las maneras de pensar para que no existan “resquicios desde los que pueda emerger el momento/acontecimiento político” (ŽIŽEK, 2008: 28).

La segunda figura, la parapolítica, originalmente fue propuesta por Aristóteles y ha sido el modelo político preponderante en las sociedades occidentales desde la Revolución Francesa. En ella se acepta el conflicto político, siempre y cuando se identifique con “el conflicto por la ocupación de los «puestos de mando»” (RANCIÈRE, 1996: 96). Dicho de otra manera, el conflicto político se reduce a la competencia/alternancia entre partidos políticos u otros actores legitimados o reconocidos como partes del cuerpo político.

Por su parte, si bien la tercera figura, la metapolítica marxista, reconoce la existencia del conflicto, le resta importancia, ya que considera que “lo social y las clases sociales” son “el movimiento real de la sociedad” (RANCIÈRE, 1996: 107), por lo que el conflicto en el campo político no es más que un reflejo del conflicto perteneciente a los ámbitos económicos y sociales. Žižek hace referencia a una cuarta categoría de negación

(que Rancière no menciona), la ultrapolítica, en que se intenta despolitizar el conflicto, militarizándolo, convirtiendo la política en una guerra entre un Nosotros y el Enemigo (ŽIŽEK, 2008: 29).

La preocupación por delimitar con precisión la esfera política, con el fin de controlar mejor la distribución de las partes, ha sido un constante en la filosofía política desde sus orígenes. Sin embargo, en los últimos cuarenta años, se han producido numerosos cambios en el escenario mundial, los cuales a su vez han ocasionado cambios en la experiencia de la ciudadanía, con el resultado de que los antiguos modelos políticos ya no parecen adecuados para analizar la contingencia política. Entre estos cambios se destacan el derrumbe de las ideologías y el debilitamiento de los ideales colectivos tras el fin de la Guerra Fría, además de la mayor importancia dada a la economía como fuerza motor de la sociedad y de la política misma, en un sentido diverso a aquél ya esbozado en el modelo marxista de negación del momento político.

En este mundo desideologizado, donde “el modo en que funciona la economía [...] se acepta como una simple imposición del estado objetivo de las cosas”, las buenas ideas ya no tienen relación alguna con la ideología, sino que son “las que funcionan” (ŽIŽEK, 2008: 110). Todo eso va a la par con lo que Lipovetsky ha denominado “la época del posdeber”, en que el individualismo prima sobre los ideales colectivos y el deber hacia la comunidad, por lo que los individuos “están poco inclinados al bien público” (LIPOVETSKY, 1993: 203).

Más específicamente, en el contexto chileno, la pérdida de las grandes ideologías y los ideales colectivos se hizo evidente en la manera en que los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia abordaron la transición política. La transición adoptaría el consenso como el momento político fundamental, aquél al que debía dirigirse toda acción política. Un momento en que el conflicto político es dialécticamente superado por la “democracia de los acuerdos”; lo que Moulián (1997: 37) llama, en clave hegeliana, “la etapa superior del olvido”.

En el mismo sentido, Moulián argumenta que “la llamada transición ha operado como un sistema de trueques: la estabilidad, se dijo, tiene que ser comprada por el silencio” (1997: 32-33). La metáfora de ese silencio es el iceberg que formaba parte de la exposición chilena en la Exposición Universal de Sevilla, en el año 1992. El iceberg, que provenía del territorio antártico chileno, “representaba el estreno en sociedad del Chile Nuevo; limpiado, sanitizado” (MOULIÁN, 1997: 35).

Con todo, el consenso no es solo la “voluntad del olvido”. Si la política está estrechamente ligada a la división de lo sensible y al proceso de subjetivación –a través del cual una parte de los sin parte logra irrumpir en el escenario político para conseguir hacerse oír–, el consenso se da cuando lo sensorial es unívoco, cuando una única interpretación se ha impuesto. Rancière (1996) caracteriza los contextos en los que el consenso está generalizado y legitimado por el régimen político vigente como ejemplos de posdemocracia: en Chile darían cuenta de ello no solo la educación, sino el sistema de salud y de pensiones. En estos contextos el régimen de lo privado se impuso al régimen de lo público, efectivamente (KRIPPNER y ALVAREZ, 2007; ATRIA, 2007), como la forma única de acuerdo con la cual la realidad social se hizo perceptible.

Así, la “interpretación correcta del mundo” correspondería al resultado de comprender los mecanismos de mercado que constituirían la verdadera arquitectura del orden social, sus principios elementales. Cabría decir aquí: la economía se transformó en la metafísica de la realidad social y la adscripción a su narrativa cuenta como el rito de entrada a un mundo regulado por relaciones de intercambio, no de sentido. De forma que esa narrativa se transformaría en el discurso público oficial; “público” solo en cuanto vela por el interés privado. A diferencia de la democracia, la posdemocracia es “una democracia que liquidó la apariencia, la cuenta errónea y el litigio del pueblo” y que es “reductible [...] al mero juego de los dispositivos estatales y las armonizaciones de energías e intereses sociales”, crea y mantiene una ilusión de unanimidad, donde se ignoran las voces opositoras (RANCIÈRE, 1996: 129): “[S]ubraya la necesidad de abandonar las viejas divisiones ideológicas y de resolver las nuevas problemáticas con ayuda de la necesaria competencia del experto y deliberando libremente tomando en cuenta las peticiones y exigencias puntuales de la gente” (2008:32). Uno de los objetivos de la

posdemocracia es lograr la estabilidad y la paz social tras “hacer desaparecer la apariencia perturbada y perturbadora del pueblo y su cuenta siempre falsa, detrás de procedimientos de presentificación exhaustiva del pueblo y sus partes y de armonización de la cuenta, de las partes y la imagen del todo” (RANCIÈRE, 1996: 130).

Por lo tanto, se puede sostener que Chile actual experimenta un estado de posdemocracia, motivada por la necesidad de reproducir el modelo económico y social de la dictadura, donde la política ya no se entiende como una lucha de alternativas sino que “existe sólo como historia, de las pequeñas variaciones, ajustes, cambios en aspectos, que no comprometan la dinámica global”, lo que implica “la fagocitación del Nosotros por el Ellos” (MOULIÁN, 1997: 39), o sea, la desaparición de los sin parte.

Es decir, intentando superar las viejas divisiones ideológicas, buscando soluciones en el refulgente saber de los expertos, en las obras concretas que hacen enmudecer la retórica política y sumergiéndose en los deseos de la gente, el sistema se dividiría entre los integrados al sistema y los apocalípticos que se excluyen de él (HOPENHAYN, 1994). O, siguiendo a Žižek, entre tontos y pícaros.

El pacto acosado

La política nacional chilena venía siendo un proceso fluido y sin grandes roces, o con roces limados por la capacidad del consenso para neutralizar las discrepancias, hasta tanto algunos sucesos sociales de gran alcance –en 2006 y 2011, ambos ligados a la crisis de la educación en el país– produjeron anomalías para las cuales el sistema político institucional no ha mostrado aún capacidad de respuesta (CONSEJO, 2006; PANEL DE EXPERTOS, 2011; BELLEI, CONTRERAS & VALENZUELA, 2010). Esta situación exige pensar en cómo pudo darse este fenómeno en el contexto de un país pacificado por la transición, adormecido por el consenso. La sección se propone justamente ofrecer una interpretación de los hechos relacionados con la política educativa nacional, desde la perspectiva esbozada previamente a propósito del “momento político”.

Desde la perspectiva de la política educativa chilena, como una herramienta heurística se puede pensar que, como ha propuesto Burton (2012), el proceso de transición política abarca tres periodos claramente delimitados: desde 1990 a 2005, 2006 y desde 2006 hasta el momento en que se escribe este trabajo.

Al primero de tales periodos, Burton lo denomina de “representación limitada” y se caracteriza por la operación sin contrapeso del paradigma hegemónico y la consecuente debilidad de los movimientos sociales, lo que se enmarca dentro del modelo político de la posdemocracia, donde existe “una adecuación total entre las formas del Estado y el estado de las relaciones sociales” (RANCIÈRE, 1996: 129).

Se trata de los primeros años de democracia, aquellos en que colisionan lo que Corvalán llama la “narrativa centro estatista”, previa a 1973, y la “narrativa de mercado”. Esta última es la que introduce las importantes transformaciones en los años 80 y la que da lugar a la “economía neoliberal como la principal e incluso única disciplina [científica] capaz de generar lenguaje explicativo y analítico del sistema educativo” (CORVALÁN, 2013:68). De ese modo, la conformación de la agenda de política educativa corresponde al proceso de síntesis y construcción intelectual: un tiempo de consenso entre actores y *policy makers* que llevaría a las políticas de la Concertación a ser una “prolongación maquillada de aquellas de inspiración neoliberal del gobierno militar” (PICAZO, 2010: 64)

De manera que tales políticas concertacionistas, no lograrían modificar sustancialmente el diseño institucional del sistema educacional chileno instaurado por la dictadura, a saber: descentralización administrativa de la educación pública, financiamiento público para instituciones privadas (ALMONACID, 2004) e instalación de un cuasi-mercado en educación, establecido bajo el supuesto que las solas fuerzas del mercado lograrían mejorar el sistema en eficiencia y calidad (MIZALA y ROMAGUERA, 2005; Almonacid, 2008). Durante estos primeros años, las que luego aparecerían como evidentes “fallas de mercado” –problemas de agencia e incentivos y ausencia de *accountability*– se intentarían neutralizar mediante la introducción de medidas de

mejora en el sistema y mediante el incremento de insumos educativos (MIZALA y ROMAGUERA, 2005). Es decir, más de lo mismo.

Por obra del gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, en este periodo se desarrollan, asimismo, políticas de financiamiento que implicarían un fuerte aumento en el gasto, además de modificarse la situación de la profesión docente a través del Estatuto Docente, que favorecería mejoras laborales asociadas a la mayor estabilidad del empleo, entre otras cosas. Así también se implementa una serie de programas de mejoramiento, el nuevo marco curricular, la extensión de la jornada escolar, se modifica la naturaleza de contextos y procesos educativos, y se construyen consensos respecto a la necesidad y características de cambios en el sector (MIZALA y ROMAGUERA, 2005).

Como certeramente se ha indicado, subyace a estas transformaciones la pretensión de pasar del estado maximalista de los años 70 y del minimalista de los 80, a un “Estado capaz” (COX, 1997). Vale decir, a un Estado que ejerciera el margen de acción permitido por el diseño institucional de la Constitución Política de 1980, en términos de garantizar la protección del derecho a educación. En este sentido operarían los incrementos presupuestarios y el conjunto de medidas adoptadas en términos de infraestructura, equipamientos y estructura curricular, todo lo cual implicaría un enorme esfuerzo para generar el acuerdo social necesario (CORVALÁN, 2013: 77).

Cox (1997) resumía el ideario de los cambios señalando que ellos implicaban transitar desde un Estado “remero” a un Estado “timón”, vale decir, de un Estado cuyo rol reside en ser no más que una parte del proceso de transformación a ser quien lo conduce estratégicamente⁵. Tal resumen, por otra parte, presenta el tono optimista y autocomplaciente de las reformas impulsadas por la Concertación hasta antes de 2006. Pues bien, en este escenario justamente poco a poco comenzarían a emerger partes del cuerpo político, manifestando su incomodidad, su desacuerdo y, en fin, su rechazo frontal a las políticas que orientaron el derrotero de la educación en los años señalados. Las manifestaciones buscarían subrayar que la realidad del sistema educativo chileno se asemejaba más a la regulación burocrático-administrativa, la ausencia de políticas y la evaluación como amenaza o riesgo, que a lo previsto como consecuencia de la acción del “timón estatal”.

De este modo, al fragor de las movilizaciones estudiantiles del año 2006, se rompe lo que había sido hasta entonces una situación de pleno acuerdo en educación, y como reacción a ello, la Presidente Michelle Bachelet crea el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación⁶. El Consejo elaboró un Informe (2006) conteniendo un conjunto de recomendaciones que bien pueden contar como manifestación de lo que Burton llama la “etapa deliberativa” de la política educativa nacional, en la medida que un número importante de representantes de diversos sectores políticos y sociales participaron en la instancia generada a instancias del Poder Ejecutivo y en la cual se discutieron prácticamente la totalidad de las reivindicaciones propuestas en la opinión pública con la finalidad de establecer un acuerdo sobre su pertinencia y viabilidad.

Es en el Consejo Asesor del año 2006, donde se encuentran las distintas narrativas en torno al problema educativo mencionadas por Corvalán (2013): la centro-estatista, la de mercado y la síntesis de ambas, encarnada por las políticas de la Concertación. Ahí se discuten los elementos de continuidad –la educación como instrumento de igualdad en sociedades desiguales, la responsabilidad del Estado en proveer acceso a la educación y por los contenidos educativos– y también los de cambio, o que representan rupturas e innovaciones, tales como la autolimitación de la acción estatal como proveedora, la cesión de atribuciones a actores privados y la posibilidad de lucrar.

5 Es sugerente que la metáfora –pasar del “Estado remero” al “Estado timón”– provenga de un libro que lleva por título: “La reinención del gobierno. La influencia del sector empresarial en el sector público” (OSBORNE y GAEBLER, 2002), puesto que ilustra la tendencia general del gobierno a reforzar el paradigma de lo privado por sobre lo público.

6 El Consejo Asesor contó con la participación de más de 80 personas que asistieron representado a: universidades y centros de estudio, estudiantes secundarios y universitarios, apoderados y profesores, representantes de las iglesias, funcionarios de la educación, de los pueblos indígenas, empresarios, fundaciones educacionales, legisladores, alcaldes, etc.

Así también se discute sobre transformaciones de gran escala, tales como la redefinición de la relación entre Estado y Sociedad respecto a la provisión educativa, mediante el paso de una institucionalidad radicada en el Estado central a los mecanismos de mercado, y el paso de lo fiscal a lo municipal (CORVALÁN, 2013).

El hito constituido por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, da inicio a lo que Burton designa como de “representatividad restringida” (2007 a la fecha), que es la expresión manifiesta de las tensiones latentes, que no habían sido reconocidas ni intentado ser resueltas antes del mencionado Consejo, durante la “democracia de los acuerdos”, que neutralizó las tensiones existentes y mantuvo la estabilidad política y social.

Unas tensiones que hoy se manifiestan, con nuevos bríos, dividiendo a la Alianza, a la Concertación y a la diversidad de grupos representados por lo que convendremos en llamar “Bloque Social”, a partir de tres ámbitos que han sido frecuente fuente de conflicto en la sociedad: el lucro en la educación, la (re)definición del rol del Estado y la selectividad/segregación al interior del sistema educativo. Las diferencias de visión entre estos tres grupos, pueden consignarse de forma general según como las presenta la Tabla N° 1:

Tabla N° 1. Diferencias de visión entre distintos referentes políticos

Dimensiones	Bloque Social	Concertación	Alianza
Lucro	Opuesto a lucro	Diferentes posturas frente al lucro	Defiende el lucro
Estado	Estado central más fuerte y menos municipalizado	Más estado y mantener sistema municipalizado	Estado más débil, sistema municipalizado y autonomía de colegios
Selectividad	Rechaza selección de estudiantes	Regula selección	Defiende selección

Fuente: Adaptado de Bitar (2011), Burton (2012) y Picazo (2010)

El punto de la Tabla precedente es que ella refleja el consenso roto. Además, nótese que ninguno de los puntos centrales identificados por el Consejo Asesor Presidencial de 2006 fue recogido como contenido de algún proyecto de ley, pese a la amplia agenda legislativa existente en educación⁷.

Como lo consigna la Tabla, el centro del debate corresponde al lucro, al rol del Estado y a la selectividad en el sistema. Entretanto, los distintos actores desde los profesores, al gobierno, pasando por el ministerio de educación, los legisladores, padres y apoderados, sostenedores y comunidad educativa (BITAR, 2011), presentan una “agenda propia”, que es una mezcla entre reivindicaciones particularistas y deudas históricas.

Este es un escenario nuevo frente a la estabilidad ofrecida por un clivaje de largo aliento, en el que se debatían las distintas narrativas y actores en la educación que daban cuerpo al consenso descrito: (i) MINEDUC-Concertación, (ii) Políticos de centro-derecha, Centro Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo y El Mercurio. (iii) Izquierda extra-parlamentaria y Colegio de Profesores, (iv) Diferentes visiones de la evaluación del modelo y (v) Opinión pública y padres (PICAZO, 2010)

Los gobiernos de la Concertación, aprovechando este amplio consenso inicial apuntaron en sus políticas sociales a ciertos objetivos claves -reducción de la pobreza y mayor protección social focalizada-, pero estimaron

7 La discusión legislativa en educación aborda actualmente temas tales como: los deberes y derechos de los sostenedores, un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad, reformas en el currículo, los mecanismos de financiamiento, la gestión escolar y los requisitos de los sostenedores y la creación del consejo nacional de educación, la desmunicipalización o, recientemente, la obligatoriedad de la enseñanza pre-escolar.

que no era necesario alterar el marco heredado y la provisión privada, con fines de lucro, de la educación (SOLIMANO, 2012).

En este sentido, con el tiempo los avances en cobertura surgen más como una paradoja que como un logro, por ello, el hecho de que 7 de cada 10 jóvenes accedieran a la educación superior, como se dijo profusamente durante el gobierno del presidente Lagos, no debe leerse como un indicador de justicia social o como el ingreso definitivo a la sociedad del conocimiento, sino como las primeras luces de alerta respecto al lucro en la provisión de educación. En palabras de Solimano, corresponde hacerse cargo de la paradoja que surge al intentar: “cuadrar esta construcción hipotética de una aséptica y armoniosa economía de mercado con la evidencia diaria y tangible del capitalismo real” (2012:68).

La configuración de estos logros-como-paradojas posibilita una relectura de las políticas adoptadas durante los gobiernos de la Concertación, esto es, como “un fenómeno de reinterpretación de herencias institucionales autoritarias y de emergencia de nuevas ideas” (PICAZO, 2010:65). En este contexto, más que un mercado con oferta y demanda, pareciera que el sistema educativo se divide en ganadores y perdedores, en un juego en que pierden los públicos y quienes no pueden escoger (JOIKO, 2012) y en el que ganan los establecimientos particular subvencionados que pueden escoger y/o cobrar y los padres que pueden pagar y, por ende, escoger.

Mirando al futuro inmediato, la pregunta es si todo este proceso de subjetivación, esta integración de “los sin parte” que han logrado irrumpir en el espacio hegemónico que se había configurado entre los actores tradicionales y los *policy makers*, logrará transformar el ruido en lenguaje: la protesta callejera en acción institucional. De ser ello posible, entonces habrá que esperar si será posible entonces neutralizar las discrepancias manifiestas y generar políticas públicas que ofrezcan soluciones efectivas a los problemas del presente. O si, por el contrario, se seguirán presentando propuestas y soluciones, que luego se convertirán en paradojas, en la medida que no atacan los problemas centrales –lucro, rol del Estado o la segregación escolar, por ejemplo- que han sido sistemáticamente denunciados desde las movilizaciones estudiantiles los años 2006 y 2011.

La discusión de la sociedad chilena en torno al lucro con bienes públicos, que también se extiende a ámbitos como la salud o las pensiones, por lo pronto implica una redefinición del rol que debe jugar el Estado en su regulación y provisión. De ahí que el nuevo contexto político y social plantee una situación de incertidumbre respecto a la construcción de consensos, en que existen nuevos actores, y se han visto fortalecidos y debilitados los antiguos.

El problema, ya sea situado en su diseño institucional, el financiamiento y la regulación los mecanismos de mercado, es que las soluciones propuestas hasta ahora no guardan relación con las preguntas planteadas, y la “agenda negada”, aquella sobre que la OCDE advirtiera en 2004 y el movimiento de los estudiantes secundarios impusiera en 2006 (COX, 2012), sobre la que se sigue discutiendo hoy y seguiremos discutiendo los próximos años, no ha logrado ser puesta en el debate efectivo.

Consideraciones finales

A fines de los años 70, J. F. Lyotard (1987) se preguntaba en relación con la situación del saber, de la economía y de la política en Québec, Canadá: “¿Quién decide lo que hay que saber? ¿Quién sabe lo que hay que decidir?”, planteándose premonitoriamente la cuestión central de la transición a la democracia chilena así como la cuestión central de la política educativa nacional: mientras que en el primer caso señalaba a la legitimidad política, en el otro planteaba la cuestión del estatus del saber.

En parte, ello se expresa en la complejas relaciones que mantiene la educación con el desarrollo y con los derechos humanos y en el reconocimiento de la triple dimensión del desarrollo a que la educación contribuye, a saber, a generar condiciones de equidad, elevar la productividad y mejorar las bases de la experiencia de ciudadanía (OTTONE y HOPPENHAYN, 2007).

Estos efectos de una “buena” educación han sido lastimosamente reducidos a su dimensión puramente económica, bajo la forma de capital humano, limitando así el amplio valor de la educación en el florecimiento humano. En efecto, en tanto se ha pensado que la educación es una palanca del desarrollo económico, tiende a diluirse la exigencia que deriva de la condición de derecho de la educación. Por el contrario, cuando la educación se defiende como un derecho, tiende a perder valor la idea que ésta sea una parte fundamental del desarrollo. En Chile esta tensión es la que ha estado a la base de la discusión educacional. Es la tensión que ha originado las mayores dificultades para el proceso político, por cuanto suscita la pregunta acerca de ¿Qué propósito tiene la educación? ¿A quién le corresponde su provisión? ¿Cuál es la fuente de su financiamiento? ¿Cuán selectivo debe ser el sistema educacional?

Durante años la educación sería comprendida como un bien de apropiación privada, un bien cuyo acceso reporta beneficios individuales o privados. Bajo esta premisa se justificó sin límite alguno la idea de que su costo, el costo de educarse, debía ser asumido por quienes habrían de beneficiarse de la inversión, vale decir, los propios estudiantes y sus familias. La preeminencia de esta idea produciría la retirada del Estado: sin asegurar acceso ni cobertura educativa, el Estado navegaba por así decir entre *Scila* y *Caribdis*, entre la figura del Estado “remero” y la del “timón”.

El sistema educacional chileno transformó la justificada y razonable aspiración de los padres en una maquinaria de desigualdad social y la sociedad chilena tardaría en alcanzar consciencia del efecto socialmente devastador de las decisiones que estaban efectuándose en el terreno de la política educacional, en orden a someter el funcionamiento de la educación al régimen del mercado.

En parte, la limitación de la perspectiva sobre la educación se debía precisamente a la creencia de estar a cubierto del caos por el consenso político. El consenso fue entendido así como en antídoto contra la amenaza del caos social. El consenso cubría las grietas de la institucionalidad política allí donde dicha institucionalidad no bastaba para cerrar del todo las múltiples brechas de un pacto en el cual se había logrado enquistar la desigualdad y para el cual, de hecho, la desigualdad era una *condición de posibilidad*.

Poner bajo control la situación consistió en la atribución básica de la transición, una situación histórica que revelaba bien de dónde se había partido pero cuyo destino era, con suerte, incierto. En verdad, sin embargo, se trató del relato de un extravío democrático que sirvió como la abreviatura de un trazado que llevaría a Chile de la Dictadura a la Postpolítica, sin solución de continuidad. La transición política chilena no fue en sí misma un momento democrático, en parte importante porque su dinámica interna exigía que no fuera siquiera un “momento”.

Así como se llamó a la Dictadura “paréntesis en la vida republicana” –una *epojé* de 20 años por hablar solo de sus efectos visibles–, la transición a la democracia sería una “suspensión”: la ciudadanía permanecía ausente mientras tanto la situación se normalizaba, si la metáfora se interpreta temporalmente; el país estuvo suspendido, colgando del metaestable equilibrio aportado por el consenso de los que tienen parte, si se interpreta espacialmente.

Sin embargo, lo que llegaría a ser normal fue justamente la transición misma porque la transición nos acostumbró a la falta, al duelo. A hablar bajito para que no se oyera el lenguaje detrás del ruido, el sentido por sobre el rumor: Chile se encontraba sumergido en aguas turbias y de esas aguas no lograría salir inmaculado. Hoy, con idénticas preguntas a aquellas que se formulara el año 2006 en el Consejo Asesor, aún no hay respuestas sencillas, ni que generen un consenso o la aceptación de todos los actores, la construcción de ese consenso y la construcción de un nuevo clivaje que sea capaz de dar respuesta a estas preguntas será probablemente lo que nos ocupe durante los próximos años.

Referencias Bibliográficas

- ALMONACID, C. Un cuasi mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*. Número 333, pp. 165-196. 2004.
- ALMONACID, C. La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado. En: *La agenda pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Editores: Bellei, Cristián; Contreras, Daniel; Valenzuela, Juan Pablo. Universidad de Chile-UNICEF. 2008
- ATRIA, F. *Mercado y ciudadanía en la educación*. Flandes Indiano. Santiago. 2007.
- BELLEI, C.; CONTRERAS, D. y VALENZUELA, J.P. Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena. En: *Ecós de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. Editores: Bellei, C., Contreras, D.; Valenzuela, J.P. Universidad de Chile-UNICEF. Pp 11-27. 2010.
- BITAR, S. *Cómo construir consensos en educación*. PREAL. Programa de Promoción de la reforma educativa en América Latina y el Caribe. Agosto, 2012.
- BURTON, G. Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación 1990-2010. *Latin American Perspectives*. 2012 39:34. 2012.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. *Informe final de consejo asesor presidencial para la calidad de la educación*. 2006. Disponible en http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/libros/ConsejoAsesor/Inf_def.pdf (Acceso: 11/03/2013).
- CORVALÁN, J. La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. *Folios Segunda Época 2013* pp. 63 -81 Universidad Pedagógica Nacional Facultad Humanidades.
- COX, C. La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. En *Documento de trabajo Nº 8. Programa de Promoción para la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe – PREAL*. 1997.
- COX, C. Política y Políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguay de Ciencia Política*. Vol. 21 Nº1 ICP Montevideo, pp. 13-42. 2012.
- FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta, Barcelona. 1993.
- GARRETÓN, M.A.; GARRETÓN, R. La transición incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, n. 1, p.115-148, 2010.
- GODOY, O. La Transición Chilena a la Democracia: Pactada. *Estudios Públicos*, 74 (otoño 1999).
- HOPENHAYN, M. *Ni apocalípticos ni integrados: aventuras de la modernidad en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1994.
- JOIKO, S. El cuasi-mercado educativo en Chile: Desarrollo y consecuencias. *Revista electrónica Diálogos educativos*. Vol. 12 año 2012.
- KRIPPNER, G. y ALVAREZ, A. *Embeddedness and the Intellectual Projects of Economic Sociology*. Vol.33, p.219-240. 2007.
- LIPOVETSKY, G. *El Crepúsculo del Deber. La ética indolora de los nuevos tiempos*. Barcelona: Anagrama. 1993.
- LYOTARD, J.F. *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Ed. Cátedra. 1987.
- MIZALA, A. y ROMAGUERA, P. Calidad de la educación chilena: el desafío de la próxima década. En: *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo e dilema*. Taurus. 2005
- MOULIAN, T. *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: LOM ediciones. 1997.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Ediciones Paidós Iberica, Barcelona. 2002.
- OTTONE, E. y HOPENHAYN, M. Desafíos educativos en la sociedad del conocimiento. *Pensamiento educativo*. Vol. 40. Nº1, pp. 13-29. 2007.

Panel de Expertos para una Educación de Calidad. *Informe final. Segunda etapa: Fortalecimiento de la institucionalidad pública*. 2011. Disponible en: <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201103291620330.INFORMEFINALPANELDEEXPERTOS1.pdf>. Acceso: 06.03.2013.

PICAZO, I. La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: hacia un estado post-neoliberal. *Revista Pensamiento Educativo*. Vols.46-47, 2010 pp63-91. 2010.

RANCIÈRE, J. *El desacuerdo*. Política y filosofía. Buenos Aires: Nueva Visión. 1996.

RANCIÈRE, J. *Sobre políticas estéticas*. Barcelona: Museo de Arte Contemporáneo. 2005.

RICHARD, N. *La Insubordinación de los signos: cambio político, transformaciones culturales y poéticas de la crisis*. Santiago de Chile: Cuarto Propio. 1994.

SOLIMANO, A. *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites*. Santiago: Editorial Catalonia. 2012.

ŽIŽEK, S. *En defensa de la intolerancia*. Ed. Sequitur, Madrid. 2008.

Enviado e Aprobado em outubro de 2013

A presença da OCDE no Brasil no contexto da avaliação educacional

OECD's presence in Brazil in context of educational assessment

Armando Daros Jr.¹

Resumo:

Resultado de uma pesquisa sobre as relações entre Brasil e OCDE mediados pelos programas PISA e TALIS, este artigo tem como objetivo acrescentar elementos à discussão sobre a crescente utilização de instrumentos avaliativos importados como parâmetros de qualidade da educação brasileira. A partir da contextualização histórica de surgimento e da complexidade das relações internacionais, a OCDE solidificou-se como organização condutora da reconstrução europeia no pós II Guerra Mundial e articuladora das relações centro-periferia do capitalismo mundial tendo como princípio norteador o fomento ao desenvolvimento econômico associado à flexibilização das barreiras comerciais e estabilização social cristalizada a partir da melhoria da educação evidenciada pelos resultados dos testes implementados. A partir de uma análise documental com base no referencial bibliográfico elencado, os resultados indicam um alinhamento dos programas avaliativos aos interesses da atual configuração do modo de produção capitalista visto que a melhoria dos índices brasileiros coloca o país no rol dos países economicamente atrativos aos investimentos futuros.

Palavras-chave: OCDE, PISA, TALIS, Avaliação Educacional.

Abstract:

Results of a survey on relations between Brazil and OECD mediated programs PISA and TALIS, this article aims to add elements to the discussion on the growing use of evaluative tools imported as quality parameters of Brazilian education. From the historical context of emergence and complexity of international relations, the OECD has solidified itself as an organization conducting reconstruction in Europe after World War II and articulator of center-periphery relations of global capitalism as a guiding principle and fostering economic development associated the easing of trade barriers and social stabilization crystallized from better education evidenced by the results of the tests implemented. From an analysis of documents based on bibliographic reference part listed, the results indicate an alignment of the interests of evaluative programs current configuration of capitalist mode of production since the improvement of Brazilian indices put the country on the list of countries economically attractive to future investment.

Keywords: OECD, PISA, TALIS, Educational Evaluation.

1 Mestrando em Sociedade, Cultura e Fronteiras (UNIOESTE). Professor das Faculdades Anglo Americano. E-mail: darosjr@gmail.com

Introdução

Este artigo tem como objetivo suscitar a discussão sobre relação entre Brasil e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com base na descrição dos programas por este último elaborados e em vigência na educação básica brasileira, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e a Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (TALIS) tomando como recorte temporal o ano de 2000, quando o Brasil participou pela primeira vez do PISA.

O fio condutor da pesquisa é a existência de um interesse comum em fortalecer a implantação no Brasil de programas avaliativos educacionais tendo em vista o respaldo internacional da OCDE cujo princípio fundante é a vinculação do desenvolvimento econômico à estabilidade social sendo um dos referenciais de destaque nesse intento as estatísticas educacionais.

Para atender ao proposto neste artigo, o texto foi organizado da seguinte forma: na primeira etapa fez-se um levantamento do surgimento da OCDE no contexto da reconstrução da Europa. Na etapa posterior, descrevem-se os projetos vinculados à OCDE para educação brasileira em vigência. Na etapa de conclusiva, procurou-se demarcar alguns questionamentos com relação ao interesse da OCDE na educação brasileira. O trabalho de caráter teórico foi elaborado utilizando-se de pesquisa das fontes primárias, mais precisamente os documentos gerados pela OCDE e pelos seus parceiros locais, os quais descrevem as ações implementadas no país no campo da educação, bem como fontes secundárias citadas no decorrer do texto.

O surgimento da OCDE: reconstrução, desenvolvimento e estabilidade da Europa

Interesses comerciais entre países economicamente díspares, conflitos fronteiriços, étnicos, políticos, impasses cuja solução amiúde resultaram em guerras com elevados custos materiais e humanos sem que houvesse como contrapartida resultados positivos propiciaram a consolidação das denominadas Organizações Intergovernamentais Internacionais (HERZ e HOFFMAN, 2004) como mecanismo de estabilização do sistema de relações internacionais. Essas organizações podem variar bastante em tamanho e funções, podendo conter apenas três membros ou a maioria dos países livres, atender a uma demanda específica ou de caráter geral, mas certamente presente no processo de governança mundial. Outra característica dessas organizações é a elaboração de mecanismos de estabilização dentre eles, balanço e poder, zonas de influência, direito internacional e estabilidade hegemônica.

Não por acaso o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) é um marco na consolidação da OCDE criada a partir da política de estabilidade hegemônica² norte americana após a Segunda Guerra Mundial.

Ao término dos conflitos da Segunda Grande Guerra (1939-1945) os Estados Unidos despontaram como a maior potência econômica e militar mundial. Seus esforços em suprir as necessidades do campo de guerra na Europa levaram suas indústrias a um aumento da produção bélica de 2% em 1939 do produto total para 40% em 1943. Contudo, a produção de materiais não bélicos também aumentou significativamente, pois a indústria norte americana não tinha sido destruída tal qual ocorrera com a europeia. Não surpreende que a expansão industrial americana tenha crescido num valor de mais de 15% ao ano no período de 1940 a 1944 e que não mais tenha atingido tamanho crescimento (KENNEDY, 1989).

O setor privado de exportação, no entanto, demonstrou preocupação de que este cenário de produção crescente fosse seriamente afetado por uma depressão pós-guerra nos países europeus e pelo declínio dos gastos governamentais norte americanos. A estratégia de defesa do livre comércio, entre americanos e europeus resultou na elaboração de uma série de acordos como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrução

2 Estabilidade hegemônica é a atuação de uma grande potência que garante o surgimento de instituições internacionais (HERZ e HOFFMAN, 2004).

e Desenvolvimento (BIRD) entre 1942 e 1946, promovendo o estabelecimento de uma nova ordem mundial benéfica às necessidades do capitalismo ocidental, garantindo o soerguimento das economias europeias e, é claro, o domínio do mais florescente dos Estados ocidentais engajando o Velho Continente ao estabelecido pelos Estados Unidos:

Os países que desejavam obter alguns dos recursos disponíveis para a reconstrução e desenvolvimento sob esse novo regime econômico viram-se obrigados a aceitar as exigências americanas de livre conversibilidade das moedas e da livre concorrência – ou afastar-se totalmente do sistema (como fizeram os russos, quando perceberam sua incompatibilidade com os controles socialistas) (KENNEDY, 1989, p.345).

Entretanto, não se poderia esperar um equilíbrio nas transações, já que se tratava de parceiros econômicos devastados por seis anos de guerra. Um sistema de *laissez faire* nessas condições obviamente beneficiaria o lado mais forte.

Diante da necessidade de recuperar os países parceiros para padrões econômicos mais estáveis e afastar a influência da União Soviética, ao menos na parte ocidental do continente europeu, os Estados Unidos criaram um plano de recuperação econômica conhecido como Plano Marshall: “uma injeção no braço, num momento crítico” (KENNEDY, 1989, p.402). Essa injeção providencial resultou numa recuperação da economia em ritmo acelerado devido ao comércio cada vez mais intenso e livre de barreiras com os Estados Unidos: “Na Alemanha Ocidental, a renda *per capita* cresceu de 320 dólares em 1949 para 9.131 dólares em 1978, na Itália passou de 638 dólares em 1960 para 5.142 em 1970” (KENNEDY, 1989, p. 402).

A fim de dar seguimento ao montante ofertado pelos Estados Unidos, dezesseis países³ reuniram-se em 1947 em Paris para criar a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) a fim de estabelecer práticas para uma estreita cooperação nas suas relações econômicas com objetivo de recuperar o desenvolvimento econômico, aumentar seu comércio, diminuir os entraves e manter a estabilidade nas economias dos países signatários (CAMPOS, 2010, p. 450).

Diante das novas condições econômicas e estabelecidas relações de poder que polarizam o mundo em torno de dois blocos opostos, capitalista e comunista, reconfigura-se o conceito de interdependência resultando na ampliação dos limites geográficos de atuação dessa organização.

Atualmente a OCDE é estruturada de forma a atuar sobre as mais variadas áreas como economia, ciência, comércio, emprego, mercado financeiro e educação através do levantamento de dados, análise, discussão e orientação aos países na forma de publicações compostas das estatísticas e resultados das pesquisas e recomendações. Para tanto são firmados acordos de cooperação e intercâmbio com países não membros, mais de 100, no que tange a projetos de desenvolvimento e estabilização econômica.

Sendo um dos pontos chave para o desenvolvimento econômico, a educação está vinculada à Direção para a Educação⁴, responsável por atividades que focalizam a elaboração e análise de pesquisas educacionais, cujos resultados formam uma base de dados utilizada para a elaboração das orientações da organização à implementação das políticas educacionais dos países envolvidos. Dentre as atividades da Direção para a Educação, os instrumentos de avaliação de desempenho de estudantes, no caso o PISA, é destacado mundialmente, sendo utilizado por 63 países. Com base no resultado de suas pesquisas, a OCDE publica materiais relacionados às várias etapas da educação como documentos orientadores de políticas educacionais dos países membros e não membros. A fim de divulgar seus resultados e firmar suas propostas, a OCDE promove reuniões internacionais nos quais os exemplos exitosos são postos em destaque através de dados comparativos e análises sobre a educação que auxiliam na decisão política sobre projetos e programas que colaboram na melhoria nos resultados da aprendizagem (OCDE, 2012a).

3 Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia.

4 Este órgão está subdividido em cinco departamentos: Children and Schools (ECS), Skills Beyond School (SBS), Innovation and Measuring Progress (IMEP), Policy Advice and Implementation (PAI), Programme for Co-operation with Non-member Economies (NME).

Na visão da OCDE, a educação possui um papel central como resposta às demandas da reestruturação do capitalismo emergente, sobretudo, a partir do neoliberalismo nos anos 1980-1990, mas também aos impactos sociais dela recorrentes. Propõe-se, portanto, a enfatizar a necessidade da preparação do indivíduo a uma economia que requer uma formação profissional habilitada para os desafios, inclusive da flexibilidade do emprego. Elementos como inovação, preparação para as rápidas transformações do mercado de trabalho, investimento no capital social e humano fazem parte do discurso do desenvolvimento econômico com equilíbrio social:

Na área da educação, o lugar mais importante para os países ricos é a OCDE. O *thinking tank*, como dizem os norte-americanos, isto é o reservatório para ideias. Saíram da OCDE a “reforma da matemática moderna”, a ideia e a primária expressão de “qualidade da educação”, a ideia de “economia do saber”, a de “formação ao longo de toda a vida”. A OCDE é o centro do pensamento neoliberal no que tange à educação. Não é de admirar-se disso quando se sabe que foi explicitamente criada para promover a economia de mercado (CHARLOT, 2007, p.133).

Brasil e OCDE: envolvimento ampliado através da educação

O Brasil não integra a OCDE, porém faz parte de uma estratégia por ela denominada envolvimento ampliado (*enhanced engagement*), que estabelece um vínculo com países emergentes, nesse caso Rússia, Índia, China, África do Sul, Indonésia e Brasil, que ainda não passaram pelo protocolo de associação já que “O processo de adesão é complexo e pode ser demorado, pois envolve uma série de exames que visam avaliar a capacidade de um país para cumprir as normas da OCDE em muitas áreas. Isso torna difícil para acolher novos membros ao mesmo tempo” (OCDE, 2012b). Mesmo assim, a Organização elabora levantamento e análise de dados nos mais diversos aspectos econômicos e sociais desses países.

Um dos resultados do envolvimento ampliado foi a inclusão do Brasil em 2003 no Ponto de Contato Nacional, órgão composto por diversos ministérios e coordenado pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, tendo como objetivo fomentar o seguimento das Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais, as quais buscam harmonizar as relações entre governo local e multinacionais, bem como destas com a sociedade:

O objetivo comum dos governos que aderiram às *Diretrizes* é encorajar as contribuições positivas que as empresas multinacionais podem dar ao progresso econômico, ambiental e social e minimizar os problemas que possam ser gerados pelas respectivas atividades. Na busca deste objetivo, os governos agem em parceria com as muitas empresas, sindicatos e organizações não governamentais cujas atividades visam ao mesmo fim. A contribuição dos governos passa pela criação de quadros regulatórios internos eficazes e que incluam políticas macroeconômicas estáveis, tratamento não discriminatório das empresas, regulação adequada e supervisão prudencial, um sistema imparcial de administração da justiça e aplicação da lei e uma administração pública honesta (BRASIL, 2012).

Um dos acordos de maior destaque entre Brasil e OCDE no campo educacional está na avaliação de desempenho em larga escala. Desde 2000, o Brasil participa do PISA. A instituição responsável pela implementação do PISA no Brasil é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, autarquia do Ministério da Educação, responsável também pela organização e manutenção do sistema de informações e estatísticas educacionais, bem como pelo desenvolvimento de programas de avaliação educacional.

O PISA é um programa de avaliação trienal do qual participam alunos da educação básica em determinadas áreas do conhecimento, sendo que um das áreas é priorizada alternadamente. O PISA tem como principal objetivo produzir, em todos os países envolvidos, indicadores de desempenho estudantil voltados para as políticas educacionais, fornecendo orientações, incentivos e instrumentos para melhorar a efetividade da educação, além de possibilitar a comparação internacional (INEP, 2012a). Em 2000, foram avaliados alunos de 15 anos de idade nas áreas de Matemática, Ciências e Leitura, com prioridade na área de Leitura. Nas aplicações subsequentes, foram avaliados com especial ênfase os domínios de Matemática (2003); Ciências (2006) e Leitura (2009). Em 2012, a ênfase foi em Matemática. Os itens de cada aplicação principal do PISA são analisados por todos os países participantes do programa e pré-testados com um ano de antecedência. O Brasil participou das seguintes Avaliações: Leitura; Matemática; Ciências; Resolução de Problemas; Leitura Eletrônica e Matemática Eletrônica. A aplicação do PISA 2012 foi realizada em uma amostra representativa de

escolas brasileiras que possuíam estudantes nascidos em 1996 e matriculados nos três últimos anos do ensino fundamental ou em qualquer série do ensino médio (denominados “estudantes elegíveis”). Com relação à estimativa de custos, o projeto básico do PISA-2012 está estimado em R\$ 2.869.105,37 segundo o INEP (2012a). De acordo com o documento Projeto Básico PISA 2012, as avaliações buscaram ultrapassar os resultados que indicam apenas um determinado nível de aquisição de conteúdos disciplinares deslocados de sua relação com o uso social destes, portanto, defende a ideia que o estudante tenha capacidade de fazer as inferências que o texto exige e relacioná-lo a outras áreas do conhecimento, reforçando o conceito da interdisciplinaridade enfatizado desde seus primeiros documentos direcionados à educação (JANTSCH e BIANCHETTI, 1995). A característica da avaliação do PISA é utilizar-se da concepção de letramento que na sua ótica

pretende refletir a amplitude dos conhecimentos e competências que estão sendo avaliados. O PISA procura ir além do conhecimento escolar, examinando a capacidade dos alunos de analisar, raciocinar e refletir ativamente sobre seus conhecimentos e experiências, enfocando competências que serão relevantes para suas vidas futuras, na solução de problemas do dia a dia (INEP, 2012c).

A concepção de letramento trazida pela OCDE aponta para a dimensão social em detrimento da sua dimensão individual, isto é, enfatiza os elementos mais significativos no estabelecimento das relações sociais ao contrário da mera aquisição de habilidades individuais, enfatizando que há

duas principais dimensões do letramento: a dimensão *individual* e a dimensão *social*. Quando o foco é posto na dimensão individual, o letramento é visto como um atributo *pessoal*, parecendo referir-se, como afirma Wagner (1983, p. 5), à ‘simples posse individual das tecnologias mentais complementares de ler e escrever’. Quando o foco se desloca para a dimensão social, o letramento é visto como um fenômeno *cultural*, um conjunto de atividades sociais que envolvem a língua escrita, e de exigências sociais de uso da língua escrita. Na maioria das definições atuais de letramento, uma ou outra dessas duas dimensões é priorizada: põe-se ênfase ou nas habilidades individuais de ler e escrever, ou nos usos, funções e propósitos da língua escrita no contexto social. (SOARES apud BONAMINO, COCARELLI e FRANCO, 2010, p. 99).

Se por um lado o programa demonstra uma preocupação com a dimensão social do letramento, que na versão da OCDE é a aquisição de habilidades educativas adequadas às exigências do mercado de trabalho, de outro desconsidera as particularidades da composição social das populações avaliadas recaindo num antigo vício dos projetos educacionais anteriormente importados pelo Brasil: fórmulas universais para questões locais:

A economia diversificada do Brasil ainda é fortemente baseada em *commodities* e, sendo assim, ainda depende de mão de obra não qualificada em muitos setores. Todavia, no futuro, a economia vai cada vez mais depender de quanto sua força de trabalho possa adicionar valor às matérias-primas que produz. O Brasil sabe que precisa produzir um número de trabalhadores qualificados muito maior do que o que está produzindo no momento. É esse fato que está conduzindo à demanda tanto por uma quantidade maior de trabalhadores escolarizados como por melhorias na qualidade da educação (OCDE, 2011b, p.194).

A OCDE interessa-se não só pelo desempenho dos alunos, mas também pela avaliação dos professores entendendo que existe uma relação intrínseca entre rendimento escolar e formação docente.

Com enfoque na avaliação do professorado, o Brasil implementou a TALIS, pesquisa coordenada pela OCDE em parceria com o INEP em nível nacional. Seu objetivo é o levantamento de dados sobre o ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho oferecidas ao professor pela escola. Fazem parte da pesquisa os professores das séries finais do ensino fundamental (6º a 9º ano ou 5ª a 8ª série) e dos diretores das escolas da amostra. Nas primeiras pesquisas realizadas, 2007 e 2008, foram coletadas informações sobre liderança escolar, avaliação dos professores e *feedback*, desenvolvimento profissional e atitudes, crenças e práticas educacionais. Na versão 2012, foram selecionadas 1000 escolas de todos os Estados segundo o INEP (2012b).

Face aos frequentes conflitos surgidos no decorrer das transformações no campo social, a figura do professor ganhou destaque por ser peça fundamental na melhoria do rendimento e aquisição dos alunos, portanto a OCDE coloca o investimento do poder público na formação e qualificação de professores como prioridade:

A qualidade do corpo docente é um fator de primeiro plano, quando um país, qualquer que seja, aspira a excelência de seu sistema educacional. Os professores constituem o centro do sistema escolar, e as pesquisas mais diversas confirmaram quanto a qualidade dos professores conta na aquisição dos alunos. É por isso que os poderes públicos levam tão a sério a melhoria da qualidade dos professores, para assegurar que todos os alunos se beneficiem de um bom ensino (OCDE apud MAUÉS, 2010, p. 77).

Entretanto, mesmo salientando a importância do professor como fator decisivo na aquisição dos alunos, o discurso elogioso não se estende às instituições nas quais eles são formados, sobretudo quando se tratam de instituições públicas. A crítica da OCDE recai sobre a inadequação de formação obliterada pelas questões de teor ideológico, sobretudo antes das reformas implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso:

As universidades públicas tinham as licenciaturas como cursos de segunda categoria que ficavam confinados às faculdades menos concorridas. Muito do trabalho do curso era teórico com foco ideológico que convencia os professores de que os problemas sociais, e não a qualidade docente, eram os principais responsáveis pelo fracasso dos estudantes (OCDE, 2011b, p. 182).

Embora fonte de preocupação, as pesquisas realizadas pela OCDE dão pouca ênfase às condições materiais (salário, plano de carreira, etc) dos professores. Essa é uma lógica coerente com os objetivos da Organização, já que o foco está em atender países que são atingidos pelas crises cíclicas do capitalismo e muitas vezes apresentam problemas com o orçamento comprometido com o pagamento do funcionalismo público, o que impossibilita maiores reservas para o financiamento do setor produtivo privado, sendo assim:

As medidas propostas não indicam uma preocupação real com a valorização do magistério no sentido de desenvolver ações que garantam uma formação inicial e continuada com qualidade, um plano de cargos e salários que represente um estímulo para entrar ou permanecer nesse métier e um reconhecimento social que traduza o verdadeiro papel que o professor desempenha na sociedade (MAUÉS, 2010, p. 84).

Considerações Finais

O presente artigo propôs-se a apresentar os enlaces entre Brasil e OCDE por meio de uma sucinta descrição do PISA e TALIS, programas no campo educacional voltados à avaliação, haja vista a presença crescente dessa organização no país.

Ressalvas feitas às limitações do trabalho, alguns apontamentos emergem a partir da reflexão sobre seu conteúdo.

A organização da qual a OCDE é descendente, a OECE foi criada com a finalidade de auxiliar na recuperação das economias bem como reforçar os laços comerciais e garantir a estabilidade social dos países signatários. O quadro conjuntural de surgimento da organização possibilita entender sua função articuladora supranacional na manutenção da ordem capitalista mundial. Surgida num momento de instabilidade social e política, concretizou a hegemonia norte americana através de investimentos que permitiram afastar o avanço do comunismo nos países europeus ocidentais mais afetados pela II Guerra Mundial. A partir das transformações ocorridas no quadro das relações econômicas mundiais e no decorrer das décadas vindouras, a OCDE ampliou seu escopo de atuação alcançando países além das fronteiras europeias.

É compreensível que entre premissas da organização, coesão e estabilidade social estejam associados ao desenvolvimento econômico: episódios como a crise do petróleo, crise da dívida externa dos países em desenvolvimento levaram a um acirramento do desequilíbrio social potencialmente danoso ao acúmulo do capital, não apenas pela dificuldade dos credores internacionais em reaver os empréstimos feitos aos países periféricos, mas também pela crescente insatisfação das camadas trabalhadoras da população desses países com a condução da economia por parte dos países capitalistas centrais. O modelo neoliberal, receituário dominante no círculo político-econômico do Consenso de Washington em 1989 como resposta à falência dos países em desenvolvimento, mostrou-se ineficaz na solução dos problemas sociais resultando na necessidade de formulação de novas estratégias fomentadas em grande parte pelo Banco Mundial no combate à pobreza extrema (FONSECA, 1999). Na busca da estabilidade social, a educação tornou-se um componente basilar pelo seu potencial de (con)formação de um indivíduo às transformações no mundo do trabalho decorrentes da reorganização do capital.

O desenvolvimento econômico via investimento no capital humano tornou-se um mote recorrente à implementação de políticas educacionais dos países assessorados pela OCDE. Pesquisas desenvolvidas em

regiões específicas evidenciam o vínculo que a OCDE mantém entre educação e desenvolvimento econômico. Em 2011, apresentou um *dossiê* sobre a educação superior intitulado *Higher education in regional and city development: State of Paraná, Brazil, 2011*, com o apoio da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), tendo como finalidade não apenas descrever as instituições universitárias públicas paranaenses nos seus aspectos organizacionais, físicos e pedagógicos, mas também as potencialidades econômicas de cada região (OCDE, 2011a).

O conteúdo do relatório busca levantar as possibilidades das universidades em atender às demandas regionais de crescimento. Para divulgar os propósitos da pesquisa foram patrocinados encontros em locais estrategicamente escolhidos pela sua relação com o desenvolvimento regional. A qualidade da Educação Superior na concepção da OCDE é avaliada a partir de uma perspectiva economicista que explicita como propósito da Educação Superior a “ênfase nos aspectos de potencialização do crescimento da economia e da empregabilidade” (BERTOLIN, 2009, p.134). Segundo o documento *Quality and Internationalisation in Higher Education*, a qualidade de uma instituição de Educação Superior é avaliada a partir do equilíbrio entre o investimento público, os requisitos da sociedade e a eficiência dos egressos:

Com o incremento de recursos [públicos para a educação superior] vem um incremento relativo ao papel do governo em garantir três enquadramentos. Em primeiro lugar, estão as IES claramente planejadas e organizadas para produzir os graduados requeridos pela sociedade, isto é, são seus objetivos apropriados? Em segundo lugar, o dinheiro esta sendo bem gasto, isto é, estão as IES operando de forma eficiente? E, em terceiro lugar, estão as IES produzindo os egressos desejados, isto é, estão eles operando eficientemente? Essas questões têm conduzido para novas interpretações do conceito de qualidade (OCDE *apud* BERTOLIN, 2009, p.135).

O atual quadro econômico mundial reserva ao Brasil uma posição mais confortável. Se muitas das mazelas sociais permanecem sem solução, o setor econômico financeiro destaca-se frente a um quadro de instabilidade econômica na Europa com reflexos nos Estados Unidos, o que leva seus investidores ao encontro de mercados mais promissores.

A partir dessa lógica, o país busca firmar sua condição de economicamente atrativo ao atender aos requisitos estabelecidos internacionalmente através do aval da OCDE. Importa por conseguinte por em evidência as relações cada vez mais sólidas entre Brasil e OCDE no campo educacional tendo em vista implicações muito mais complexas que o mero apelo à justiça social por meio de acesso escolar já que

A lógica do desenvolvimento econômico forçou a colocar em pauta essa questão. À medida que a posição econômica do Brasil progride, não é mais possível depender do trabalho barato. As companhias podem treinar trabalhadores para as funções básicas, mas sair de uma economia de *commodities* para outra baseada em agregar valor às matérias-primas requer mais do que uma força de trabalho bem treinada (OCDE, 2011b, p.178).

Programas de avaliação em larga escala devem ser utilizados como indicadores para uma política de melhoria da qualidade da educação e das condições de atuação docente, porém a exposição de resultados sem a devida ponderação dos fatores sociais tem levado apenas a um “ranqueamento” dos sistemas escolares, ou pior, um ranqueamento de países desiguais com realidades desiguais. Até mesmo pesquisas promovidas pelo Banco Mundial apontam esse impasse:

existem dificuldades específicas quando países em desenvolvimento estão envolvidos num estudo desenhado para países industrializados, pois os fatores socioeconômicos dos primeiros podem ser muito diferentes daqueles que prevalecem nos países industrializados e podem incluir pobreza, aspectos nutricionais e de saúde, infraestrutura educacional precária e carência de financiamento (GREANEY e KELLAGHAN, 2011, p. 78).

O enunciado do qual a OCDE é caudatária da “educação e capacidades para o forte, sustentável e equilibrado crescimento no século 21” (OCDE, 2012a) quando elide as relações de poder sob a égide do capitalismo soam nesse contexto mais como uma conjectura que uma afirmação.

Referências Bibliográficas

- BONAMINO, A; COCARELLI, C.; FRANCO, C. Avaliação e letramento: concepções de aluno letrado subjacentes ao SAEB e ao PISA. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 91-113, dez. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01/07/2012.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais**. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/diretrizes.asp>. Acesso em: 26/07/2012.
- BERTOLIN, J. C. G. Qualidade em educação superior: da diversidade de concepções a inexorável subjetividade conceitual. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p.127-149, mar. 2009.
- CAMPOS, J. M. de. **Organizações internacionais**: teoria geral. 3 ed. 2 reimp. Curitiba: Juruá, 2010.
- CHARLOT, B. Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no mercado. **Sísifo, Revista de ciências da educação**, Lisboa n. 4, out/dez 2007.
- FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso brasileiro. In: GENTILI, P. (org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. 5 ed. Petrópolis, 1999. p. 169-195.
- GREANEY, V.; KELLAGHAN, T. **Avaliação dos níveis de desempenho educacional**: pesquisas do Banco Mundial sobre avaliações de desempenho educacional. Traduzido por Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. **Organizações internacionais**: histórias e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). **PISA**. Disponível em: <http://talıs.inep.gov.br/web/guest/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>. Acesso em: 21/07/ 2012a.
- _____. **TALIS: Histórico e resultados**. Disponível em: <http://talıs.inep.gov.br/historico-e-resultados>. Acesso em: 21/07/ 2012b.
- _____. **Projeto básico PISA 2012**. http://downloads/acoes_internacionais/pisa/itens/2011/projeto_basico_aplicacao_pisa_2012_rev2.pdf. Acesso em: 20/01/2012c.
- JANTSCH, A. P.; BIANCHETTI, L.(orgs.). **Interdisciplinaridade**: para além da filosofia do sujeito. Petrópolis: Vozes, 1995.
- KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. 20 ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.
- MAUÉS, O. C. A política para a educação e a formação docente. A nova regulação? **Educação**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 75-85, jan./abr. 2010.
- OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico). **Higher Education in Regional and City Development**: State of Paraná, Brazil. Paris: OCDE, 2011a.
- _____. **Capítulo 8: Brasil: lições encorajadoras de um grande sistema federal**. Traduzido por INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Brasília, INEP, 2011b.
- _____. **Work on education (2012-2013)**. Disponível em: <http://oecdmybrochure.org/>. Acesso em: 23/07/2012a.
- _____. **Enlargement and enhanced engagement**. Disponível em: http://www.oecd.org/home/0,3675,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html. Acesso em: 24/07/2012b.

Recebido em Setembro de 2012

Aprovado em Maio de 2013

Para além da tróica gandiniana: uma análise das concepções de planeamento educacional

Beyond gandiniana troika: an analysis of concepts of educational planning

Jhonatan Uelson Pereisa Sousa de Almada¹

Resumo

Este artigo apresenta uma análise da produção teórica de autores que escreveram sobre planeamento educacional em obras selecionadas. Apresentamos uma crítica à classificação das concepções de planeamento educacional existente. Propomos uma nova forma de organização a partir dos critérios de posicionamento frente ao modo de produção capitalista e posicionamento quanto ao papel atribuído à educação. A análise foi embasada no método inerente a produção marxiana e a tradição marxista. Identificamos concepções reformistas e progressistas quanto ao primeiro critério e concepções produtivistas, utilitaristas e autonomistas quanto ao segundo critério. Concluimos que é necessário romper com as concepções prevalentes e construir outra concepção de planeamento educacional que possa contribuir para uma educação pública, estatal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

Palavras-Chave: Planeamento Educacional. Concepções Teóricas. Modo de produção capitalista. Educação.

Abstract:

This paper presents an analysis of theoretical production of authors on educational planning in selected works. We present a critique of the classification of existing conceptions of educational planning. We propose a new form of organization based on the criteria for placement against the capitalist mode of production and placement on the role of education. The analysis was based on the method of the production marxian and marxist tradition. Progressive and reformist conceptions identified as the first criterion and conceptions productivist, utilitarian and autonomy as the second criterion. We conclude that it is necessary to break with the prevailing conceptions and build a new conception of educational planning that can contribute to public education, state, free, secular and socially relevant quality.

Keywords: Educational planning. Theoretical concepts. Capitalist Mode of Production. Education.

¹ Licenciado em História pela Universidade Estadual do Maranhão (Uema), Mestre em Educação pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Técnico em Assuntos Educacionais na UFMA, membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Educação Básica do Programa de Pós-graduação em Educação da UFMA e membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). e-mail: jhonatanalmada@gmail.com

Introdução

O presente trabalho é parte da pesquisa que desenvolvemos no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), situada na linha de pesquisa, Estado e Gestão Educacional. Nela analisamos as relações entre planejamento e educação estabelecidas no âmbito das obras de autores selecionados que versaram sobre planejamento educacional (SOUSA, 2012).

Privilegiamos a seleção de obras de autores publicados no Brasil, que abordam a temática do planejamento educacional, de meados dos anos 1950/1960 aos anos 2000. O período inicial (1950 e 1960) foi escolhido em função de ser a fase em que o planejamento possui abundante produção bibliográfica, em especial: pela sua utilização na recuperação dos países europeus pós-Segunda Guerra Mundial (como a França), o relativo sucesso do planejamento soviético e o crescimento da produção teórica da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), como indica Furtado (1999).

O referencial teórico que fundamentou nossa análise foi o materialismo histórico-dialético, a partir do diálogo com a produção marxiana e a tradição marxista (MARX, 2011; GRAMSCI, 1986; NETTO, 2005). As categorias metodológicas adotadas foram: a historicidade dos processos sociais, a contradição, a mediação e a totalidade. As categorias de estudo que emergiram do processo de constituição do objeto foram: planejamento educacional, Estado, desenvolvimento e educação.

Os autores selecionados e analisados foram: Ribeiro (2005)²; Coombs (1970)³; Trigueiro Mendes (2000)⁴; Poignant (1976)⁵; Melo (1979)⁶; Kuenzer, Calazans & Garcia (2003)⁷; Gandin (2010)⁸ e Filho (2003)⁹. Todos são/ foram pesquisadores, professores ou consultores técnicos envolvidos com o planejamento educacional. Assim sendo, os procedimentos metodológicos implicaram na revisão de literatura e análise documental, consistindo na leitura e fichamento, explicitação das teses centrais de cada autor, identificação de sua fundamentação teórica e suas relações com nosso objeto de estudo.

Enquanto resultado principal da pesquisa, observamos que as classificações existentes de gerenciamento da qualidade total, planejamento estratégico e planejamento participativo, explicitadas no trabalho de Gandin (2010) não apreendem as relações presentes nas concepções teóricas identificadas, como iremos detalhar mais à frente. Frente a isso, propomos uma organização alternativa dessas

2 José Querino Ribeiro (1907-1990), professor normalista, bacharel e licenciado em Ciências Sociais pela USP. Foi diretor do Centro Regional de Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação/Inep em São Paulo e diretor da Faculdade de Educação da USP. O trabalho analisado foi publicado originalmente em 1961.

3 Philip Hall Coombs (1915-2006), economista pela Universidade de Chicago. Criou e foi o primeiro diretor do Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIEP), vinculado a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco).

4 Durmeval Bartolomeu Trigueiro Mendes (1927-1987). Foi Diretor do Ensino Superior do MEC e membro do Conselho Federal de Educação até 1969, quando é afastado de todos os cargos e aposentado compulsoriamente pela Ditadura Militar. Em 1980, com a anistia, retoma sua carreira no Ministério da Educação e como professor da UFRJ. O trabalho analisado foi publicado originalmente em 1972.

5 Raymond Poignant (1918-2011), licenciado pela Escola Nacional de Administração (ENA) da França, foi diretor do IIEP/UNESCO, de 1969-1974, o segundo, depois de Philip Coombs.

6 Osvaldo Ferreira de Melo (1929-2011). Foi Professor da UFSC (1964-1994) e docente permanente da Universidade do Vale do Itajaí (2004-2011).

7 Acácia Zeneida Kuenzer (19??-Atualmente). Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é professora titular aposentada/professora sênior da Universidade Federal do Paraná (UFPR); Maria Julieta da Costa Calazans (19??-Atualmente). Doutora em Ciências Econômicas e Sociais pela Escola Prática de Altos Estudos Seção Sorbone (Paris, França) e professora aposentada da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Walter Garcia (19??-Atualmente) é analista de desenvolvimento científico e tecnológico do CNPq (aposentado) e atualmente dirige a Liber Livro Editora. O trabalho analisado foi publicado originalmente em 1990.

8 Danilo Gandin (1936-atualmente), licenciado em Filosofia e Letras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestre em Educação (com especialização em Planejamento) pela mesma Universidade. O trabalho foi publicado originalmente em 1994.

9 José Parente Filho (1951-atualmente) é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Fortaleza (1973), possui várias especializações, entre elas, em Planejamento Educacional pelo IIEP/Unesco (Paris, 1986-1987) e é mestre em Educação e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (2001).

concepções levando em conta seu posicionamento em relação ao modo de produção capitalista e ao papel atribuído à educação.

Na primeira seção apresentamos nossa crítica à classificação de Gandin (2010) e explicitamos essa forma alternativa de organizar as concepções teóricas de planejamento educacional, baseados no posicionamento quanto ao modo de produção capitalista. Na segunda seção apresentamos as concepções teóricas de planejamento educacional no que tange ao papel atribuído à educação.

Por fim, traçamos nossa conclusão, apontando para a necessidade de ruptura com as concepções prevalentes no âmbito do planejamento educacional, no sentido de contribuir para a garantia de uma educação pública, estatal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

Concepções de planejamento educacional em face do modo de produção capitalista

Gandin (2010) divide as teorias do planejamento em três grupos: gestão da qualidade total, planejamento estratégico e planejamento participativo.

A gestão da qualidade total é inerente às empresas. Limita-se aos meios, não inclui nenhuma proposta social ou pedagógica, tem como horizonte o lucro, busca essencialmente a eficiência, mantém esquemas hierárquicos bem definidos, a participação é limitada, não discute os resultados sociais, promove a padronização das tarefas, procedimentos e resultados e não se discute os critérios do que seja qualidade. A qualidade é pré-fixada pela alta direção. Observamos que apesar de alguns autores incorporarem a necessidade da educação ser eficiente, como Ribeiro (2005), Coombs (1970) e Filho (2003), nenhum ignora os aspectos sociais, a importância social dela. Não é possível incluir qualquer dos autores nessa classificação.

O planejamento estratégico tanto pode ser empresarial quanto governamental. Busca conceber visões globalizantes, dá ênfase a criatividade, busca a eficácia, serve à transformação, é recomendado em épocas de crise, propõe especialmente o futuro, trabalha a partir das necessidades e a qualidade é entendida de maneira ampla. A dimensão da estratégia aparece em autores como Trigueiro Mendes (2000), Filho (2003) e o próprio Gandin (2010), apesar disso nenhum deles se fixa apenas na eficácia da educação ou se preocupa necessariamente com a transformação.

O planejamento participativo envolveria tanto um nível estratégico, como um nível operacional, conforme explicitado quando abordamos a conceituação de Gandin (2010). Seria um mix dos dois planejamentos anteriores, com a diferença de estabelecer a participação de todos como aspecto primordial. A participação aparece de forma implícita ou explícita na maioria das obras, mas apenas na do próprio Gandin (2010) assume essa importância. O que impossibilita identificá-las nessa classificação.

O problemático da classificação de Gandin (2010) está em não permitir apreender o papel do planejamento em relação ao Estado e ao desenvolvimento, bem como as diferentes perspectivas que cada um atribui à educação no planejamento. Não apreende o Estado como um aparelho crivado pelos interesses das diferentes classes sociais. Fala-se de povo, movimentos sociais, sociedade civil, governantes, mas não de classes sociais ou do Estado propriamente dito.

Não trava nenhum debate sobre o desenvolvimento ou as limitações do planejamento em face do modo de produção capitalista, menos ainda o papel e as limitações do planejamento educacional em relação ao planejamento público global. Prefere falar em realidade existente versus realidade desejada e na potencialidade da educação para transformá-la. Passa a impressão de que adere ao voluntarismo ao crer que o povo por si só poderá resolver os problemas tópicos da existência, mas não os problemas estruturais do capitalismo (termo ignorado).

Em face disso, a organização proposta para as concepções de planejamento educacional adotou dois critérios. Em um primeiro bloco, se tem como critério, as concepções identificadas em relação ao modo de

produção capitalista, observando como estabelecem ou não relações entre o planejamento educacional e o planejamento público; e um segundo bloco, se tem como critério as concepções em relação ao papel atribuído a educação. Desse modo, evitamos a naturalização e as inconsistências das classificações de Gandin (2010), as quais não permitem perceber com clareza essas questões.

No que diz respeito ao primeiro critério, temos: i. *reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo*, ii. *reformistas politicistas não-negadoras do capitalismo*, iii. *reformistas não-negadoras do capitalismo* e iv. *progressistas negadoras do capitalismo*. Reformistas por que não pretendem ou admitem a necessidade de negação do modo de produção capitalista, mas a implementação de reformas que suavizariam suas contradições. Progressistas por compreenderem que não é o planejamento que negará o modo de produção capitalista, mas é pela revolução que isso ocorrerá, momento a partir do qual, o planejamento servirá como instrumento de mediação da transição. Tecnicistas por enfatizarem a dimensão técnica do planejamento, desvinculada das condições objetivas e subjetivas. Politicistas por absolutizarem a dimensão política, mesmo explicitamente considerando a dimensão técnica. Observamos ainda uma concepção reformista que não supervaloriza nem a técnica (tecnicista), nem a política (politicista), adotando uma posição diferenciada.

As concepções reformistas tecnicistas não-negadoras do capitalismo aceitam e defendem o planejamento educacional como instrumento de manutenção e aperfeiçoamento do modo de produção capitalista, de forma reduzida à escola, como Ribeiro (2005) ou de forma abrangente enquanto sistema, como Coombs (1970), Poignant (1976), Melo (1979) e Filho (2003).

O planejamento educacional deve estar vinculado às necessidades expressas da economia, apesar de conservar seus objetivos não-econômicos. A vinculação entre planejamento educacional e planejamento global econômico e social é destacada explicitamente por Coombs (1970) e Poignant (1976) e implicitamente por Melo (1979). Filho (2003) não expressa qualquer vínculo entre planejamento educacional e planejamento público. Os autores agrupados sob essa concepção evitam utilizar a denominação *capitalismo*, optando por outras, como *economia* ou *sistema*, países *desenvolvidos ou subdesenvolvidos, em desenvolvimento, industrializados ou não-industrializados*. Mais recentemente aparece como *economia globalizada* ou *economia internacional*.

Essas concepções apresentam o conceito de planejamento educacional como técnica racionalizante e sistemática, cujo objetivo é alcançar a eficácia do sistema educacional, quantitativa e qualitativamente. Assim, adota-se uma perspectiva neutral e racional no que diz respeito ao planejamento educacional, reproduzindo-se nessa especificidade, as características das concepções reformistas. Fazem pequenas concessões à questão política, como Ribeiro (2005) e Filho (2003), mas sempre a compreendendo como algo cientificamente conduzido.

No que diz respeito ao Estado, temos duas variações no trato com uma entidade estatal. No primeiro grupo estão os que não falam dele diretamente, predominantemente apelam para eufemismos como governo ou governamental, aqui se encontram Ribeiro (2005), Coombs (1970), Poignant (1976) e Filho (2003). No segundo grupo, apenas Melo (1979) explicita com destaque o papel do Estado como direcionador do planejamento. Todos, contudo, têm uma visão do Estado como representante dos interesses coletivos, desempenhando um papel acima dos interesses particulares, visando ao bem comum.

A categoria desenvolvimento experimenta a maior oscilação. Autores como Ribeiro (2005), Coombs (1970), Poignant (1976) e Melo (1979) apresentam como padrão a ser alcançado o das nações industrializadas ou sociedades industriais. É um desenvolvimento da economia, sem explicitá-la como capitalista. Categoria importante na década de 1960 e 1970, o desenvolvimento nas décadas seguintes não é mais referido como importante em sua relação com a educação. Filho (2003) não faz nenhuma menção a desenvolvimento, se preocupa com a educação em si. Talvez por estar escrevendo no momento em que a influência do neoliberalismo e do gerencialismo é significativa e os dois implicam numa crítica feroz ao desenvolvimentismo.

Em síntese, os autores defendem o planejamento educacional como forma de melhorar o desempenho da educação ofertada pelo Estado e fazer com que ela contribua na aceleração do processo de desenvolvimento.

Supervalorizam a dimensão técnica do planejamento e expressam certa hostilidade à política de modo geral e à participação democrática de modo particular. De forma alguma há qualquer perspectiva de negar o capitalismo, termo sequer mencionado.

A fundamentação teórico-filosófica é predominantemente positivista-funcionalista com destaque para a teoria do capital humano e a análise de sistemas. Além disso, a historicização do planejamento educacional é limitada e anacrônica, estabelecendo as origens do planejamento no processo de constituição da racionalidade humana. Os autores não vislumbram que o planejamento educacional está condicionado à evolução do planejamento em sentido amplo; omitem as disputas entre o projeto socialista e projeto capitalista e o apresentam como algo originado nos organismos internacionais (Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPPE)/ Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco)) e exportado aos demais países como um instrumento auxiliar na superação dos seus problemas educacionais.

As concepções reformistas politicistas não-negadoras do capitalismo criticam a forma como o planejamento educacional tem sido implementado, mas sua proposta alternativa adota uma perspectiva de fundo reformista, superestimando o planejamento em si ou adotando a participação como móvel de mudança, caso de Gandin (2010).

O planejamento educacional é uma metodologia científica de implementação de transformações sociais, cuja participação de todos é imprescindível, é um processo de intervenção na realidade para transformá-la e implica em uma prática educativa reprodutiva, mas crítica e contra-hegemônica. A política é apresentada de forma ingênua, bastaria que ocorresse a participação de todos para que a realidade existente fosse transformada. Absolutiza-se a política sem levar em conta as limitações dos outros níveis da realidade.

O Estado representa os interesses dos governantes, não os interesses do povo. Isso ocorre por que os governantes desconhecem metodologias alternativas de planejamento, especificamente o planejamento participativo. Adota-se uma visão limitada do “conteúdo inerente” do Estado, pois ao ignorar o conceito de classe social, escapa a essa crítica apreender quem são esses governantes e de que povo se está falando. Governantes e povo emergem como abstrações desvinculadas das condições objetivas da realidade.

O desenvolvimento e sua problemática são ignorados. Na verdade, existe uma crítica à visão que vincula educação a desenvolvimento. Quando Gandin (2010) publica seu livro o desenvolvimentismo e o keynesianismo estão em crise e são apontados como responsáveis pelos problemas enfrentados pela economia, originados na incompetência e agigantamento do Estado, explicação falaciosa disseminada via “Consenso de Washington”. Em face disso, o planejamento educacional está desvinculado do planejamento público.

A fundamentação teórico-filosófica é predominante dialética. Entretanto, uma dialética combinada com a teologia da libertação e elementos do ecletismo advindo do planejamento estratégico. Opta-se por reformas paulatinas na realidade existente, rejeitando alterações bruscas encetadas por forças extremistas. A historicização está generalizada ao extremo, tão ampla que abole as especificidades do processo de constituição do planejamento educacional.

As concepções reformistas não-negadoras do capitalismo são representadas por Trigueiro Mendes (2000). O planejamento educacional é entendido como um processo dialético, uma dialética entre o poder e o saber, uma instância da racionalidade científica e técnica, acionada pela instância política. É um processo continuado e cumulativo que visa implementar um projeto nacional de desenvolvimento e de educação. O planejamento educacional está vinculado ao planejamento público.

O responsável pela implementação desse projeto é o Estado conduzido por uma elite modernizadora que buscará pela sua ação entre as partes e todo da federação brasileira garantir um pluralismo convergente de ações. O autor atribui ao Estado e ao planejamento a capacidade de se descolar dos interesses dominantes, de possuir certa autonomia em face desses. Compreendendo que isso é possível, sobretudo em um contexto democrático.

O desenvolvimento conduzido pelo Estado é também um processo dialético e se volta contra o sistema de estruturas sociais arcaicas, objetiva implantar mudanças, porém sem romper a unidade básica da sociedade e preservar certa margem de dissentimento na sociedade. O autor sutilmente aponta que o processo de desenvolvimento não irá e nem pode superar as desigualdades sociais e econômicas da sociedade, pois elas são importantes para mantê-la “saudável”. O desenvolvimento é abordado de forma generalizada, não se fala de que ou para que esse desenvolvimento. Menciona-se novamente o conceito de sociedades industriais e não se fala em capitalismo.

A fundamentação teórico-filosófica do autor envolve a dialética e a fenomenologia. As categorias da dialética são utilizadas para refletir sobre o planejamento, entretanto o marco heurístico (modo de produção capitalista) em que elas operam é ignorado ou omitido. Os problemas do planejamento educacional e da educação são reduzidos a uma questão de consciência (alienação e autismo) da elite dirigente, apartada das necessidades e interesses do povo. Novamente abstrações dão lugar ao conceito de classe social.

As concepções progressistas negadoras do capitalismo são representadas por Kuenzer, Calazans & Garcia (2003) e colocam em evidência a relação entre técnica e política, bem como a inserção do planejamento educacional no âmbito do sistema capitalista, o qual o condiciona e o limita.

O planejamento educacional é explicitado como processo, como intervenção política e técnica, a ser realizado com a participação dos envolvidos (Estado, sociedade civil, professores, funcionários e estudantes) e viabilizado no jogo de forças contraditórias representado pelo Estado capitalista contemporâneo. Caso os planejadores ganhem respaldo das bases, poderão implementar o planejamento educacional como uma prática social transformadora em permanente articulação com os níveis: técnico, político e burocrático.

Reconhecem o caráter classista do Estado capitalista, entretanto, referendando a necessidade de organização e mobilização da classe trabalhadora, acreditam que ela poderá se contrapor às relações de poder e interesses instituídos. Assim, defendem a relativa autonomia da política e do Estado. Contudo, não como possibilidade de fazer reformas, como Trigueiro Mendes (2000), mas enquanto espaço potencial para se alcançar uma mudança radical¹⁰.

A categoria desenvolvimento é entendida como desenvolvimento do capitalismo, o planejamento está em última instância subordinado a esses interesses. No entanto, não criam vínculos automáticos e necessários entre educação e desenvolvimento. Preferem se ocupar das desigualdades de saber, as quais poderiam ser encaminhadas no processo de planejamento educacional.

A fundamentação teórico-filosófica é marcadamente dialética, explicita as categorias da historicidade, da totalidade, da mediação e contradição na análise do planejamento educacional inscrito no planejamento ensejado pelo próprio capitalismo. Assim, existe um vínculo implícito entre planejamento educacional e planejamento público. Não obstante, as autoras transpõem a relativa autonomia também para esse campo. Assim, mesmo determinado em última instância, é possível fazer com que o planejamento educacional funcione para além dessas determinações.

Concepções de planejamento educacional em face do papel atribuído à educação

No que se refere ao segundo critério, temos as seguintes concepções: i. *produtivistas*; ii. *utilitaristas* e iii. *autonomistas*. Produtivistas por que entendem que a educação pode se ocupar de objetivos contraditórios, tanto servir às necessidades econômicas, quanto aos objetivos sociais mais amplos, desde que seja produtiva e eficiente. Utilitaristas por que consideram a educação como algo instrumental às necessidades da economia capitalista, sempre apresentada como economia afrásica, ou instrumental aos objetivos do Estado. Autonomistas

10 Radical no sentido marxiano é ir à raiz do problema.

por compreenderem que a educação pode se constituir numa práxis social com relativa autonomia em relação aos interesses dominantes e identificada com os interesses dos dominados ou das maiorias.

As concepções produtivistas são representadas por Ribeiro (2005) e Filho (2003). Apesar de reconhecerem que a educação tem uma função social e econômica relevante, entendem-na como uma empresa (quando referidos a escola) ou passível de uma gestão nos moldes empresariais (quando referidos a educação como sistema). Portanto, os recursos nela aplicados devem ter por objetivo a eficiência, a otimização do tempo, das energias e dos gastos.

Justamente por ser do interesse individual e coletivo, receber significativo volume de recursos, constituir-se como um investimento de longo prazo, ela obriga-se a uma “produtividade ótima”. Por envolver objetivos sociais e econômicos, ser instrumento de inclusão social, de combate à pobreza e de conquista da cidadania, ela deve ser eficiente no uso dos recursos. Apesar de mencionarem *an pausant* um significado econômico para a educação, longe estão da ideia de desenvolvimento e de explicarem o sentido dessas imposições quanto à produtividade.

A educação aparece como algo isolado que por si só deve ser produtiva e eficiente. Ela é estratégica em relação à economia e à sociedade, mas não é fundamental para o desenvolvimento capitalista, algo “esquecido” sob o influxo neoliberal. Os autores ignoram os vínculos entre planejamento educacional e planejamento público. Apesar da admissão de perspectivas mais amplas em relação à educação, o que interessa mesmo é o quanto ela deve e pode ser produtiva. Importa, portanto, que ela seja bem administrada (Ribeiro) ou gerenciada (Filho) por um Estado obtuso, reduzido ao governo ou ao governamental, sem conteúdo inerente.

As concepções utilitaristas são representadas por Coombs (1970), Poignant (1976) e Melo (1979). A educação é instrumental ao desenvolvimento econômico e aos objetivos fixados pelo Estado. Deve estar em sintonia com a “vocação natural” de cada país, evitando conteúdos ultrapassados do século XIX e se concentrando nas necessidades da realidade econômica dos países em desenvolvimento. O principal problema desses países é uma educação adaptada ao mundo rural e à melhoria da produção agrícola. Os jovens devem ser estimulados a permanecer no campo e serem líderes rurais. Não podem receber uma educação voltada para uma vida na cidade.

Estudos recentes apontam para a correção desse diagnóstico, isto é, a negligência histórica do Estado capitalista brasileiro quanto à educação na área rural, mais corretamente, quanto à educação do campo, sempre considerada sob a perspectiva do paradigma urbano (COUTINHO, 2009). Entretanto, longe de se preocupar com a educação rural, o que está por trás dos pressupostos das concepções utilitaristas é a preocupação com a concorrência dos países em desenvolvimento com as manufaturas e tecnologias produzidas nos países industrializados. Os países em desenvolvimento deveriam abraçar a sua “vocação natural” de exportadores de produtores primários e importadores de produtos manufaturados. O contexto de crise econômica da década de 1970 induz uma revisão da educação oferecida nesses países e salvaguarda das economias de capitalismo central.

A educação deve formar para o mercado de trabalho em menor tempo possível e ao menor custo possível. Ela deve atender as necessidades de mão de obra qualificada e altamente qualificada. Portanto, está estreitamente relacionada com o crescimento econômico e é indispensável para a formação do capital, ou seja, temos a prevalência da economia da educação com toda a sua força¹¹. Nesse sentido, o planejamento educacional está subordinado ao planejamento público global, fixado pelo Estado, um aparelho neutro voltado para o interesse público.

As concepções autonomistas são representadas por Trigueiro Mendes (2000), Gandin (2010) e Kuenzer, Calazans & Garcia (2003). Em linhas gerais, todos acreditam na educação como uma práxis social que

11 A Teoria do Capital Humano ou da Economia da Educação (Theodore W. Schultz e Gary Becker), vigente nos anos 1960 e 1970 atribuía à educação a capacidade de reduzir as disparidades existentes entre os países capitalistas: segundo eles, basta elevar o nível educacional para que ocorra crescimento econômico e os países “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento” alcancem o nível dos “desenvolvidos” (PIRES, 2005). Observamos que a educação infantil, demonizada por essas teorias naquelas décadas, é o meio pelo qual atualmente buscam sua reafirmação pública.

pode ser autônoma em relação aos interesses hegemônicos do Estado capitalista contemporâneo. Apenas, Kuenzer, Calazans & Garcia (2003) coloca nesses termos. Trigueiro Mendes (2000) e Gandin (2010) evitam uma caracterização mais clara, apenas defendem-na como uma práxis social, normativa no primeiro e reprodutiva no segundo.

É necessário um contexto democrático para que ela possa funcionar nesse sentido. Só com a democracia é possível a organização e mobilização de todos (como em Gandin) ou dos trabalhadores, da sociedade civil e movimentos sociais (como em Kuenzer, Calazans & Garcia) e onde ela poderá mudar a lógica da reprodução. Reproduzindo o que não é hegemônico ou se identificando com os interesses das maiorias.

O Estado apresentado por Kuenzer, Calazans & Garcia (2003) se aproxima das análises de Gramsci (1983) enquanto espaço de luta pela hegemonia e passível pela exploração das brechas de oportunidades de uma mudança radical. Trigueiro Mendes (2000) apresenta com uma fundamentação diversa uma ideia similar. Entretanto, não dispensa a necessidade de uma elite modernizadora que conduza todo o processo e recusa qualquer mudança mais radical. Gandin (2003) adota uma visão similar, contudo dispensa a necessidade de uma elite modernizadora e fala nos interesses não hegemônicos de forma geral.

Há uma vinculação clara entre planejamento educacional e planejamento público em Trigueiro Mendes (2000), o qual escreve sob a influência do desenvolvimentismo da década em que publica. Contudo, esse vínculo não aparece explicitamente em Gandin (2010) e é apenas implícito em Kuenzer, Calazans & Garcia (2003). No fundo, nenhum desses dois se preocupa com as articulações existentes ou impostas entre o planejamento público e o planejamento educacional, aproximam-se da quase autonomia do segundo em relação ao primeiro. Algo que de fato caracteriza o período em que publicam seus trabalhos, anos de crítica do desenvolvimentismo e ascensão do neoliberalismo. O mais perigoso é crer que a educação por si poderá fazer o que nem mesmo o planejamento como um todo pode fazer, ou seja, substituir a política e a revolução, responsáveis por qualquer mudança macroestrutural radical.

Conclusão

Este artigo explicita as relações entre as concepções de planejamento educacional e a educação na produção teórica de autores que escreveram sobre essa temática, identificando qual concepção de educação que estes tinham em vista, no âmbito do planejamento que preconizavam. Nesse sentido, em todas as obras os autores explicitavam uma concepção de educação, com graus diversos de vinculação com as concepções de planejamento educacional.

A partir da identificação dessas concepções, observamos que a classificação proposta por Gandin (2010) em relação ao planejamento educacional é insuficiente em face da diversidade teórica encontrada. Mais que isso, os critérios balizadores dessa classificação não permitem que apreendamos as conexões entre elas e o modo de produção, muito menos, o papel que a educação desempenharia ali.

As classificações não captam as relações entre planejamento, Estado, desenvolvimento e educação, categorias apreendidas em nosso estudo. Criam falsas tróicas, como o gerenciamento da qualidade total, o planejamento estratégico e o planejamento participativo.

O planejamento participativo de Gandin (2010) se autoapresenta como a forma mais avançada de planejamento educacional. Avançada não no sentido de uma ruptura com o modo de produção capitalista, mas avançada em relação às visões tecnocráticas ou economicistas de planejamento educacional. Assim, constitui-se num falso avanço, pois ignorando ou se recusando a discutir os problemas estruturais do modo de produção e os condicionamentos por ele impostos ou a ele inerentes, propõem uma fé cega e mistificadora no planejamento, apartada das condições objetivas e subjetivas da realidade.

Diante dessas incongruências, adotamos dois critérios para organizar as concepções teóricas de

planejamento educacional, a saber: seu posicionamento em face do modo de produção capitalista e em relação ao papel atribuído à educação.

No que se refere às concepções teóricas de planejamento educacional, quanto ao primeiro critério, identificamos concepções reformistas não-negadoras do capitalismo e concepções progressistas negadoras do capitalismo.

As reformistas têm por objetivo melhorar o modo de produção capitalista, sem denominá-lo como tal. Propõem medidas reformistas para suavizar suas contradições. As concepções reformistas se subdividem em tecnicistas e politicistas.

As tecnicistas insistem na neutralidade e racionalidade técnica do planejamento, tomando-o como uma abstração que se amolda a cada realidade específica. O planejamento enquanto técnica é um caminho superior ao liberalismo e ao socialismo que levará ao desenvolvimento, ao padrão dos países de capitalismo central. As diferenças entre os grupos e indivíduos serão superadas com o crescimento econômico e no limite reduzirão ou até eliminarão as diferenças econômicas e sociais. O Estado como árbitro neutro e voltado ao interesse de todos é o responsável pela condução do planejamento.

As politicistas reconhecem a importância do planejamento enquanto técnica, porém o subordina a uma dimensão política hobbesiana na qual ele assumirá a forma que o líder político de turno decidir. O Estado dá lugar a múltiplas forças sociais, entre elas a do líder que o controla. O importante é manter o poder e derrotar os adversários. Não existem classes sociais, mas atores em um jogo social. O mundo é transformado em um teatro. O desenvolvimento enquanto padrão dos países de capitalismo central não é mais relevante. Fundamental é resolver os problemas que forem surgindo e atendendo as demandas dos atores sociais que apoiam o líder político inteligente. Ao contrário da música, não há nada além do horizonte.

As concepções progressistas entendem que o planejamento é uma forma de controle social adotada pelo Estado capitalista contemporâneo, no qual é controlado por uma classe dominante e sofre pressões por parte da classe dominada. Entendem que o planejamento está subordinado ao modo de produção capitalista, cuja transformação radical passa pela política enquanto luta entre classes divergentes e possíveis históricos diferentes. Compreendem que atribuir ao planejamento um papel de transformação da realidade não passa de mistificação.

Quanto ao segundo critério, as concepções de planejamento educacional se subdividem em produtivistas, utilitaristas e autonomistas. As produtivistas tratam a educação nos moldes de um empreendimento capitalista, ela deve ser eficiente e produtiva, sem grandes preocupações com sua utilidade para a sociedade em sentido amplo ou a vinculação entre planejamento educacional e planejamento público. Os utilitaristas enfatizam a instrumentalidade da educação para o desenvolvimento, o planejamento educacional serve para otimizar essa relação. Os autonomistas enveredam por uma defesa da relativa autonomia da educação em face dos interesses dominantes, flertam com a possibilidade dela se identificar com as classes menos favorecidas e contribuir para uma mobilização em direção à mudança.

Entendemos que para a construção de uma educação pública, estatal, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada é fundamental outro *planejamento enquanto teoria-e-prática*, mais identificado com as concepções progressistas e autonomistas, as quais compreendem a educação como uma práxis social que poderá contribuir para uma mudança radical. Um novo planejamento educacional que rompesse com as concepções reformistas e utilitaristas/produtivistas, as quais compreendem a educação uma instrumentalidade à serviço da economia capitalista. A construção desse planejamento educacional seria um desafio à inteligência e mobilização dos educadores e educadoras comprometidos com outro projeto de educação nacional inscrito em outro projeto nacional de desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

- COOMBS, Philip Hall. O que é planejamento educacional? In: COOMBS, P. H., ANDERSON, C. A., POIGNANT, R., HALLAK, J., BEEBY, C. E. **Fundamentos do planejamento educacional**. São Paulo: Editora Cultrix, 1970.
- COUTINHO, Adelaide Ferreira. As políticas educacionais do estado brasileiro ou de como negaram a educação escolar ao homem e a mulher do campo – um percurso histórico. **EccoS**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 493-412, jul./dez. 2009.
- FILHO, José Parente. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Plano Editora, 2003.
- FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- KUENZER, A. Z.; CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858, esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.
- MELO, Osvaldo Ferreira de. **Teoria e prática do planejamento educacional**. Porto Alegre: Globo, 1979.
- NETTO, José Paulo. **Método em Marx**. Brasil, 2005. 5 DVD's (814 min.).
- PIRES, Valdemir. **Economia da educação**: para além do capital humano. São Paulo: Cortez, 2005.
- POIGNANT, Raymond. **Curso de planejamento da educação**. São Paulo: Saraiva, 1976.
- RIBEIRO, José Querino. Planificação educacional (planejamento escolar). **R. bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 86, n. 212, p. 85-93, jan./abr. 2005.
- SOUSA, Jhonatan Uelson Pereira. **Planejamento público e educacional no Brasil**: uma análise das relações entre planejamento e educação. São Luís: Ufma, 2012. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.
- TRIGUEIRO MENDES, Durmeval. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

Recebido em Agosto de 2012

Aprovado em Abril de 2013

Algumas considerações sobre a adoção de parcerias/convênios para oferta de vagas na educação infantil

Some considerations about the adoption of partnerships/agreements for the vacancies supply in early childhood education

Jaqueline dos Santos Oliveira¹

Resumo:

Tendo em vista a consolidação de parcerias/convênios entre os municípios paulistas e o setor privado para oferta educacional (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009), o presente trabalho visa apresentar algumas considerações sobre as condições jurídicas e administrativas para o estabelecimento de parcerias entre a administração pública municipal e entidades privadas, tomando por objeto de análise as parcerias/convênios para oferta de vagas na educação infantil. O processo metodológico utilizado foi a revisão bibliográfica e dados de pesquisa de iniciação científica “Oferta Educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000”, financiada pela FAPESP. Observou-se diferentes modalidades de parceria entre o setor público e o privado presente em diferentes documentos legais, assim como a tendência de privatização da educação pública.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas. Convênios. Educação infantil.

Abstract:

Given the consolidation of partnerships / agreements between the paulistas counties and the private sector for educational provision (ADRIÃO, GARCIA, BORGHI; ARELARO, 2009), this paper presents some considerations about the legal and administrative conditions for the establishment of partnerships between the municipal public administration and private entities, taking as object of analysis the partnerships / agreements for the supply of vacancies in early childhood education. The methodological process used was the literature review and survey data from an undergraduate research called “Nursery education provision and public-private partnerships in the paulistas counties from 100,000 to 500,000”, funded by FAPESP. There are different forms of partnerships between public and private sectors in many different legal documents, as well as the trend of privatization of public education.

Keywords: Public-private partnerships. Agreements. Childhood Education.

¹ Pedagoga - UNESP Rio Claro. Mestranda - PPG Instituto de Biociências - UNESP Rio Claro. E-mail: jacklyny06@yahoo.com.br

Introdução

Na década de 1990 como “[...] resposta a uma suposta crise de eficácia da administração pública” (ADRIÃO, BORGHI, 2008, p. 99) é implantada no Brasil a reforma do Estado, sintetizada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) promulgado pelo governo federal, que propõe então a administração gerencial e a transferência da oferta de serviços públicos para as esferas administrativas locais, via mecanismos de descentralização.

Sendo a implementação de parcerias entre a esfera pública, entendida como estatal, e a privada uma das estratégias para a reforma do Estado. Servindo as parcerias ao objetivo de diminuição do tamanho do aparelho do Estado.

Nesse período, a principal estratégia adotada para a reforma da educação básica foi a transferência da responsabilidade sobre a maior parte da oferta educativa (educação infantil e ensino fundamental) para os municípios – aprofundada e generalizada pelo sistema de financiamento implantado no país, a partir de 1996: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009).

Para Pires (2009), a reforma educacional dos anos 1990

[...] coloca a educação como um eixo entre a reforma e a produtividade. Tem por objetivo declarado, assegurá-la para todos, desde que seja relevante e eficaz, ocorrendo mudanças de ordem prática no sistema educativo, tais como: maior flexibilidade, descentralização e competitividade, acarretando em novos marcos conceituais e o Estado um mero fiscalizador das políticas educacionais (p.36).

Neste sentido Pires (2009) afirma que “A relação público – privada na educação possui o condão de guiar a educação pública para que se privilegie a formação, para o atendimento, essencialmente, das necessidades do mercado, e não visando a emancipação dos indivíduos” (p.38).

Essa articulação entre a administração pública e a esfera privada tem assumido novos contornos em função da reforma do Estado brasileiro e é uma tendência que tem se multiplicado na área educacional nos municípios paulistas a partir da municipalização do ensino fundamental, com a consolidação de parcerias, convênios envolvendo principalmente, a compra de sistemas de ensino privado pelas redes municipais de ensino, a subvenção de vagas em entidades privadas (oferta de vagas) e a contratação de instituições privadas visando à elaboração de políticas educacionais para a gestão municipal, entre outras (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009; SILVEIRA, 2009).

Após esta introdução, apresentamos uma sucinta análise da adoção de parcerias entre o setor público e a esfera privada para oferta educacional, apontando alguns dos diferentes instrumentos jurídicos para formalização de parcerias e, como exemplo, trazemos as parcerias para oferta de vagas na educação infantil que foi objeto de análise em pesquisa concluída em 2010 (OLIVEIRA, 2010).

Parcerias: características e o caso de alguns municípios paulistas grandes

O termo parceria, segundo Di Pietro (2006), significa o mesmo que sociedade e traz em si a idéia de lucro, motivo pelo qual alguns resistem em utilizá-la. Para Di Pietro “[...] o vocábulo parceria é utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público” (2006, p. 40).

É importante ressaltar conforme aponta a autora, que “[...] a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também não o é a idéia de lucro, já que a parceria pode dar-se com entidades sem fins lucrativos [...]” (DI PIETRO, 2006, p.40). Portanto, a parceria pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos. Neste trabalho, o termo parceria é entendido como os acordos formalmente firmados pelo poder público com entidades privadas (BEZERRA, 2008).

Conforme aponta Silveira (2009) a “relação de parceria da esfera pública, estatal, com o setor privado se faz por meio de contratos, parcerias e convênios” (p. 145). Segundo esta mesma autora “[...] verificar as normas legais para esse procedimento se faz fundamental para compreender as estratégias e arranjos utilizados para a introdução de mecanismos de privatização na educação” (SILVEIRA, 2009, p.145).

No direito positivo brasileiro, vários instrumentos de parceria estão previstos: concessão e a permissão de serviços públicos, concessão de obra pública, concessão patrocinada e administrativa (que discutiremos no decorrer deste trabalho), contrato de gestão, termo de parceria, convênios, consórcios, contratos de empreitada e contratos de fornecimento de mão-de-obra. Sendo que a escolha da modalidade de parceria não é arbitrária, mas deve ser feita em função do tipo de atividade (DI PIETRO, 2006).

Egle Bezerra (2008) sistematizou as modalidades de parceria entre o setor público e o privado presente em diferentes documentos legais, entre eles o convênio.

Os convênios são regidos pela Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. E

[...] constitui-se em uma das modalidades assumidas pela forma de fomento como um instrumento utilizado pelo Poder Público para se associar com entidades públicas ou privadas e distingue-se do contrato por ser concernente a interesses recíprocos, no qual os entes conveniados apresentam objetivos institucionais comuns, efetivados através de mútua colaboração por meio de diversas formas, tais como repasse de verbas, uso de equipamentos, uso de recursos humanos e materiais, uso de imóveis, dentre outras (BEZERRA, 2008, p.62).

Segundo Silveira (2009), o convênio é um instrumento utilizado pela Administração Pública para associar-se a entidades públicas ou privadas, que “Tem características próprias e “no que couber” segue as normas relativas ao processo de licitação, regidas pela Lei nº 8.666/93” (p. 155). No contrato os interesses são opostos e contraditórios, e no convênio os interesses institucionais e resultados são comuns e verifica-se a mútua colaboração. Para Domiciano (2009),

Como o convênio pressupõe mútua colaboração não se faz necessária a licitação, pode celebrar-se entre pessoas jurídicas da mesma esfera governamental: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, entre órgãos e entidades da Administração Pública de esferas governamentais distintas ou entre a Administração Pública e entidades privadas (p.91).

Os convênios podem ser anulados a qualquer momento. No que se refere à prestação de contas dos recursos recebidos, segue determinação da CF/88 (SILVEIRA, 2009). Conforme segue:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, Art. 70, parágrafo único).

Segundo Di Pietro (2006) o vocábulo **parceria**, em sentido amplo, designa todos os ajustes entre o poder público e o particular para consecução de fins de interesse público, já a expressão **parceria público-privada** (PPP) designa apenas dois tipos de parceria: a **concessão patrocinada** e a **concessão administrativa**. Fizemos esta ressalva, pois em 30 de dezembro de 2004 foi promulgada a Lei nº 11.079, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública e reservou a expressão **parceria público-privada** para duas modalidades específicas de parceria, conforme apontamos. Até então quando a Constituição Federal se referia à concessão, tinha que se entender que a referência era à concessão de serviço público.

Segundo Bezerra (2008), “A ‘parceria’ pode servir a variados objetivos e formalizar-se por diferentes instrumentos jurídicos. Pode ser utilizada como forma de delegação, fomento, cooperação ou desburocratização.” (p.43). Sendo que a delegação consiste na transferência da execução de serviços públicos a particulares, pelo instrumento da concessão que pode se apresentar dentro de algumas modalidades: a) Concessão e permissão de serviço público ordinária, comum ou tradicional; b) Concessão de obra pública; c) Concessão patrocinada, concessão administrativa; d) Concessão de uso de bem público (BEZERRA, 2008).

Segundo Di Pietro (2006), em muitos contratos existe a conjugação de várias modalidades, em que uma constitui o objeto principal e a outra, o acessório. Para a autora todas as formas de concessão constituem instrumentos de que o poder público pode utilizar-se para diminuir o tamanho do Estado.

Como já salientamos a Lei nº 11.079, de 30.12.2004, cria novas modalidades de contratos administrativos – a concessão patrocinada e a concessão administrativa – sob o título de parcerias público-privadas – PPP. Na concessão patrocinada, a contribuição pecuniária do poder público pode chegar a 70% da remuneração total garantida ao

parceiro privado (podendo superar esse montante se houver autorização legislativa) soma-se à tarifa cobrada do usuário. Já na concessão administrativa, toda a remuneração fica a cargo do poder público (DI PIETRO, 2005).

A modalidade de parceria concessão administrativa tem por objeto “a prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004). Segundo Di Pietro (2005) “[...] a concessão administrativa constitui-se em um misto de empreitada (porque a remuneração é paga pelo parceiro público) e de concessão de serviço público (porque o serviço prestado pode ter a natureza de serviço público e está sujeito a algumas normas da Lei 8.987)” (p.s/n).

Ainda segundo a autora,

Se o objeto do contrato for a prestação de serviço público, haverá terceirização de atividade-meio (obras e serviços administrativos) e atividade-fim (serviços públicos, especialmente serviços sociais do Estado, que não admitem instituição de tarifa). Sob certo aspecto, haverá o mesmo tipo de terceirização de atividade fim que ocorre com as organizações sociais, porém com regime jurídico diverso. Nos dois casos, a ideia é a de **delegar a entidade privada a execução de serviço público**; só que, no caso das organizações sociais, a entidade tem que ser associação ou fundação sem fins lucrativos e, **no caso da concessão administrativa, essa exigência não existe, podendo a concessionária atuar com objetivo de lucro**. Nos dois casos, haverá a delegação de serviço público não exclusivo do Estado, prestado por entidade privada, mediante remuneração garantida pelo poder público (DI PIETRO, 2005, p. s/n. grifos nossos).

Na pesquisa “Oferta Educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000²” analisou-se 30 municípios paulistas que apresentavam parceria para oferta de vagas na educação infantil.

Nos municípios de Americana, Araçatuba, Araras, Atibaia, Cubatão, Diadema, Embu, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guarujá, Hortolândia, Itapeverica da Serra, Itaquaquecetuba, Itu, Jacareí, Jundiaí, Mauá, Mogi, Piracicaba, Presidente Prudente, Santa Bárbara d' Oeste, São Caetano do Sul, São Carlos, São Vicente, Sumaré, Suzano e Taboão da Serra os dados indicam que as parcerias adotadas dizem respeito ao instrumento jurídico convênio. Nos municípios de Franco da Rocha e Francisco Morato as parcerias já foram encerradas, mas pelos dados observou-se que as mesmas se deram também por meio de convênio.

Esta relação, em si, não constitui novidade uma vez que tradicionalmente no caso das creches, o poder público delegou à iniciativa privada a tarefa de atender a demanda. Como salienta Borghi (2009), o atendimento em creches tem o seu início a partir não só de iniciativas do poder público, mas também das próprias comunidades, principalmente em instituições comunitárias, filantrópicas e assistenciais. Essas instituições privadas receberam subsídios públicos, razão pela qual o Estado, ou a ausência deste na oferta dessa política, aparece, desde sempre, como indutor da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada.

No Brasil, portanto, é possível falar de uma tradição de convênios entre prefeituras e instituições privadas de educação infantil, pois grande parte das prefeituras em todo o país há muito mantém relações com instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias que atendem crianças na faixa etária de 0 a 6 anos.

Dessa forma, esses casos não se configuram como uma parceria público-privada no sentido jurídico estrito tal como as modalidades de Concessão Patrocinada e Concessão Administrativa, regulamentadas pela Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (BEZERRA, 2008).

Já no município de Limeira, diferentemente dos demais, o instrumento legal que regula a parceria é o Termo de Concessão. No caso desse município, a parceria constitui-se de concessão administrativa, pois é delegada à entidade privada a execução de serviço público, a entidade concessionária pode atuar com objetivo de lucro, e isso ocorre, pois as instituições conveniadas são privadas com fins lucrativos. Portanto, a parceria nesse município configura como uma parceria público-privada no sentido jurídico estrito. Assim, no município de Limeira a parceria do poder público municipal com instituições privadas para oferta de vagas na educação

infantil, enquadra-se na modalidade “concessão patrocinada, concessão administrativa”.

Logo, observa-se que Limeira optou pela concessão, pois essa permite ao concessionário receber recursos públicos e atuar com objetivo de lucro, o que não é possível no convênio. Importante ressaltar que outros municípios (Piracicaba, Hortolândia e Sumaré) também apresentam parceria com instituições privadas com fins lucrativos, e mesmo assim adotaram o convênio, ainda que no município de Piracicaba, por exemplo, as matrículas privadas conveniadas sejam contabilizadas como públicas para recebimento dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (DOMICIANO, 2009).

Segundo Domiciano (2009), as escolas privadas que visam o lucro não estão habilitadas a receberem recursos públicos, pois não são comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conforme especifica o art. 20 da LDB, assim “[...] o advento da subvenção pública, aos estabelecimentos privados *stricto sensu*, introduzido pelo Programa ‘Bolsa Creche’ não encontra respaldo legal nas legislações brasileiras”. Nota-se que as instituições privadas com fins lucrativos têm aproveitado as “brechas” de outras legislações (como é o caso da Lei nº 11.079) para receberem subsídios públicos.

Nesse sentido, concordamos com Di Pietro (2005), que “[...] a instituição da PPP se insere na tendência à privatização, entendida em sentido amplo, de modo a abranger todos os institutos de que o Estado vem lançando mão para diminuir o seu aparelhamento administrativo, o seu quadro de pessoal, o regime jurídico administrativo a que se sujeita” (p. s/n). Para Di Pietro, outra grande preocupação em relação à lei (nº 11.079) “[...] decorre do fato de o Governo (que afirma não ter recursos para execução direta das atividades a serem objeto de PPP), contraditoriamente assumir, na posição de parceiro público, o compromisso de pagar contribuição ao parceiro privado, além de empenhar o orçamento público para garantir o parceiro privado com garantias que apresentam fortes traços de inconstitucionalidade” (p. s/n). O que torna até mesmo questionável a justificativa apresentada ao projeto de lei, onde os objetivos da PPP seriam os de suprir a falta de disponibilidade de recursos financeiros.

Considerações finais

Em função da reforma do Estado, ocorrida durante a década de 1990, a implementação de parcerias entre a esfera pública, entendida como estatal, e a privada veio a se consolidar e assumir novos contornos. Na área educacional a articulação entre a esfera pública e a privada apresenta uma tendência crescente (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Observa-se que a parceria serve a diversas finalidades e formaliza-se por diferentes instrumentos jurídicos. No caso das parcerias para oferta de vagas na educação infantil o instrumento mais utilizado é o convênio, entretanto, já se nota que outros instrumentos começam a ser utilizados, uma vez que por meio de convênio não é possível repassar recursos públicos a instituições com fins lucrativos. Ao se transferir recursos públicos a instituições privadas é primordial que haja o controle desses recursos transferidos, com a devida transparência do processo e a prestação de contas (SILVEIRA, 2009).

Outra ressalva em relação à adoção de parcerias é a tendência de privatização do ensino público impulsionada pelas mesmas. Pois conforme apontam Adrião e Borghi (2008), há de se considerar que as parcerias pouco, ou nada, colaboram para a diminuição das desigualdades existentes no campo educacional. Segundo Rossi (2008), [...] há de se pensar que conseqüências estas reformas, entre elas a tendência de consolidação de parcerias entre poder público e esfera privada, têm trazido aos usuários dessas políticas. Será que estas têm contribuído para a diminuição das desigualdades ou tem servido apenas para dotar o aparelho estatal de maior racionalidade técnica? (p.49).

Nos municípios analisados observa-se a tendência de uma política de ampliação da oferta de educação infantil a partir da rede privada e com incentivo público através do atendimento por meio de parcerias/convênios, entretanto, é importante levar em consideração as questões apontadas por Adrião e Borghi (2008) e Rossi (2008) no que diz respeito à expansão de parcerias, principalmente na área educacional.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: Estratégias privatizantes para a educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã Editora, 2008. p. 99-110.

ADRIÃO, T; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. **Estratégias municipais para a oferta da Educação Básica: Análise das parcerias público-privado no estado de São Paulo**. Relatório de pesquisa. Fapesp, 2009.

BEZERRA, E. **Parceria público-privada nos municípios de Brotas e Pirassununga: estratégias para a oferta do ensino?** 2008. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2008.

BORGHI, R. **Oferta Educacional nas creches: Arranjos Institucionais entre o Público e o Privado**. Projeto de Pesquisa (CNPq), 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 de dezembro de 1996.

BRASIL, **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 17 de setembro de 2010.

DI PIETRO, M. S. Reflexões sobre as parcerias público-privadas. **Jornal Carta Forense**. Set. 2005 Disponível em<<http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/reflexoes.html>> Acesso em 05 de outubro de 2009.

DI PIETRO, M. S. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DOMICIANO, C. A. **O Programa ‘Bolsa Creche’ nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada?** 226f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

OLIVEIRA, J. **Oferta educacional nas creches e parcerias público-privado nos municípios paulistas de 100.000 a 500.000 habitantes**. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia) – Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

PIRES, D. O. **A configuração jurídica e normativa da relação público-privada no Brasil na promoção do direito à educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande dos Sul, Porto Alegre, 2009.

ROSSI, L. Parcerias entre o Poder Público e a Esfera Privada como instrumentos de descentralização da ação estatal: diferentes perspectivas. **Educação: Teoria e Prática** - v. 18, n.31, p.35-52 jul./dez. 2008.

SILVEIRA, A. D. Algumas considerações sobre as normas do processo de licitação pública, contratos e convênios no estabelecimento de parcerias educacionais entre a administração pública e a esfera privada. **Educação: Teoria e Prática** - v. 19, n.32, p.143-159. jan./jun. 2009.

Recebido em Fevereiro de 2012

Aprovado em Abril de 2013

Políticas públicas para a educação da criança pequena: uma análise das décadas de 1970 a 1990

Public policies for young children education: an analysis from 1970s to 1990s

Caroline Machado Cortelini Conceição¹

Resumo:

A infância, atualmente compreendida como sujeito social de direitos, alcançou uma condição de maior relevância na sociedade contemporânea ocidental e as políticas públicas para a educação infantil têm refletido esse movimento. Compreender a partir de uma perspectiva histórica a constituição das políticas voltadas à educação da criança pequena é imperativo para o entendimento das atuais disposições nesse campo. O texto realiza uma análise das políticas destinadas à educação da criança pequena, entre 1970 e 1990, tomando como referência três períodos na história da educação infantil recente, no contexto das políticas públicas. A análise compreende a entrada dos indicativos da UNICEF e UNESCO no Brasil, o processo de abertura política do país e a aprovação e implantação da LDB/1996. O texto problematiza como o direito à educação se estabelece no âmbito da educação infantil no período demarcado. As conclusões apontam que os resultados dos delineamentos efetuados na educação infantil desde a década de 1970 podem ser percebidos nos impasses ainda presentes na área e o direito da criança pequena à educação como integrante do direito de cidadania foi conquistado legalmente, no entanto, ainda não foi plenamente efetivado.

Palavras-chave: Educação infantil; Políticas Públicas Educacionais; Direito à Educação; Assistência.

Abstract:

Nowadays, childhood, understood as social subject of rights, has achieved a condition of higher relevance in the contemporary Western society and the public policies for Early childhood education have reflected this movement. Understanding from a historical perspective the constitution of policies aimed at young children education is imperative to better comprehend the current dispositions in this field. This text analyzes the policies aimed at young children education, in the 1970s to 1990s, having as references three periods in recent young child education history, in the context of public policies. The analysis comprehends the UNICEF and UNESCO database in Brazil, the process of politics opening of the country and the approval and implantation of LDB/1996. It renders problematic with the right of education which it is established in the environment of early childhood education during the period demarcated. The conclusions point out that the results of delineation made in the early childhood education since the 1970's can be noticed in the impasse still present in the area and the right of young children to education as part of the right to citizenship which was conquered legally, nevertheless, it has not been effectively carried out yet.

Keywords: Early childhood education; Educational Public Policies; Right to Education; Assistance

¹ Mestre em Educação pela UFSM/RS. Professora Assistente do Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Francisco Beltrão/PR. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos/RS. Email: cmcortelini@hotmail.com.

Introdução

Realizo no presente texto uma análise das políticas destinadas à educação da criança pequena² que abrange as décadas de 1970 a 1990 na qual problematizo como o direito à educação infantil³ se configurou no Brasil, no período demarcado até chegar aos dias atuais. Compreendo que conceber a criança pequena como sujeito de direitos, implica pensar a sua educação a partir da associação de dois direitos, o de assistência e o de educação. No entanto, no âmbito das práticas cotidianas na escola e em diferentes espaços de relação com as crianças ainda prepondera uma perspectiva adultocêntrica, sobressaindo-se a ênfase em sua dependência e incompletude com relação ao adulto, em sua necessidade de proteção, preferencialmente pela mãe, na esfera privada, de maneira que por muito tempo e, muitas vezes ainda hoje, a educação infantil foi e é entendida como um direito da mãe e não da criança.

A temática infância passa a uma condição de maior relevância na sociedade contemporânea ocidental e as políticas públicas para a educação infantil, mesmo que timidamente, têm refletido esse movimento. Estas transformações têm ocorrido a partir de estudos que possibilitaram as bases teóricas e científicas para a concepção da criança como sujeito de direitos. Este processo de visibilização da infância é acontecimento do início do século XX, tendo sido a criança alvo das principais preocupações nesse período, demarcado pela promulgação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, pela Organização das Nações Unidas (ONU) (DIAS, 2008) e mais contemporaneamente pela Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1989 (UNICEF, 2006).

O surgimento das instituições de educação infantil está relacionado, conforme destaca Dias (2008), às modificações pelas quais a família passou ao longo dos tempos nas sociedades, vinculadas às transformações do papel da mulher no contexto das sociedades burguesas, bem como ao desenvolvimento e difusão do conhecimento, especialmente, nas áreas da psicologia e pedagogia. Contudo, no Brasil, frequentar a educação infantil passou a ser um direito de todas as crianças brasileiras, mais efetivamente, a partir da Constituição Federal de 1988. Esse movimento no campo das políticas de educação infantil, acompanhado de uma crescente valorização da infância como categoria social, de forma contraditória se faz presente no discurso e ainda não encontra espaço efetivo no cotidiano infantil.

Conforme assinala Faria (2005), por muito tempo os estudos sobre a escola negligenciaram a educação das crianças pequenas e atualmente tem havido um movimento de articulação entre pesquisa, política e pedagogia. Esta articulação coloca em evidência as infâncias e suas condições de vida e educação. Nessa perspectiva, Rocha (1999) afirma que atualmente podemos falar de uma pedagogia da infância e uma pedagogia da educação infantil que abrange pesquisas de várias áreas do conhecimento e busca conhecer as crianças e os processos de sua institucionalização. Ainda podemos afirmar que este movimento compõe um processo mais amplo de visibilização da infância através dos estudos da criança/infância que vêm sendo realizados no campo das ciências sociais e humanas (SARMENTO, 2007).

Hoje sabemos que a criança é um ser humano competente, capaz de múltiplas relações, portador de história, produzido pela e produtor de cultura, sujeito de direitos. Contudo, é preciso atentar para a situação paradoxal da infância contemporânea, conforme acentuam Sarmiento e Pinto (1997), em que são proclamadas como sujeitos de direitos, entretanto vivem em condições de restrição para usufruírem de seus direitos. Há diversas infâncias,

2 A expressão é utilizada para referir-se no geral às crianças em idade correspondente à educação infantil, 0 a 5 anos, ou ainda é adotada para referir-se às crianças de 0 a 6 anos de idade. Não tenho o interesse aqui em estabelecer rigidamente a definição de faixa etária abrangida ou mesmo dar conta das ambivalências que a expressão suscita. É equivalente à expressão primeira infância.

3 O termo educação infantil é utilizado para se referir às instituições educativas destinadas às crianças de zero a seis anos a partir da promulgação da LDB no 9394/1996. Com a aprovação da Lei no 11.114/2005 a educação infantil passou a abranger a faixa etária de zero a cinco anos. Neste trabalho o termo será utilizado tanto para referir a uma como a outra faixa etária, considerando o período anterior ou posterior às definições dessas legislações. Assim como aparecerá no decorrer do texto educação pré-escolar, expressão predominante até a década de 1980 para se referir à educação da criança anterior à escolaridade obrigatória.

em condições bastante distintas e é preciso atentar para as reais condições das crianças brasileiras em que várias se encontram em situação de exclusão (DORNELLES, 2005). Como afirma Füllgraf (2002, p. 14) estes são os “paradoxos vividos pelas crianças no contexto contemporâneo”, a “infância no papel” também “é de papel”. Na mesma perspectiva a autora defende que “é necessário de forma urgente, portanto, que esses ‘**direitos de papel**’ se transformem em políticas sociais públicas” (grifos da autora) (FÜLLGRAF, 2002, p. 10).

Os impasses ainda vivenciados no campo das políticas públicas de educação infantil são a motivação para essa abordagem que tem o intuito de compreender o movimento de expansão da educação infantil no país, efetuado a partir da década de 1970 e os encaminhamentos do processo. Para tanto, o texto que segue realiza uma análise do período de 1970 a 1990, destacando alguns dos elementos significativos que o compuseram, os quais compreendem a implantação de um modelo de educação de massa, alinhado aos indicativos do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; o processo de abertura política do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988; e a aprovação e implantação da LDB/1996.

As políticas de educação infantil de 1970 a 1990 no Brasil: impasses e desafios

Ao longo da história do atendimento institucional à criança pequena pode-se perceber que questões econômicas, políticas e culturais têm influenciado fortemente as características desse atendimento e o peso que a educação e o cuidado vêm assumindo (HADDAD, 2007). Desse modo, o atendimento institucional à infância vem historicamente tomando contornos diferenciados, salientando-se nas últimas décadas a sua destinação como um direito da criança.

No estudo que segue é levada em conta a definição de Rosemberg (2003b) que estabelece no plano teórico-conceitual a educação infantil com um subsetor das políticas educacionais e de assistência ao trabalhador, que se integram às políticas sociais. Nesta perspectiva, as políticas sociais são caracterizadas como “uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade” (ROSEMBERG, 2003b, p.178). Proponho analisar como veio se estabelecendo a ideia de educação infantil como um direito, alcançando os dias de hoje em que é proclamada como um direito subjetivo da criança.

A autora (2003a) estabelece três períodos na história da educação infantil contemporânea, no contexto das políticas públicas. No primeiro período, entre o final de 1970 e 1980, ocorre a implantação de um modelo de educação de massa, alinhado aos indicativos do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO para os países subdesenvolvidos. O segundo período iniciou com o fim da ditadura militar e o processo de abertura política do país, abrangendo o final da década de 1980 até meados de 1990. E, por fim, o terceiro período abrange a aprovação e implantação da LDB/1996.

Nos países subdesenvolvidos, as políticas para a educação infantil têm sido fortemente influenciadas por modelos ditos “não formais” a baixo investimento público, propugnados por organismos multilaterais. A partir dos anos 1970, esta influência proveio especialmente da UNESCO e do UNICEF e a partir dos anos de 1990, a maior influência provém do Banco Mundial – BM (ROSEMBERG, 2002, 2003a, 2003b).

A análise da legislação até a década de 1970 enfatiza que havia praticamente a ausência da educação da criança menor de 7 anos, demonstrando a falta de compromisso com esta faixa etária. A Constituição de 1967 não se pronuncia sobre a educação desta faixa etária. A LDB 4.024/61 dedica dois artigos a então denominada educação pré-primária (destinada às crianças abaixo de sete anos) no título Educação de Grau Primário. São eles o artigo 25: *“A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância”* (BRASIL, 1961, tit.VI) e o artigo 26: *“As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com poderes públicos, instituições de*

educação pré-primária” (BRASIL, 1961, tit.VI). Bonetti (2005) destaca que não fica estabelecido a quem se destinam as modalidades indicadas, se a diferenciação deve ser feita por idade ou outro critério e há a ausência de uma definição sobre o tipo de instituição que será destinado às crianças de mães trabalhadoras.

A Lei 5.692/71, conforme destaca Didonet (1992), apenas fazia uma leve e insípida recomendação de que os sistemas de ensino velassem pela educação da criança menor de sete anos. No artigo 19, dois parágrafos dedicaram-se a ela: “*Parágrafo 1º. As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade*” e “*Parágrafo 2º. Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes*” (BRASIL, 1971, cap. II, art 19). E o artigo 61 que se refere às empresas que empregam mulheres com filhos pequenos: “*Os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º Grau*” (BRASIL, 1971).

Em relação a essa praticamente ausência, Didonet (1992) afirma que não cabem críticas severas, pois se trata de uma lei sobre o ensino de 1º e 2º Graus. O autor contextualiza que na época foi proposto pelo Conselho Federal de Educação a criação de lei específica sobre a educação pré-escolar que não foi operacionalizada. E complementa: “Daí porque era importante impregnar a Assembléia Nacional Constituinte das preocupações sobre a criança brasileira e assegurar na Constituição alguns princípios básicos do direito da criança à educação desde o nascimento” (DIDONET, 1992, p.23).

Primeiro período: o regime militar e o projeto de educação alinhado aos organismos internacionais

Enquanto na década de 1970 as políticas de educação infantil ganharam visibilidade no contexto do despertar dos novos movimentos sociais, nos anos 1980 ocorre um movimento duplo, de um lado demarcado pela expansão da educação infantil seguindo um modelo de baixo custo e de outro a consciência social da educação infantil como um direito das crianças pequenas à educação e um direito de assistência aos filhos de pais e mães trabalhadores (ROSEMBERG, 2002).

Até o final dos anos 1960 há uma base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos quanto aos modelos de intuições de educação infantil, seguindo os modelos das creches, principalmente destinados às crianças pobres e os jardins de infância, não especialmente destinados às crianças pobres. No entanto, a partir desse período esse modelo é rompido, quando a educação infantil passa a integrar a agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social elaborada pelos organismos vinculados à ONU (Organização das Nações Unidas) para os países subdesenvolvidos (ROSEMBERG, 2003b). Neste processo, enquanto aos países ricos cabe a expansão com qualidade, os países pobres operacionalizam a expansão a baixo custo.

Rosemberg (2003b) destaca os argumentos, princípios e propostas do modelo de educação infantil para os países subdesenvolvidos elaborados e gradualmente divulgados pela UNESCO e UNICEF, localizados em suas pesquisas:

- a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente a desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental; portanto, sua cobertura deve crescer;
- os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;
- a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é através de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- para reduzir os investimentos públicos, os programas devem apoiar-se nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais” isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concluídos ou preparados para esta faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2003b, p.180).

Nesses países a educação infantil transformou-se na “rainha da sucata”, como argumenta a autora, incorporando como características espaço físico inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional.

A partir de 1974, as ações do governo federal se voltaram para a educação da criança pequena, a então denominada educação pré-escolar, enfatiza Kramer (1987; 2006). Tal iniciativa se deu através da criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar (MEC/COEPRE) e documentos e pareceres do Conselho Federal de Educação. No plano administrativo, este período caracterizou-se pela superposição de responsabilidades de diversos setores: assistência, educação, saúde e trabalho.

A concepção predominante na década de 1970, no âmbito das políticas educacionais destinadas às crianças de 0 a 6 anos era a educação compensatória, objetivando a compensação de carências culturais, deficiências lingüísticas e defasagens afetivas das crianças pobres. A partir da influência das agências internacionais, documentos oficiais do MEC faziam a defesa de que a pré-escola poderia, por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar (KRAMER, 2006).

Essa concepção atingiu o Brasil durante o período de ditadura militar, conforme sinaliza Rosemberg (2002), encontrando as condições para sua proliferação e recriação, pois a Doutrina de Segurança Nacional incluía o combate à pobreza e a participação da comunidade na implementação de políticas sociais. Desse modo, obteve-se a ampliação do acesso à educação infantil demarcado pela baixa qualidade e acirramento dos processos de exclusão, pois nascia aí uma educação infantil pobre destinada aos pobres. A autora acentua que os programas lançados no período possivelmente foram responsáveis por retardar a construção nacional de um “modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura” (2003b, p.182).

Apesar de seus equívocos, as propostas de educação compensatória tiveram o papel de impulsionar o debate sobre a educação infantil. A criação da COEPRE e a ênfase no pré-escolar ocorrem em um contexto em que o discurso oficial apontava a educação pré-escolar como necessidade, contudo o planejamento da União não destinava verba específica para a área. Esta era a realidade em nível político no contexto brasileiro da época (KRAMER, 2006).

Na década de 1980 destacam-se ações importantes no campo da educação pré-escolar, o MEC inaugura uma nova proposta para a educação da criança pequena, o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, lançado em 1981. O programa tinha como algumas de suas características: o compromisso oficial e formal com a educação da criança de quatro a seis anos; o estabelecimento de metas de atendimento; a alocação de recursos financeiros no orçamento do Ministério, a proposição da elaboração de programas municipais e de programas estaduais de educação pré-escolar (DIDONET, 1992, p.22).

O MEC concebe a educação pré-escolar integrada ao sistema de ensino, conforme destaque a seguir do documento: “A educação pré-escolar é agora considerada como a primeira fase da educação, pois, estabelece a base de todo processo educativo” (BRASIL, 1981, p. 5). Ainda de acordo com o exposto no documento as razões que levaram o MEC a incluir a educação pré-escolar enquanto política podem ser resumidas a duas, a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento da pessoa e as condições sócio-econômicas precárias da maioria da população do país. Nesse sentido, destaca-se que: “A educação pré-escolar é relevante, tanto pelo seu impacto pedagógico quanto pela possibilidade de influenciar as condições de nutrição, de saúde e de higiene das crianças e das famílias” (BRASIL, 1981, p. 12).

Contudo, o programa propunha a expansão da educação pré-escolar tendo como base a improvisação dos espaços, a não profissionalização daqueles que trabalhavam junto às crianças, denominados “monitores”, a participação voluntária da comunidade e baixo investimento público. A respeito disso Arce (2008, p. 388) assinala que:

O regime militar expandia o atendimento a crianças pequenas no Brasil, respondendo aos anseios e reivindicações das mulheres brasileiras, mas o fazia tendo o baixo custo como sua bandeira. Consequentemente, como educação de qualidade não se faz de forma barata, ao invés de encontrar uma instituição preparada para atender nossas crianças, deparava-se com uma situação excludente ao extremo, escamoteada no discurso da inclusão.

A educação pré-escolar já havia sido contemplada no II Plano Setorial de Educação e Cultura (II PSEC) – 1975 -1979. Este documento, conforme análise de Didonet (1992) havia conferido um tratamento técnico a então

denominada educação pré-escolar, adotando dupla perspectiva para a educação: a do humanismo, enquanto meio para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade e a do capital humano, como instrumento para a formação do ser produtivo, na linha do desenvolvimento econômico.

A educação pré-escolar foi novamente contemplada, na década de 1980, no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (PSECD) – 1980 a 1985 que praticamente retomou a mesma proposta. Didonet (1992) afirma que o plano conferiu a esta um tratamento político, pois definiu a educação enquanto componente da política social, capaz de reduzir desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa e salienta que independentemente das críticas quanto à concepção da educação pré-escolar presente no III PSECD, o fato dela ter sido contemplada explicitamente num plano nacional de educação foi uma conquista importante. Conforme Didonet (1992, p. 20), o “PSECD lhe deu status e condições de afirmação política e de argumentação junto ao setor de planejamento e de orçamento”. Foi isto que possibilitou as condições para a elaboração do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar.

Rosemberg (1992) aponta que a proposta do MEC de 1975, com alguns ajustes, tornou-se o modelo nacional de educação pré-escolar na década de 1980. No entanto, apesar do MEC ter formulado a proposta de educação de massa foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA⁴ que efetivamente implantou-o, através do Projeto Casulo, lançado em 1977 e logo depois o Movimento Brasileiro em Prol da Alfabetização – MOBREAL⁵, coordenado pelo MEC, também entrou no campo da educação pré-escolar.

O Projeto de Creches da LBA se expandiu rapidamente, tratava-se de um programa de âmbito nacional que através de convênios repassava verbas para as prefeituras ou instituições privadas; previa o atendimento à população de baixa renda; jornada diária de atendimento de 4 ou 8 horas; creches instaladas em equipamentos simples, com aproveitamento de espaços ociosos da comunidade e concepção preventiva e compensatória de atendimento infantil (CAMPOS, ROSEMBERG, FERREIRA, 1995).

O MOBREAL, conforme análise de Arce (2008), atuou de maneira rápida e barata, estabeleceu para seus profissionais um estereótipo feminino, com apelo a emotividade, a meiguice e ao amor maternal, defendia o espontaneísmo e incentivava o voluntarismo, primando pela antiprofissionalização e a função pedagógica defendida aproximava-se muito da preparatória para a escolaridade posterior.

Em relação a esses dois órgãos federais Rosemberg (1992, p.29) assinala que “MOBREAL e LBA parecem ter disputado a mesma clientela infantil, apoiando-se em instrumentos administrativos semelhantes – uma rede de profissionais vinculados à administração federal e o repasse de verbas através de convênios”.

Alguns aspectos importantes destacam-se nesse período: a organização de uma estrutura administrativa específica no interior do Ministério da Educação – a Coordenação de Educação Pré-Escolar – COEPRE⁶; expansão acentuada das matrículas; a entrada dos modelos “não-formais”, apoiados em recursos físicos e humanos improvisados; a criação das instituições de educação infantil comunitárias; a municipalização da educação infantil; a atuação de vários órgãos federais no atendimento à criança – o que já ocorreu na década anterior – como MEC, LBA, INAN, Ministério da Saúde, dentre outros. Esse conjunto de aspectos contribuiu para dar maior visibilidade à educação da criança pequena.

Segundo período: a educação infantil em tempos de abertura política no país

O segundo período envolve as ações dos movimentos sociais em prol da Constituinte, dentre eles Movimento Criança Pró-constituinte e o Movimento de Mulheres/Feminista. A ação desses movimentos levou ao

4 Criada em 1942 com a finalidade de prestar serviços de assistência social e proteção à maternidade e à infância às famílias dos convocados para a II Guerra Mundial, a partir de 1946 torna-se órgão de consulta do Estado, voltando-se exclusivamente à maternidade e à infância e passa a efetuar suas ações através dos centros de proteção à criança e à mãe (APMI – Associação de Proteção à Maternidade e à Infância) difundidos por todo Brasil. É considerada a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional e o Projeto Casulo torna-se seu principal projeto (KRAMER, 1987; CAMPOS, ROSEMBERG, FERREIRA, 1995).

5 Programa do Governo Federal iniciado em 1971, cujo objetivo era a erradicação do analfabetismo no Brasil, sendo extinto em 1985, vinculado ao MEC.

6 A educação da criança de 4 a 6 anos insere-se nas ações do Ministério da Educação (MEC) desde 1975, quando foi criada a Coordenação de Educação Pré-Escolar – COEPRE, mais tarde será alterada para Coordenação de Educação Infantil – COEDI.

reconhecimento do direito à educação da criança pequena, de 0 a 6 anos, complementar à família na Constituição de 1988. Esta reconhece a criança como sujeito social de direitos e a educação infantil como “extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas” (ROSEMBERG, 2003b, p.183). Neste período, destaca Rosemberg (2003a), foram elaboradas propostas de políticas nacionais de educação infantil que se afastavam do modelo anterior mais vinculado ao setor da assistência, preponderando a influência do campo educacional na educação infantil.

Nesse contexto, surge a concepção de educação infantil que propõe a indissociabilidade entre cuidado e educação. Rosemberg (2003a, p. 35) destaca que: “Observa-se, nesse período, a hegemonia de uma concepção de EI que não diferencia creches de pré-escolas pelo padrão de qualidade, pela formação dos educadores e pela responsabilidade administrativa”. Torna-se um direito de todas as crianças pequenas serem educadas em instituições coletivas e que “Educar e cuidar são objetivos da educação infantil, assim colocados para dar ênfase na centralidade da criança e na sua especificidade em relação ao ensino escolar” (FARIA, 2005, p.1021).

A equipe que assumiu a Coordenação de Educação Infantil (COEDI) do MEC elabora uma nova política para a área que se afasta do modelo não formal com baixo investimento público, assumindo metas de expansão com critérios de qualidade. Estas iniciativas buscavam operacionalizar as conquistas da Constituição Federal (ROSEMBERG, 2003b). No Plano Decenal de Educação para Todos (1993) são contempladas duas diretrizes que traduzem esse compromisso:

- equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função educar e cuidar de crianças pequenas como expressão do direito à educação;
- formação equivalente para o profissional de creche e pré-escola, em nível secundário e superior.

As políticas públicas estaduais e municipais implementadas na década de 1980 beneficiaram-se dos questionamentos provenientes de enfoques teóricos de diversas áreas do saber e de processos mais democráticos desencadeados no período. Kramer (2006, p. 799-800) acentua que: “Quadros teóricos, de um lado, e iniciativas práticas, de outro, possibilitavam que fosse colocada em questão a abordagem da privação ou carência cultural, então defendida por documentos oficiais do governo federal que definiam as crianças como carentes, deficientes, imaturas, defasadas”.

Ainda nesse segundo período de análise, especificamente a primeira metade da década de 1990, ocasião que precede a aprovação da LDB, vários documentos foram elaborados pelo MEC, através da Coordenação de Educação Infantil – COEDI, com a participação de pesquisadores da área, demonstrando que a educação infantil estava efetivamente na pauta de discussão do MEC. Estes documentos foram produzidos no sentido de proporcionar referenciais para pautar as ações no âmbito da educação infantil brasileira. Aqui inicia de modo mais sistemático e consistente um movimento em prol de uma política de educação infantil.

Em 1993 foi publicado “Política de educação infantil - Proposta”, em 1994 “Educação infantil no Brasil: situação atual” e “Por uma política de formação do profissional de educação infantil”. Em 1995 foi apresentado o documento “Critérios de atendimento de uma creche que respeita os direitos fundamentais da criança”, de autoria de Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos, pesquisadoras da FCC, encomendado pela COEDI-MEC. O documento, pelo avanço que representou na área, ainda hoje é referência, pois foi incorporado nos “Parâmetros de qualidade para a educação infantil”, de 2005. E em 1996 o documento “Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise”.

Porém, demarcando uma interrupção nos ares democráticos iniciados com a promulgação da Constituição Federal, inicia-se um terceiro período nas políticas voltadas para a educação infantil, este período é demarcado por transformações na concepção hegemônica de Estado e de políticas sociais.

Terceiro período: a Reforma do Estado e a LDB/1996

Enquanto que a CF/1988 foi aprovada num contexto social e político ainda não abalado pela nova ordem econômica mundial, em que preponderava o modelo de social democracia e Estado do Bem-Estar Social, a

aprovação e implantação da LDB ocorre em um cenário de Reforma em que se alteram concepções de Estado e política social, demarcado pela globalização da economia (ROSEMBERG, 2003a).

Referindo-se à conjuntura dos anos 1990, Campos (2002, p.28) afirma:

quando as políticas econômicas de ajuste – com suas consequências, como a contenção do crescimento econômico e dos gastos sociais – são implantadas no país. Assim, o momento pós-constituente acaba sendo o momento dos retrocessos nas áreas sociais e não o momento de realização do que a Constituição consagrava como avanços em termos de definições legais.

Os novos contornos adquiridos pela educação infantil foram interrompidos pelo novo governo que assumiu a Presidência da República em 1994, Fernando Henrique Cardoso, o qual incorporou, no plano das políticas econômicas as orientações do FMI e, no plano das políticas educacionais, as orientações do BM. Dois eixos complementares demarcaram a reforma educacional brasileira na área da educação infantil seguindo os indicativos dos organismos multilaterais, são eles a prioridade de investimentos públicos no ensino fundamental e a retomada de programas não formais de baixo investimento público destinado às crianças pobres. Esta reforma, similar a dos demais países da América Latina, adota critérios do mercado no campo educacional, alinhando as políticas educacionais às políticas de desenvolvimento econômico (ROSEMBERG, 2003b).

O Banco Mundial estende sua influência à educação infantil brasileira, na década de 1990, recuperando propostas equivalentes às da UNESCO e UNICEF, efetuadas no país na década de 1970. No cenário mundial, o Banco Mundial entrou no campo da educação infantil na segunda metade da década de 1980, a partir da inclusão da perspectiva do Desenvolvimento Infantil nas políticas de combate a pobreza e de igualdade de oportunidades para homens e mulheres. A partir deste referencial o Banco retoma, para a educação infantil, os modelos propugnados pela UNESCO e UNICEF. Sobre as orientações do BM, Rosemberg (2003b, p.190) assinala que “redundam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão, pois se destinam particularmente aos segmentos populacionais mais pobres”.

Nesse contexto foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96, que ao mesmo tempo em que garante algumas conquistas da CF, posiciona-se de maneira vaga quanto a outras – no caso da educação infantil especialmente no que diz respeito ao financiamento e operacionalização de seus indicativos. A partir da LDB de 1996 se passou a falar em educação infantil como primeira etapa da educação básica. A Constituição de 1988 garante o direito das crianças pequenas à educação e em 1996 a LDB o sistematiza. Conforme destaca Faria (2005) a grande novidade e desafio que a LDB apresenta é a união, na primeira etapa da educação básica, das crianças de 0-3 anos com as de 4-6 anos, de modo que creches e pré-escolas deixariam de estar restritas aos programas governamentais de assistência às crianças pobres. A autora destaca o significado desta união, afirmando que se tratam de “duas redes diferentes, duas carreiras diferentes, dois diplomas diferentes, duas secretarias diferentes, junção também dos direitos de usuários distintos: os adultos trabalhadores (mulheres e homens, rurais e urbanos) e as crianças de 0 a 6 anos”. (FARIA, 2005, p.1025). A LDB une, portanto, dois direitos da mesma criança, assistência e educação.

No entanto, as indicações do BM priorizam o ensino fundamental e deslocam as definições governamentais para manter a focalização do acesso à educação infantil pública às crianças pobres (CAMPOS, 2002). Um claro exemplo foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef⁷, em que somente o ensino fundamental foi eleito como o destinatário das verbas públicas. Nesse sentido, as políticas neoliberais “já chamadas de minimalistas com relação à educação, mostram-se ainda “menores” para a educação das crianças de 0 a 6 anos e muitas vezes não têm sequer a criança como

7 Foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Vigorou de 1997 a 2006 e foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. O Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

alvo, sequer se pronunciam a respeito da primeira etapa da educação básica” (FARIA, 2005, p. 1029).

Conforme destaca Kramer (2006, p.800):

na história do atendimento à criança de 0 a 6 anos no Brasil foi constante a criação e extinção de órgãos, superpondo-se programas com mesmas funções. Saúde, assistência e educação não se articularam ao longo da história; ao contrário, o atendimento ramificou-se, sem que uma das esferas se considere responsável. Cada uma das áreas foi apontada como causa, sem uma transformação das condições de vida das crianças. A fragmentação – uma das heranças que recebem as prefeituras – manifesta-se ainda hoje nas suas estratégias de ação.

Atualmente a educação infantil dispõe de um repertório maior na legislação brasileira que a sustenta. Assim, após as idas e vindas desde 1970 até os dias atuais é possível afirmar que a educação infantil alcançou o status de direito de toda a criança brasileira. No entanto, embora atualmente esta disponha de um repertório maior na legislação brasileira, os documentos ainda são acanhados com relação aos avanços das pesquisas na área (FARIA, 2005). Ademais, ainda nos encontramos em processo para efetivar esse direito, na medida em que qualidade, expansão e financiamento permanecem problemáticas cruciais na educação da criança pequena.

Inegavelmente a Constituição de 1988 demarca uma nova fase, pois estabelece o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e o dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas, o que é reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na LDB de 1996. Diante disso, as crianças passaram a ser consideradas cidadãs. Ainda, conforme destaca Kramer (2006), pela primeira vez na história da educação brasileira foi formulada uma Política Nacional de Educação Infantil⁸. Assim, “assistência, saúde e educação passaram a ser compreendidas como direito social de todas as crianças” (KRAMER, 2006, p.800). Contudo, mesmo diante desses novos ordenamentos a educação infantil ainda figura como um “direito de papel”, nas palavras de Füllgraf (2002).

Algumas considerações sobre os (des)caminhos da educação da criança brasileira

Os resultados dos delineamentos efetuados na educação infantil desde a década de 1970 podem ser percebidos nos impasses ainda presentes na área. O direito da criança à educação como integrante do direito de cidadania foi conquistado legalmente, no entanto, ainda há uma longa caminhada na direção da garantia deste direito que vai desde a ampliação do acesso, passando pelas condições de permanência das crianças nas instituições, a efetivação de condições de qualidade, que incluem formação e carreira dos profissionais, definição de propostas curriculares adequadas aos contextos e às características infantis. Nesse sentido, defende Dias (2006, p.223) que “a garantia do direito da criança à educação passa necessariamente pela oferta de uma educação infantil de qualidade, cujo princípio educativo é a indissociabilidade entre o cuidar e o educar”.

Conforme aponta Faria (2005) seria recomendável uma política plural para a educação infantil. Tal política contemplaria os diferentes arranjos familiares, as diferentes necessidades da sociedade atual, integraria várias secretarias e ministérios, de modo que as políticas de educação infantil fossem articuladas com as políticas sociais.

Por fim, em tempos em que a lógica de mercado predomina na sociedade, pautando as ações do Estado, que no campo educacional e social redefine os modos de organização, financiamento e gestão dos sistemas, fragilizando as possibilidades de efetivação dos direitos sociais dos brasileiros, é pertinente questionar: quais as possibilidades que se colocam para a educação infantil, que apesar de todas as justificativas do campo acadêmico e de movimentos sociais ainda não é vista como prioridade?

8 Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação (MEC/SEB, 2006).

Referências Bibliográficas

- ARCE, A. **O Mobral e a educação de crianças menores de seis anos durante o regime militar**: em defesa do trabalho voluntário. Cadernos Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 379-403, set./dez. 2008.
- BONETTI, N. **Leis de Diretrizes e Bases e suas implicações na formação de professores de educação infantil**. In: MARTINS FILHO, A. J. (org.) Criança pede respeito: temas em educação infantil. Porto Alegre: Mediação, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Comissão de Coordenação Geral. **Programa Nacional de Educação Pré-Escolar**. Brasília/DF, 1981.
- CAMPOS, M. M. **A legislação e as políticas nacionais de educação infantil e a realidade**: desencontros e desafios. In: MACHADO, M^a. L. de A. Encontros e desencontros em educação infantil. São Paulo: Cortez, 2002.
- CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.
- DIAS, A. **A. Infância e Direito à Educação**. In: BITTAR E. C.; TOSI, G. (Orgs). Democracia e educação em direitos humanos numa época de insegurança. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.
- DIDONET, V. **Balanço crítico da educação pré-escolar nos anos 80 e perspectivas para a década de 90**. Em Aberto, Brasília, ano 10, n.50/51, abr./set., 1992.
- DORNELLES, Leni Vieira. **Infâncias que nos escapam**: da criança na rua à criança cyber. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- FARIA, A. L. G. **Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica**. Revista Educação & Sociedade. Campinas. Vol. 26, n.92, p. 1013 – 1038, out., 2005.
- FÜLLGRAF, J. **Direito das crianças à educação infantil: um direito de papel**. Trabalho apresentado/25^o Reunião da ANPED, 2002.
- HADDAD, L. **A trajetória da educação infantil em quatro ciclos**. In: XAVIER, M. E. S. P. (org.). Questões de educação escolar. Campinas: Alínea, 2007.
- KRAMER S. **A política do pré-escolar no Brasil**: A arte do disfarce. São Paulo: Cortez, 1987.
- _____. **As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil**: educação infantil e/é fundamental. Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006.
- ROCHA, E. A. C. **A pesquisa em educação infantil no Brasil**: trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas, 1999.
- ROSEMBERG, F. **Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea**. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. Anais. – Brasília: UNESCO Brasil, 2003a.
- _____. **Sísifo e a educação infantil brasileira**. Revista Pro-Posições, vol. 14, N. 1 (40), Jan/abr. 2003b.
- _____. **Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 115, 6/ 32, março, 2002.
- _____. **A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 82, p. 21-30, agosto, 1992.
- SARMENTO, M. J. **Visibilidade social e estudo da infância**. In: VASCONCELLOS, V. M. R. SARMENTO, M. J. Infância (In)visível. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2007.
- SARMENTO, M. J.; PINTO, M. **As crianças e a infância**: definindo conceitos, delimitando o campo. In: PINTO, M.; SARMENTO, M. J. As crianças – contextos e identidades. Centro de Braga/PT: Estudos da criança – U.M./Tilgráfica, 1997.

Recebido em Dezembro de 2012

Aprovado em Maio de 2013

A revitalização da política de livro didático no Brasil: regular e avaliar para qualificar

The revitalization of the school textbook policy in Brazil: making rules and evaluating to qualify

Fernando Garcez¹

Resumo:

O trabalho investiga a política brasileira do livro didático, materializada no Programa Nacional de Livro Didático, e objetiva apreender o quê, como e as razões que conduziram à implementação e operacionalização de um determinado modelo de regulação. Aprovado em 1985, esse Programa sofre uma guinada, em 1995, no bojo da reforma do Estado brasileiro, mas também por fatores intrínsecos entre forças econômicas e sujeitos sociais. Confluyente ao momento histórico foi impresso a ele um sentido de regulação que atende interesses diversos, ainda que em magnitudes distintas.

Palavras-chave: Política Educacional; Livro didático; Regulação.

Abstract:

This paper investigates the Brazilian textbook policy, embodied in the National Textbook Program, and aims to learn what, how and the reasons that led to the implementation and operation of a particular model of regulation. Approved in 1985, this program suffers a shift in 1995 in the wake of the reform of the Brazilian state, but also by intrinsic forces between economic and social subjects. Confluent historical moment it was printed a sense of regulation that serves diverse interests, albeit in different magnitudes.

Keywords: Educational Policy; Textbooks; regulation.

¹ Professor da Secretaria Municipal de Goiania. E-mail: garcezygn@hotmail.com.

Em 1985, em meio à redemocratização no Brasil e os problemas educacionais, alterou-se a forma de conduzir e operacionalizar a política de livro didático, que resultou na aprovação do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) instituído pelo Decreto n. 91.542, de 19 de agosto de 1985. Com ele, findou o processo de coedição – que foi um convênio entre a instância federal e os entes estaduais para produção dos livros didáticos – mas se manteve praticamente omissa quanto à avaliação das obras. Nesse sentido, o ano de 1995 representou, na história da produção e consumo do livro didático no Brasil, a retomada acurada de sua regulação no campo político, econômico e pedagógico com tensões e aproximações em torno de um direito social reclamado por estudantes, família e professores. As feições que o livro didático assume no contexto social oscilam conforme as diferentes perspectivas sobre ele: no campo político, difusor da ideologia liberal (mas não exclusivamente); no campo educacional, em um contexto de precário funcionamento do sistema educacional, ele exerce uma função mister de ordenação e sistematização dos saberes; no campo econômico, fonte de faturamento e lucros para os grupos editoriais.

Dessa forma, as diferentes funções que o livro didático exerce e que são efetivamente significativas para cada um dos grupos interessados, embora os interesses entre eles possam ser divergentes, tornou-o alvo de disputas quanto ao conteúdo, metodologia, ideologia e formato editorial ao longo da história, e ainda o é. Para nós, sua importância delinea-se a partir das ações do Estado compreendido como articulação recíproca entre sociedade política e sociedade civil, daí, o intento de apreender *o quê, como e as razões* que conduziram à implementação e operacionalização de um determinado modelo de regulação sobre a política de livro didático.

Para tanto, elencamos dois tipos de fontes: a) documentais: legislação, documentos oficiais e pesquisas; e b) o depoimento de docentes. O trabalho pauta-se num enfoque histórico que intenta captar os dados empíricos e os situam no bojo do contexto social. Com um olhar dialético, almeja-se articular alguns aspectos locais da escola com os nacionais expressos pelo jogo de forças que sintetizam as políticas públicas. Nesse sentido, a perspectiva histórica de Gramsci (1995) nos auxilia com os conceitos de Estado ampliado e hegemonia, além de assinalar a importância das lutas de classe e o próprio papel dos trabalhadores na construção da história.

* * *

A ascensão à presidência da República por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) significou uma inclinação acentuada para a adoção de medidas de corte neoliberal² com notáveis implicações no campo da política para o livro didático. Seu governo foi marcado pela realização da Reforma Gerencial de Estado, coordenada pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998) Luiz Carlos Bresser-Pereira. As razões para ser operacionalizado e os pilares econômicos e políticos que sustentaram suas ações estão sintetizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado (doravante *Plano Diretor*) elaborado pelo referido Ministério (BRASIL, 1995).

A razão para a implementação do *Plano Diretor* apresentada por Fernando Henrique Cardoso foi “a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado” (BRASIL, 1995, p. 6). Este tivera ampliado demasiadamente, na ótica neoliberal, suas funções para o campo produtivo e desencadeado o desequilíbrio fiscal e a inflação. Assim, sua reforma tornou-se indispensável sob o corolário do crescimento sustentado da economia e a correção das desigualdades sociais e regionais. Para esse governo, os maiores problemas decorrentes do Estado e que definiram sua crise foram três:

- 1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- 2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas;
- e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (BRASIL, 1995, p. 10-11).

2 Embora não seja possível estabelecer um único fato que reluza a perspectiva neoliberal no Brasil devido à processualidade em que se desenvolve a história, podemos demarcar que passa a materializar-se (ou encrucear) no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e tendo continuidade com Itamar Franco (1993-1994). Lembrando que neste Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Fazenda e considerado o maior responsável por conceber o Plano Real.

A Reforma do Estado, apesar de se dirigir à esfera federal e não às estaduais e municipais, puderam por estas serem incorporadas. Isso indica também a magnitude da reforma, que se pretendia ampla, mas com alvos específicos. O seu contexto de realização entendido na redefinição das funções do Estado faz com que “deixe de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12). Essa redefinição foi fulcral na produção bens e no setor de serviços, alvos fundamentais para obtenção de mais-valia, não devendo, portanto, ser *locus* de intervenção do aparelho estatal. Entretanto, apesar de ser esse o ideário em voga, não era possível desconsiderar as crescentes demandas sociais incitantes do Estado “que se viu obrigado a responder, até por uma questão de sobrevivência, e renunciou à sua posição equidistante de árbitro social para tornar-se francamente interventor” (PEREIRA, 2008, p. 30).

Essa conjuntura em que se situava (situa) o Estado brasileiro contribui para compreender as ações e medidas selecionadas para revitalizar a política para o livro didático. Vamos notar que para efetivar o plano de reestruturação foi necessário, inclusive, se aproximar de interesses sociais, porém de forma cautelosa. E isso representa não somente uma forma artilosa de alcançar os próprios fins economicistas, mas sim uma conquista das classes sociais desfavorecidas historicamente.

O quadro da política do livro didático começou a mudar, em grande parte, por motivos intrínsecos e pedagógicos, evidenciados pelas pesquisas realizadas por Grupos de Trabalho instituídos pela Fundação de Apoio ao Estudante (FAE), em 1993, para avaliar as obras didáticas de português, matemática, estudos sociais e ciências utilizadas nas 1ª a 4ª séries; trabalho intitulado *Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos* (BRASIL, 1994). Neste estudo foram analisados os principais livros didáticos adquiridos pelo governo no ano de 1991 e que correspondiam a 94% das compras governamentais. Um dos resultados apresentados foi de que os livros didáticos expressavam a visão da escola e do papel do professor como:

Repassador de informações estratificadas, obsoletas e errôneas, imune à concepção de que um mundo de mudanças vertiginosas de valores, da ciência e da tecnologia exige, acima de tudo, indivíduos com capacidade de resolver problemas novos para sobreviver, portanto, de pensá-los.

O que aprofunda a gravidade do problema, encobrendo tais conteúdos retrógrados, é que boa parte de quem produz o livro didático soube aproveitar as tecnologias mais avançadas de *marketing*. Conhecedora das condições de trabalho dos professores da rede de ensino, mal pagos, com dificuldades de se atualizarem e, muito mais, de prepararem as aulas e exercícios e de se capacitarem para avaliar, escolher e indicar o livro didático (BRASIL, 1994, p. 103).

Esse estudo culminou em quatro proposições para serem executas: a) estabelecimento pelo MEC de um programa mínimo obrigatório de âmbito nacional, com os objetivos, conteúdos e orientação pedagógica em todas as disciplinas que constituem o currículo do 1º grau; b) instituição na FAE de uma instância de avaliação do livro didático; c) campanha sistemática de divulgação dos resultados da avaliação do livro didático; e d) incentivo a grupos qualificados para a produção de livros didáticos (BRASIL, 1994, p. 103-104).

As propostas desdobraram-se, entre outras ações, na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais/PCNs (1997), cumprindo o item (a). E também ao estabelecimento da avaliação dos livros didáticos, em 1996, e a conseqüente publicação do Guia do Livro Didático³ com uma resenha das obras analisadas, itens (b) e (c). Quanto ao item (d) se por grupos qualificados entende-se empresas editoriais privadas, então cumpriu-se. Contudo, se os entendermos como grupos de instância pública e articulados à comunidade escolar desvinculados da lógica do mercado, então não tivemos a efetivação do item (d), pois os grupos não foram criados, prevalecendo, portanto, a lógica de regular o mercado de produção dos materiais didáticos.

Com a instituição da Comissão Avaliadora, a qualidade dos livros inscritos em 1997 no PNLD foi verificada por meio de uma triagem técnica que objetivava excluir livros com defeitos físicos e materiais de baixa qualidade,

3 O Guia é um catálogo com uma apresentação das obras submetidas à avaliação e aceitas para que os professores da educação básica possam selecionar aquela condizente com as suas condições culturais e pedagógicas

bem como pela avaliação pedagógica que verificou (i) correção e adequação conceitual e das informações básicas, (ii) coerência e pertinência metodológicas e (iii) preceitos éticos. Para Miranda e Luca (2004, p. 128) “a instituição de uma cultura avaliativa, num contexto político democrático, acabou por desencadear poderosos mecanismos de reajustamento e adaptação no mercado editorial”. Nesse sentido, essa avaliação possibilitou melhorar a qualidade de algumas obras didáticas tendo em vista que as editoras passaram a atender aos critérios estabelecidos, bem como demarcou “referências de qualidade para o livro didático; [retirou] uma série considerável de obras com graves problemas de conteúdo e concepções danosas ao ensino e à aprendizagem; incentivaram debates sobre o tema” (BEZERRA; LUCA, 2006). Esse desdobramento proporcionou,

Ainda que o processo de aperfeiçoamento dos critérios e procedimentos de avaliação seja bastante recente, a relação de continuidade dessa política por quase uma década teve efeitos incontestáveis na forma e no conteúdo do livro didático brasileiro. Na área de História é patente a transformação: de um cenário marcado pelo predomínio de obras que veiculavam, de modo explícito ou implícito, todo tipo de estereótipo e/ou preconceitos, para um quadro em que predominam cuidados evidentes, por parte de autores e editores, em relação aos critérios de exclusão de uma obra didática (MIRANDA; LUCA, 2004, p. 127).

Com a Comissão Avaliadora, o Estado retoma e revitaliza sua ação regulatória ao estabelecer a vigilância e regulamentação sobre a produção do livro didático. Entendemos que as avaliações das obras vieram e, de certa forma, cumpriram o objetivo de melhorar e qualificar os livros didáticos destinados aos professores, ou seja, uma regulação para assegurar o direito à informação e ao conhecimento e que atende prerrogativas públicas e sociais da educação. Entretanto, tais avaliações não são isentas de polêmicas e conflitos, por exemplo, em 2009, a Associação Brasileira de Autores de Livros Educacionais (Abrale) lança uma nota com uma série de considerações sobre os programas governamentais do livro didático. São críticas dirigidas com o intuito de aprimorar a qualidade e aumentar a transparência do processo avaliativo das obras. Neste comunicado, apresenta que os pareceres da Comissão do PNLD geraram exclusão de coleções didáticas contendo “críticas inadequadas, critérios confusos, erros evidentes e descuidos inaceitáveis” (ABRALE, 2009, p. 3).

Por outro lado, a regulação não se dirige apenas à iniciativa privada, se estende, concomitantemente, para o controle dos conteúdos, metodologias, imagens, fotografias e formatos dos livros, bem como sobre o processo de escolha por seus destinatários. Assim, revigorou-se a atuação do Estado que adentra nos meandros da cultura institucional escolar e logra difundir determinado pensamento pedagógico e conformar as práticas pedagógicas. Para influenciar a cultura escolar, a política do livro didático se articulou com os PCNs como forma de regulação do currículo. Como expôs o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza (1995-2002):

Ao final, prevaleceu a orientação de elaborar um parâmetro curricular nacional ou um referencial curricular nacional para evitar justamente os entraves legais; um parâmetro ou referencial não é obrigatório nem fere a autonomia de Estados e Municípios. De todo o modo, se o parâmetro ou o referencial são de boa qualidade, acabam se impondo. Essa tendência no Brasil foi reforçada e acelerada pelo fato de o Ministério ser um grande comprador de livros didáticos e ter introduzido, a partir de 1996, a avaliação desses livros com base precisamente nesses parâmetros (SOUZA, 2005, p. 123).

A compreensão de Barroso (2005) de que na educação acontece uma *regulação das regulações* corrobora para entender que a homogeneidade ou a aglutinação do currículo é feita não nos pormenores de cada conteúdo, como no início do século XX. Elas ocorrem nos fundamentos políticos e princípios balizadores como os da empregabilidade e no desenvolvimento das competências, bem como pelas chamadas pedagogias do *aprender a aprender*. Dessa forma, as razões para estabelecer a regulação da política do livro didático ligam-se tanto ao anseio pelo aprimoramento dos conhecimentos e saberes a ser difundido quanto pelo ensejo em difundir um específico ideário educacional confluyente com a reestruturação do Estado nacional à época em

4 Apenas para ilustrar o que considera inadequado, o documento da Abrale apresenta a seguinte situação ocorrida: “Uma obra é criticada por ter pouca variedade de textos, mas, na tabela fornecida no Guia pelos próprios avaliadores, verifica-se que muitas outras obras, com menor variedade, não sofreram tal crítica; aliás, a obra em questão só era superada nesse quesito por uma única outra! Nessa mesma obra, o parecerista considera inadequados para leitura das crianças os textos das páginas iniciais (ficha catalográfica, sumário, nome e endereço da editora, etc.), textos obrigatórios segundo a estrutura editorial definida no anexo I do edital. É inacreditável!” (ABRALE, 2009, p. 3).

construção. Soma-se a isso o fato do Brasil fomentar uma educação pública como privilégio, e que favoreceu a expansão da educação básica com professores formados precariamente, sendo o livro didático uma ferramenta para superar parte desse problema.

Sobre regulação e sua repercussão nos atores escolares

A partir do exposto realça-se que o livro didático representa um direito e conquista dos trabalhadores e, também, fonte de acumulação de capital para a indústria editorial. E o PNLD pode ser o próprio modo de regulação à medida que define as bases de governança com ordenamentos que supõem uma concepção de organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades e competências do Estado, do mercado e da sociedade, e tendem, também, a desencadear processos de ressocialização. Nesse sentido, manifesta-se um caráter objetivo da regulação, o de coordenar e estabelecer parâmetros adequados para o funcionamento da política ou da ação do Estado.

Como assinala Barroso (2005), a concepção e a forma de pôr em prática uma regulação se articula com os pressupostos da acepção e reestruturação do Estado. Ao revisar o termo regulação, podemos iniciar com sua elaboração mais comum, como em Ferreira (2010), de “ato ou efeito de regular (se)” que se desdobrasse em: 1. “que é ou que age conforme as regras, as normas, as leis, as praxes”; e, 2. “esclarecer e facilitar por meio de disposições (a execução da lei); regulamentar”. De início, pode-se perceber a polissemia do termo, que se refere tanto ao como regular que é *a priori* quanto o efeito do regular, *a posteriori*, identificado em contexto concreto. Para tornar mais complexo o termo, destacar-se-á que a regulação *a priori* materializa-se por regras, normas e procedimentos tão diversos quanto os princípios e fundamentos que balizam a sua construção e, por conseguinte, inúmeros desencadeamentos da regulação. E, além disso, podemos situar o seu processo, ou seja, como são estabelecidos tanto a construção da regulação quanto as ações humanas que a materializam.

A regulação, em sentido amplo (abstrato), *a priori*, pode ser entendida como “um processo constitutivo de qualquer sistema e tem por principal função assegurar o equilíbrio, a coerência, mas também a transformação desse mesmo sistema” (BARROSO, 2005, p. 733). Para cumprir sua função, são deliberados consensos, elaboradas regras e ordenamentos que atuam sobre os diversos níveis de um sistema educacional e os sujeitos, demonstrando ser a regulação múltipla e dinâmica e não um processo único, previsível e automático. Concreta e historicamente, a regulação ocorre em meio a disputas, processos constituintes, que conformam as práticas dos sujeitos. Esse processo que define a sua forma: se (i) mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados ou, o seu oposto, (ii) centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferentes às questões da qualidade e eficácia dos resultados, bem como, (iii) ainda de acordo com Barroso (2005, p. 734), se “resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre acção dos ‘regulados’”.

Nesse sentido, a implementação de uma política pública, no caso o PNLD, significa o imbricamento de diferentes mecanismos em razão do seu amplo alcance. A regulação da educação pelo Estado via PNLD remete à: i) a produção das obras pelas editoras; ii) a apropriação dos materiais didáticos pelo corpo docente. Como já visto, o primeiro aspecto obteve avanço. O segundo aspecto mostra-se mais complexo, visto que a regulação se dá por um misto de persuasão e imposição, pois o livro é disponibilizado para o corpo docente que se vale desse instrumento pedagógico da forma que julgar e considerar mais profícuo no balizamento do processo de ensino e aprendizagem. Dessa forma, torna-se imprescindível uma consonância entre a perspectiva do Estado e a dos professores para que flua a implementação. Para tanto, cabe observar que a política reequipa a prática pedagógica com uma ferramenta, o livro didático que é bem aceito pelos docentes por dispor de textos, imagens e documentos históricos, bem como pela sua sistematização e permitir aos estudantes um acompanhamento mais próximo dos conhecimentos selecionados a serem ensinados, embora também façam ressalvas e críticas.

Além disso, estabeleceu na sua operacionalização que a escola, mediante a deliberação entre os professores, realize a escolha do livro para trabalhar com os estudantes.

Ao tomarmos a concepção ampliada de Estado proposta por Gramsci, podemos notar que a sociedade civil carrega a capacidade de reler, intervir, negociar, confrontar as normas que são formuladas ainda dentro do Estado em seu âmbito burocrático e de formulação da política. Dessa maneira, nem toda regulação nacional se manifesta como injunção ou constrangimentos, mas também pode fomentar, assegurar ou alavancar as demandas populares e das culturas escolares, e ainda podem ser reconstruídas e modificadas.

Se parece plausível que o Estado aumentou a regulação na educação, outrossim, existem ações e medidas de democratização do poder e de participação nos processos decisórios, ou seja, que ampliam a autorregulação: que leis e normas sejam definidas pelos próprios sujeitos que irão cumprir. Diferentemente da autorregulação sob o invólucro neoliberal, que apregoa a liberdade formal e abstrata, pautada na lógica de mercado e o dismantelo do Estado de bem estar social, no sentido gramsciano, a noção de autorregulação ou autodeterminação incorpora o sentido histórico. Assim, são as ações confluentes às prerrogativas de plena liberdade e responsabilidade que visam à promoção e ao desenvolvimento do ser humano individualmente e do bem estar coletivo. Para tanto, Semeraro (1999) explicita que “o conteúdo econômico-social e a forma ético-política se interpenetram e são orientados à elevação das massas por uma vontade coletiva que nasce de determinadas relações econômicas, como expressão da nova formação humana” (p. 143). Sobressai, dessa maneira, o incentivo à iniciativa e ao desenvolvimento da subjetividade pelo escrutínio das bases reais e combate “às pressões exteriores que visam a condicionar o seu comportamento” (*Ibid.*, p. 153).

Assim, reconhecem-se as limitações da efetivação de processos participativos nesse modelo societal, contudo a esses processos se agrega valor na medida em que contribui para explicitar e desenvolver os componentes essenciais do ser genérico do homem. Trata-se, dessa maneira, de alavancar a democratização (que denota seu sentido de processo, de porvir) e os instrumentos nela subtendidos, como: acesso ao conhecimento, aos saberes mais ricos e desenvolvidos pela humanidade, e criação de espaços para negociação da qualidade da educação. De fato, efetivar um projeto de democratização popular tornou-se tarefa que requer consistência e continuidade nas ações, além de reiterada revisão e aperfeiçoamento de estratégias para sua implementação. Para ter uma dimensão, concordamos com Nogueira quando apresenta um desafio teórico-prático a ser enfrentado pela sociedade e pelos trabalhadores da educação:

Trata-se, aqui, de encontrar meios de pôr em curso a organização e a estabilização de um espaço que seja simultaneamente ocupado pela sociedade civil e regulado pelo Estado, quer dizer, um espaço para ser democraticamente controlado e no qual seja possível fincar as estacas de uma política voltada para o “geral”, para a justiça social e a igualdade. A unificação [entre sociedade política e sociedade civil] traz também o desafio de ajustar o Estado, de repô-lo como instituição vocacionada para a coordenação, a regulação, o planejamento (NOGUEIRA, 1998, p. 92).

Do exposto, sobressai a diversidade de regulações na educação pública que é ambivalente: um misto de caráter persuasivo e impositivo. Além disso, o ato de *regular* por ser uma forma de equilibrar um sistema ou uma política pública pautada em normas e diretrizes, não significa em si que haja problemáticas. Com a regulação apresentando-se como constituinte tanto de um projeto liberal quanto um democrático popular, tende a manifestar-se nas ações dos atores escolares com oscilações entre os projetos (MELO, 2012).

Notas finais

Por fim, podemos sinalizar que, ainda no âmbito nacional, a política de livro didático se manifesta em forma de múltiplas regulações. Se ela almeja difundir o pensamento político-pedagógico hegemônico e convergir a prática dos docentes a esta mesma concepção, concomitantemente, pela regulação busca garantir a qualidade dos materiais didáticos. O mecanismo utilizado para tanto foi a avaliação realizada por uma comissão de especialistas que elucida o direcionamento e intencionalidades da política, isto é, delega a produção para

o âmbito privado. Há tensões em torno de operacionalizar uma política pública dessa maneira, pois há uma imbricação entre o público e o privado. Uma crítica a esse modelo é por favorecer a constituição de um oligopólio nas editoras e conseqüentes homogeneizações de conteúdos. Por outro lado, no seio da cultura escolar, os professores se apropriam dessa política, desdobrando-se em ações diversificadas de adesão ou resistência. A política de livro didático ganhou vigor com a avaliação das obras didáticas ao contribuir para diminuir os problemas com erros conceituais e manifestações preconceituosas contra os grupos minoritários, todavia não significa que findou as tensões sobre essas questões.

Referências Bibliográficas

- ABRALE. **O diálogo ABRALE – MEC**: mais uma rodada. Informativo nº 34, novembro. 2009. Disponível em: <www.abralelivroeducativo.org.br> Acesso em: 21 agosto 2011.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, 2005.
- BEZERRA, H. G; LUCA, T. R. Em busca da qualidade – PNLD História – 1996-2004. In: SPOSITO, M. E. B. (org.) **Livros didáticos de Geografia e História**: avaliação e pesquisa. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2006.
- BRASIL. **Definição de critérios para avaliação dos livros didáticos**: português, matemática, estudos sociais e ciências 1º a 4º séries. - Brasília: FAE, 1994.
- _____. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro, 1995.
- FERREIRA, A. B. de H. **O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 3. ed. (edição eletrônica). Rio de Janeiro: Ed. Positivo, 2010.
- GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- MELO, F. G. **Política do livro didático para o ensino médio**: fundamentos e práticas. 161 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- MIRANDA, S. R.; LUCA, T. R. O livro didático de história hoje: um panorama a partir do PNLD. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 24, n. 48, 2004.
- NOGUEIRA, M. A. Gramsci e os desafios de uma política democrática de esquerda. In: AGGIO, A. (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: (Orgs.) PEREIRA, P. A. P.; BRAVO, M. I. S. **Política social e democracia**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.
- SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.
- SOUZA, P. R. **A revolução gerenciada**: educação no Brasil (1995 – 2002). São Paulo: Prentice Hall, 2005.

Recebido em Janeiro de 2013

Aprovado em Junho de 2013

RESENHA

TELLO, César (Coord. y Comp.) Epistemologías de la Política Educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques. Campinas: Mercado de Letras, 2013. 614 p.

Por Claudia Regina Baukat Silveira Moreira

Constituída em 2011 por pesquisadores brasileiros e argentinos, a ReLePe – RedLatinoamericana de Estudios Epistemológicos en Política Educativa tem notabilizado-se pela preocupação teórica relativa às pesquisas em Políticas Educativas. A partir desse ponto de aglutinação, César Tello, diretor da ReLePe, organizou esse livro que inicia com uma espécie de manifesto de sua autoria intitulado “Las epistemologías de la Política Educativa – notas históricas y epistemológicas sobre el campo.”

O artigo inicia com a constatação de que, diante da chamada crise das Ciências Humanas (decorrente dos impasses da própria noção de Modernidade e suas meta-narrativas, cuja pretensão é a construção de explicações universalizáveis), a pesquisa em Políticas Educativas tem se caracterizado pela ênfase no método em detrimento da teoria. Em outras palavras: o pesquisador não demarca precisamente o lugar de onde fala, qual o viés teórico de sua pesquisa. Ponto de partida para os demais artigos do livro, que possui como finalidade induzir o debate, apontar limites e potencialidades do campo, a noção de Epistemologias (no plural) das Políticas Educativas apresenta-se enquanto uma exigência de um campo cujos pesquisadores têm expressado a necessidade de se apropriar dos conhecimentos produzidos nas Ciências Humanas, a fim de marcar a clivagem entre as figuras do “acadêmico” e a do “consultor”.

Dividido em duas partes, o livro tem a pretensão de cobrir inúmeras perspectivas teóricas e suas interfaces metodológicas. Na primeira parte, “Perspectivas epistemológicas y enfoques epistemológicos para la investigación en Política Educativa”, seus quinze capítulos cobrem um amplo espectro de teorias. Alguns textos, como os de Mónica Eva Pini (El análisis crítico del discurso (ACD). Aspectos teóricos y metodológicos en la investigación de Políticas Educativas), de Gisele Masson e Jefferson Mainardes (Las contribuciones de la perspectiva marxista para la investigación sobre Políticas Educativas) possuem a preocupação de apresentar ao leitor a articulação entre determinadas teorias e as possibilidades de transposição delas para o campo das Políticas Educativas. Há em comum nesses textos o cuidado com a adequada articulação entre o horizonte epistemológico e o fazer da pesquisa, aquilo que Tello chama de Epistemometodología. Outros textos, como o de Silvia Novick de Senén González e Isabel Vilella Paz (Las Políticas Educativas como textos y como discursos. El enfoque de Stephen Ball) e o de Graciela Morgade (Políticas Educativas y relaciones de sexo-género) apresentam dados de pesquisa a partir de uma análise epistemometodológica, o que pode servir de inspiração àqueles que encontram dificuldade em articular seus objetos de pesquisa aos referenciais teóricos.

A segunda parte, “Reflexiones epistemológicas e epistemometodológicas para la investigación en Política Educativa”, é composta por onze textos de extensão menor, que apresentam reflexões mais pontuais sobre a temática. Dessa forma, Pedro Flores Crespo reafirma a pertinência acadêmica do campo, a partir do conceito de políticas e sua importância para a análise da realidade latino-americana. Antônio

Teodoro defende que a marca distintiva dos estudos epistemológicos em Políticas Educacionais é a sua transdisciplinaridade, verificável pelo histórico de sua constituição. Dermeval Saviani realiza a aproximação entre a Ciência Política e a Pedagogia, partindo da noção (extraída de Norberto Bobbio) de que a primeira é uma ciência prática. Carlos Alberto Torres e José Eustáquio Romão, cada qual em seu texto, partem do viés da Pedagogia do Oprimido, contribuição de Paulo Freire, como possibilidade teórica do campo.

O posfácio, assinado por Maria de Lourdes Pinto de Almeida, reafirma os propósitos do livro: provocar o debate e estimular a realização de pesquisas tanto no âmbito da graduação quanto da pós-graduação. Para além disso, o texto chama a atenção para o fato de que a pesquisa em Políticas Educacionais deve demarcar precisamente seus paradigmas, pois isso representa um contraponto necessário à tendência vigente que, ao enfatizar a metodologia, supostamente neutra, colocaria a produção do conhecimento a serviço do “oportunista abstracto”, o capital (e aqui, por óbvio, a autora assume um viés marxista).

Em que pese o fato de que os autores confirmam tratamentos bastante distintos à temática proposta em seus textos, o livro apresenta o mérito inequívoco de demarcar uma preocupação relativamente recente e, acima de tudo, contemplar várias perspectivas. Isso apenas reafirma o propósito da constituição da ReLePe e seu alinhamento à uma característica tão cara a nossos tempos: o respeito pela pluralidade e diversidade de posicionamentos teóricos. Como em diversas passagens se reafirma, a grande questão é a explicitação dos lugares de onde se fala. Isso impõe à comunidade acadêmica a necessidade de adensamento teórico, derivado do estudo e do debate. A teoria é, pois, o instrumento intelectual por excelência daqueles que pretendem compreender o Humano com o rigor que a Ciência exige.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Um estudo comparado das políticas educacionais para jovens e adultos no Brasil e na Venezuela: da aclamação do direito à concretização da justiça social

Autor: Antenor da Cunha França Júnior
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)
Orientadora: Prof^a Dr^a Rose Meri Trojan

Este trabalho é um estudo comparado das políticas educacionais para a Educação Básica, modalidade da educação de jovens, adultos e idosos analfabetos, na República Federativa do Brasil e na República Bolivariana da Venezuela. O recorte temporal está compreendido entre os anos de 2003 a 2008, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Rafael Chávez Frías, que, respectivamente, implantaram os programas *Brasil Alfabetizado* e *Missões Educativas Bolivarianas*, com a finalidade de superar o analfabetismo em seus territórios. Tal investigação tem como objetivo comparar a implementação e os impactos dos referidos programas a fim de analisar o cumprimento do direito de todos à educação nesses dois territórios da América Latina. A opção por um estudo comparativo deve-se ao fato da educação comparada ter um caráter avaliativo e prospectivo, que possibilita analisar os impactos das políticas educacionais e identificar soluções para os problemas de cada país, contribuindo para o planejamento da educação. O tema escolhido aborda a questão do analfabetismo que, ainda hoje, é um grave problema social que atinge muitos países. Isto não tem sido diferente na América Latina, onde o problema tem se mostrado de forma perversa junto à população excluída socialmente da garantia dos seus direitos. Assim, a alfabetização pode abrir portas que possibilitem a melhora de vida, de saúde e oportunidades de crescimento intelectual e profissional do indivíduo para o exercício da cidadania e o cumprimento da justiça social. O Brasil conta atualmente com 14 milhões de analfabetos e não deve diminuir este número de forma relevante até 2015, ano previsto para a redução da metade do percentual de analfabetos. A Venezuela se autodeclarou em 2005, território livre do analfabetismo tendo adotado o método cubano “*Yo sí puedo*”, através de um programa organizado em “missões”. Os marcos legais utilizados para esse estudo no Brasil se referem à Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, Plano Nacional de Educação – PNE de 2001 e o Decreto nº 4834 de 8 de setembro de 2003, que cria o Programa Brasil Alfabetizado. Para a Venezuela, serão utilizados documentos com base na Constituição Federal de 1999, Lei Orgânica de 1980, decretos-lei que versam sobre as missões educativas e a Lei Nacional de Juventude de 2002. Considerando que a comparação é um bom instrumento para conhecer melhor o próprio sistema educacional, esses estudos podem ajudar a revelar problemas da escola e da educação como um todo em uma determinada sociedade e contribuir na formulação de políticas para a erradicação ou diminuição das altas taxas de analfabetismo. Para tanto, estudos comparados são fundamentais para a avaliação de políticas, no que se refere à busca de eficiência, eficácia e efetividade, tendo em vista a promoção da igualdade entre todos os cidadãos.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Educação Comparada. Educação de Jovens e Adultos.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil

Autora: Nádia Pedrotti Drabach

Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientador: Prof Dr Ângelo Ricardo de Souza

O presente trabalho tem como objetivo discutir a Reforma do Estado e mais especificamente a Reforma na Administração Pública brasileira que se iniciou em 1995 e suas implicações para o perfil dos gestores e dos processos de gestão das escolas públicas brasileiras no período de 1997-2007. O trabalho se propõe compreender os fundamentos que orientaram a administração pública brasileira anterior à Reforma e, através de estudo sobre o Plano Diretor elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, analisar os elementos que caracterizam a nova proposta de gestão pública também chamada de gestão gerencial. A nova gestão pública baseada em princípios neoliberais trouxe implicações para a forma de compreender as políticas sociais, dentre elas a educacional, colocando-se na contramão da concretização da gestão democrática do ensino público, cujo princípio estava assegurado na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96. Tendo em vista esse movimento que apresenta de um lado a gestão gerencial e de outro a gestão democrática, a pesquisa se propõe investigar em que medida a gestão gerencial influenciou o perfil dos gestores e da gestão das escolas públicas brasileiras e em que medida é possível identificar a concretização de processos democráticos de gestão escolar. Para isso, a pesquisa toma como fonte empírica os bancos de dados referentes aos questionários aplicados aos diretores das escolas públicas brasileiras (municipais e estaduais) de Ensino Fundamental através do SAEB, nos anos de 1997 e 2003 e da Prova Brasil no ano de 2007. Os dados apontam para a existência de elementos característicos do gerencialismo especialmente em relação à exigência de competência técnica que parece ter se intensificado no perfil dos gestores no período em estudo. Mas é possível observar também, especialmente em relação aos processos de gestão, uma ampliação dos espaços para o diálogo e participação dos diferentes segmentos que compõem a comunidade escolar. Além da perspectiva gerencial e democrática é possível identificar também elementos característicos do patrimonialismo na gestão escolar, o que reflete a realidade que pode ser observada na esfera macro da administração pública.

Palavras- chave: Gestão democrática; Gestão gerencial; Perfil dos dirigentes escolares; Perfil de gestão.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Panorama do gasto-aluno nas redes estaduais e municipais brasileiras

Aluna: Jokasta Pires Vieira Ferraz

Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientador: Prof Dr Ângelo Ricardo de Souza

Essa dissertação tem como objetivo caracterizar do gasto aluno-ano da educação básica brasileira. Os anos escolhidos para pesquisa foram 2005, 2007 e 2009 e os dados apresentados sobre as redes municipais e estaduais são: a) matrículas, b) potencial de gasto aluno-ano e c) gasto aluno-ano. Para as matrículas são usados os dados do Censo escolar que estão disponíveis no site do INEP, os dados financeiros, para os cálculos de potencial de gasto e gasto aluno-ano foram retirados do FINBRA e do SIOPE. Todos os valores presentes da dissertação estão atualizados pelo INPC de Novembro de 2012. Os principais resultados encontrados pela pesquisa, dizem respeito primeiro à inconsistência das informações disponíveis, pois nem todos os estados e municípios têm seus dados disponibilizados da forma correta, ou se os têm, muitos apresentam erros. Segundo, as redes estaduais apresentam valores de gasto aluno-ano mais altos que as médias das redes municipais. E por último, as redes municipais apresentaram baixíssimas médias e medianas de gasto aluno-ano, alguns dos valores máximos de gasto das redes municipais ficam abaixo no mínimo do Fundef/b. Devido ao número de erros encontrados nas informações disponíveis podemos concluir que parte dos dados disponibilizados não é confiável, porém isso não descarta a necessidade de trabalhar com eles e procurar entender como o gasto por aluno esta distribuído no país.

Palavras-chave: Gasto-aluno, financiamento da educação, políticas educacionais.

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 meio do portal SER/OJS (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. Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.
10. **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 2 (duas) edições, salvo em números especiais.
11. A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegura-se ao **Jornal de Políticas Educacionais** o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.
12. 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