

ISSN 1981-1969

Jornal de
Políticas Educacionais

JPE Curitiba v.4 n.7 Janeiro-Junho de 2009

NuPE - UFPR

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

80.060-150 – Curitiba – PR – Brasil

Tel.: 41-3360-5380 | e-mail: jpe@ufpr.br

<http://www.nupe.ufpr.br/JPE/JPE.htm>

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

Comitê Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR)

Taís Moura Tavares (UFPR)

Conselho Editorial:

Ângela Hidalgo (UNICENTRO), Gladys Beatriz Barreyro (USP), I-Juca Pirama Gil (USP), 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 Talca, Chile), Theresa Adrião (UNESP-Rio Claro), Vera Peroni (UFRGS).

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação semestral do Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, Rua Gal. Carneiro, 460 – 4º andar, sala 407/C, CEP: 80.060-150, Curitiba – PR, conforme orientações contidas no final desta edição ou na página do periódico na internet: <http://www.nupe.ufpr.br/JPE/JPE.htm>

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

volume 4, número 7 – Janeiro-Junho de 2010

Semestral

ISSN 1981-1969

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

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)

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

Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)

Solicita-se permuta.

We ask for exchange.

On demande l'échange.

Se solicita canje.

Apresentação

Ângelo Ricardo de Souza	1
-------------------------------	---

Artigos

A década perdida na educação brasileira (1985-1994): como explicar a ausência de reformas na Nova República?

Guy Burton	4
------------------	---

Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas

Juca Gil, Rosângela Gavioli Prieto, Ana Paula de Oliveira Moraes Soto, Ana Paula Ribeiro Freitas, Ananda Grinkraut, Andrea de Carvalho Zichia, Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, Paula Regina Cursino & Roseli Kubo Gonzalez	15
---	----

Políticas Públicas e Inclusão: Análise e Perspectivas Educacionais

Neli Klix Freitas	25
-------------------------	----

Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes

Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de Oliveira & Beatrice Laura Carnielli	35
---	----

Perspectivas na consolidação do sistema de ensino brasileiro: o desenho da democratização proposto nas leis de diretrizes e bases – Leis 4.024/61 e 9.394/96

Oséias Santos de Oliveira, Clarice Zientarski, Neila Pedrotti Drabach & Sueli Menezes Pereira	41
---	----

A visão androcêntrica do mundo: elemento facilitador para o acesso dos homens às funções da gestão escolar

Vanisse Simone Alves Corrêa	53
-----------------------------------	----

Resenha	61
----------------------	----

Resumos de Teses e Dissertações	65
--	----

Instruções para Submissão de Trabalhos	68
---	----

Contents

Presentation

Ângelo Ricardo de Souza	1
-------------------------------	---

Articles

Brazil's 'lost decade' in education, 1985-1994: how to account for the lack of reform in the New Republic?

Guy Burton	4
------------------	---

Management policies to serve students with special educational needs in municipalities of São Paulo state

Juca Gil, Rosângela Gavioli Prieto, Ana Paula de Oliveira Moraes Soto, Ana Paula Ribeiro Freitas, Ananda Grinkraut, Andrea de Carvalho Zichia, Luciane Muniz Ribeiro Barbosa, Paula Regina Cursino & Roseli Kubo Gonzalez	15
---	----

Politics and Inclusion: Analysis and Educational Perspectives

Neli Klix Freitas	25
-------------------------	----

Higher Education Student Financing Fund (FIES): Vision of Students

Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de Oliveira & Beatrice Laura Carnielli	35
---	----

Perspectives on consolidation of Brazilian educational system: the design of democratization proposed in educational laws - 4.024/61 and 9.394/96

Oséias Santos de Oliveira, Clarice Zientarski, Neila Pedrotti Drabach & Sueli Menezes Pereira	41
---	----

Andocentric referenced world: facilities to men get the principal position in public schools

Vanisse Simone Alves Corrêa	53
-----------------------------------	----

Reviews	61
----------------------	----

Summaries	65
------------------------	----

Instructions for submitting papers	68
---	----

Apresentação

Ângelo Ricardo de Souza

Iniciamos o quarto ano de publicação do *Jornal de Políticas Educacionais* com o resultado da primeira avaliação pela qual o periódico passou. Na publicação da avaliação Qualis-CAPES sobre periódicos, o JPE foi avaliado como B4 na área de educação. É um começo compatível com os nossos princípios de divulgar os resultados de pesquisa no campo das políticas educacionais, com uma publicação periodizada e atual e que seja percebida pela comunidade acadêmica como um espaço no qual os pesquisadores mais experientes e os iniciantes podem acessar para divulgar seus achados de pesquisa. Porém, a melhoria dessa avaliação, sabidamente, ampliará ainda mais o interesse pelo periódico e uma das ações para tanto é ampliar a internacionalização da revista.

Aliás, todo o campo de pesquisa em políticas educacionais no Brasil precisa internacionalizar-se, buscando ampliar os contatos com pesquisadores e redes de pesquisa de outros países, na busca de conhecer/aprofundar metodologias de pesquisa e mesmo de socializar/divulgar o que temos produzido em nosso país. Nesse sentido, o JPE já publicou artigos de pesquisadores estrangeiros em edição anterior¹, mas também deve focalizar em manter esse perfil nas próximas edições. Em vista disso, nesta edição temos um primeiro artigo de autoria de Guy Burton. Trata-se de um trabalho escrito originalmente em inglês. O comitê editorial ficou em dúvida se deveria traduzi-lo ou não para o português, mas concluiu que o incentivo à leitura em língua inglesa compensaria um, talvez, acesso menor inicialmente a este artigo.

É preciso que os nossos pesquisadores, especialmente os em formação (de mestrado e doutorado), esforcem-se para construir as

condições de leitura em outras línguas. A literatura em políticas educacionais é vastíssima em inglês e francês, só para ficar em dois exemplos mais evidentes. Assim, se desejamos, enquanto comunidade científica, ampliar as relações de pesquisa e aprender e ensinar mais e melhor, não podemos nos limitar à literatura em língua portuguesa.

Convido-os, assim, ao esforço de ler mais devagar, com a ajuda de um dicionário, se for o caso, o artigo intitulado *Brazil's 'lost decade' in education, 1985-1994: how to account for the lack of reform in the new republic?*, escrito por Guy Burton, pesquisador associado da Escola de Economia de Londres, Inglaterra e do Centro para Estudos do Desenvolvimento na Birzeit University, Palestina. O artigo focaliza o sistema educacional brasileiro no período compreendido entre 1985 e 1994, buscando compreender as razões que levaram ao “atraso” da implantação das reformas educacionais, uma vez que o país passou por reformas gerais apenas dez anos depois de ter retornado à democracia. A este período o autor denomina de “década perdida” em termos educacionais. A herança educacional deixada pelo regime militar, especialmente a partir dos compromissos assumidos que não foram alcançados, da falta de controle sobre as despesas educacionais e da relativa ausência de controle sobre o setor privado; a pouca estabilidade política do primeiro governo da Nova República; e o desenvolvimento da educação como um espaço cada vez mais politizado de contestação entre Esquerda e Direita, compõe o quadro que ajudam a explicar aquele descompasso entre mudanças políticas gerais no país e ausência de mudanças mais substanciais na educação. Por fim, o autor levanta dúvidas se aquele ciclo de instabilidade política e de contestação na educação teria mesmo chegado ao término com o início do governo Lula em 2003.

1 Vide Volume 2, Número 3, artigos de **Fernanda Saforcada** e de **Sebastián Donoso Díaz**.

O artigo seguinte desta edição do JPE é de autoria de um grupo coordenado pelo professor Juca Gil, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, intitulado Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas. Neste trabalho, o grupo de pesquisadores analisa a gestão das políticas de educação especial, apresentando aspectos teóricos das temáticas relacionadas à gestão de políticas públicas, ao financiamento da educação e à própria educação especial que possibilitam uma aproximação da realidade encontrada em municípios do entorno da capital paulista. O texto também destaca alguns resultados de pesquisa realizada sobre o tema e finaliza mostrando originalidade na pesquisa no campo ao abordar o objeto tomando os arranjos institucionais públicos municipais da educação especial, focalizando gestão e financiamento.

Na sequência, temos outro artigo sobre educação especial, de autoria de Neli Klix Freitas, professora da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, denominado *Políticas Públicas e Inclusão: Análise e Perspectivas Educacionais*. O artigo discute os caminhos das Políticas Públicas Inclusivas, abordando questões de natureza teórica e conceitual sobre a educação especial e a inclusão. A autora analisa o direito ao ensino regular e como tem sido possibilitado o desenvolvimento de funções cognitivas e sociais às crianças com necessidades educacionais especiais, de sorte a resultar em experiências significativas de aprendizagens. Segundo a autora, tais aprendizagens envolvem os professores e os alunos com necessidades educacionais especiais, diretamente relacionados nesse processo educativo. Finalmente, o trabalho da autora catarinense busca ainda problematizar diferentes pontos de vista sobre as políticas públicas para a inclusão, sugerindo a necessidade de revisão de paradigmas em educação e na vida em sociedade.

O próximo artigo deste número trata do financiamento da educação superior. O trabalho se intitula *Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão*

dos estudantes, e foi produzido por Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de Oliveira e Beatrice Laura Carnielli, pesquisadoras da Universidade Católica de Brasília – UCB. O texto expõe uma análise sobre o funcionamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), mas se centra na percepção que os dirigentes das Instituições de Ensino Superior IES privadas e os alunos contratantes do sistema de financiamento têm sobre o próprio programa, bem como sobre sua potencial contribuição para a expansão da educação superior. A pesquisa feita pelas autoras foi desenvolvida com grupo focal em instituições privadas. As autoras perceberam que de maneira consensual, há uma percepção de que o FIES contribui de forma relevante para a expansão do acesso, da permanência e da conclusão na educação superior. As autoras mostram que, na perspectiva dos alunos inseridos no sistema, sem o empréstimo concedido com os recursos do Fundo, eles próprios teriam tido muitas dificuldades para concluir o curso superior. Todavia, o artigo mostra também as dificuldades do sistema de financiamento, pois muitas foram as críticas à forma de divulgação das informações do programa e sobre as normas que regem a concessão e o pagamento do empréstimo.

O artigo *Perspectivas na consolidação do sistema de ensino brasileiro: o desenho da democratização proposto nas leis de diretrizes e bases – Leis 4.024/61 e 9.394/96*, de autoria coletiva de Oséias Santos de Oliveira, Clarice Zientarski e Sueli Menezes Pereira, pesquisadores da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM e de Neila Pedrotti Drabach, do Instituto Federal do Paraná – IFPR, trata das políticas educacionais no Brasil, tomando por objeto as interferências no percurso de tramitação e implementação das Leis de Diretrizes e Bases da Educação – LDB de 1961 e de 1996 (leis 4.024/61 e 9.394/96), focalizando em particular a perspectiva descentralizadora e os embates entre aquilo que os autores denominam de projetos democráticos e neoliberais no entorno da elaboração da Constituição Federal de

1988. O artigo, para tanto, faz uma revisão histórica acerca do surgimento das legislações educacionais, tomando a legislação educacional de 1930 até os dias atuais, bem como dos condicionantes políticos e econômicos no processo de redemocratização da educação brasileira. O trabalho conclui mostrando que enquanto a sociedade brasileira se liberta das amarras antidemocráticas próprias dos regimes de exceção como a ditadura militar aqui vivida, *pari passu*, sofre sob os interesses do capitalismo, que determina de maneira contundente as normativas educacionais, expostas na necessidade de implementação dos Sistemas de Ensino e ao mesmo tempo na ênfase às políticas de descentralização.

A visão androcêntrica do mundo: elemento facilitador para o acesso dos homens às funções da gestão escolar é o título do último artigo desta edição do JPE. O artigo, de autoria de Vanisse Simone Alves Corrêa, pesquisadora que defendeu seu mestrado aqui na linha de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação, na Universidade Federal do Paraná – UFPR, toma por objeto de estudo a desigualdade de gênero evidenciada na vantagem que os homens possuem quando competem com mulheres no acesso às funções da gestão escolar. A

autora mostra que a visão centrada no homem predominante no mundo, leva os/as docentes a preferirem homens nas funções superiores da gestão escolar, mesmo quando estes são mais jovens, menos experientes e menos qualificados academicamente do que as mulheres. O artigo utiliza bases de dados distintas e muito ricas, como os questionários (medidas de contexto) do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), de 2007, aplicados aos diretores/as e, de outro lado, informações sobre o processo eleitoral para direção das escolas públicas municipais de Curitiba, coletadas junto à administração do sistema de ensino. As análises desenvolvidas pela autora, que contam com o apoio teórico de Bourdieu e Scott, dentre outros, mostram que a visão masculina de mundo é elemento facilitador para a entrada de homens na gestão escolar, configurando uma situação de vantagem para eles, mesmo no campo da Educação, no qual o número de homens é significativamente inferior ao de mulheres.

É um conjunto diverso e rico de objetos e abordagens sobre as políticas educacionais, que sintetiza, em boa medida, o espírito e o propósito, como dito, deste periódico.

Boa leitura!

Junho de 2010.

*Brazil's 'lost decade' in education, 1985-1994:
how to account for the lack of reform in the new republic?*

A década perdida na educação brasileira (1985-1994): como explicar a ausência de reformas na Nova República?

Guy Burton¹

Abstract

Brazil's education system is seen as having undergone substantial reform since 1995, ten years after the country returned to democracy. What were the reasons for the delay in reform during this 'lost decade' in education between 1985 and 1994? The paper identifies the reasons, including the educational legacy left by the outgoing military regime (including commitments it was unable to achieve, distortions in its spending allocation and the relative absence of control over the private sector); the political instability of the New Republic's first governments and increasing decentralisation of its political institutions; and the development of the education sector as an increasingly politicised arena of contestation between Left and Right, which would persist into the reform period after 1995. The paper concludes by questioning whether this cycle of political instability and contestation in education has reached an end with the entry of the PT into government in 2003.

Keywords: Military period (1964-85), New Republic (1985-94), education and politics.

Resumo

O sistema educacional brasileiro é visto como tendo sofrido uma reforma substancial desde 1995, dez anos depois de o país ter retornado à democracia. Quais foram as razões para o atraso na reforma durante esta "década perdida" em matéria de educação entre 1985 e 1994? Este artigo identifica as razões, incluindo o legado educacional deixado pelo regime militar (incluindo os compromissos que não foram alcançados, as distorções na alocação das despesas e da relativa ausência de controle sobre o setor privado); a instabilidade política do primeiro governo da Nova República e a crescente descentralização de suas instituições políticas; e o desenvolvimento do setor da educação como um espaço cada vez mais politizado de contestação entre Esquerda e Direita, que persistem até o período da reforma pós-1995. O artigo conclui questionando se este ciclo de instabilidade política e contestação na educação teria chegado a um fim com a entrada do PT no governo em 2003.

Palavras-chave: Período militar (1964-85); Nova República (1985-94); Educação; Políticas Educacionais.

1 PhD. Research Associate, Latin America Programme, Ideas Centre London School of Economics, UK. Researcher, Centre for Development Studies, Birzeit University, Palestine. E-mail: guyburton@gmail.com.

The decade after 1982 is usually characterized as Brazil's 'lost decade' in economic terms. Compared to the high levels of economic growth during the early 1970s, the military regime's state-led model of development began to flag in the latter part of the decade before becoming unstuck in the wake of the debt crisis. The economic slowdown coupled with rising political dissatisfaction of the regime contributed to a pacted democratic transition in 1985 in which the military removed themselves from power in favour of their political allies on the Right, known as the New Republic.

Even if the new democracy did not promise an immediate break with the economic direction of the past, it did appear to augur new political and social rights through the 1988 constitution. Rights that had been previously granted on the basis of employment in the formal sector became universal, including in social security, education and health. Yet the achievement of these rights did not lead to immediate benefits across Brazilian society. While they existed on paper, the governing elite failed to effect the changes necessary to make good the promises laid out. The result was arguably a 'lost decade' for social policy in Brazil; and nowhere was this starker than in education, where substantial reforms did not begin until the mid-1990s under the government of Fernando Henrique Cardoso. These include key changes in the curricular guidelines, constitutional responsibilities for education, improved pay and working conditions for teachers and national forms of evaluation and performance.

If these changes only occurred after 1995, what could account for the relative lack of reform during the New Republic's first decade? Why did Brazil's newly democratic and legitimate elite fail to introduce the kinds of policies that would make the commitments laid out in the 1988 constitution effective? Using the case study of education, this paper examines the constraints that the country's governments faced in delivering reform. In particular it highlights the key obstacles presented by during the first ten years of the New Republic in the educational sector. These include the educational legacy left by the outgoing military regime (including commitments it was

unable to achieve, distortions in its spending allocation and the relative absence of control over the private sector); the political instability of the New Republic's first governments and increasing decentralization of its political institutions; and the development of the education sector as an increasingly politicized arena of contestation, which would persist into the reform period after 1995. Arguably this last point is the main legacy of Brazil's 'lost decade' in education, by lasting into the reform period during the Cardoso government. The paper then concludes by questioning whether the entry of the PT into government has begun to weaken politicization in the educational sphere (as well as others) and arguably contributing towards a 'normalization' of public policy debate in Brazil.

The military's educational legacy

The military's educational legacy to Brazil in 1985 was contradictory: while it had overseen a substantial increase in coverage at all levels of education – primary, secondary and tertiary – it was a system that was in both financial crisis and without clear means of control. This legacy owed much to three main factors: one, the continuing political link between the military regime and its democratic successor; two, the regime's distorted financial priorities in education; three, the relative failure of new financial mechanisms to assist the regime's educational goals; and four, a relative absence of control over the private sector expansion of educational provision.

First, the departure of the military regime in Brazil did not represent an abrupt change from either its successors in the New Republic. The military regime had its origins in a coalition between the armed forces and prominent sections among the economic, political and social elites (GREEN 2003; ALIMONDA 1984; LEVINE 1979). Viewing leftist threats from all parts, the regime began to reverse the relatively decentralized political system then in operation, by centralizing control and reducing the power of other political actors; Congress was initially closed, elected state governors replaced by appointed ones and all political party activity banned. This

approach was subsequently loosened to allow limited participation, although only through the two officially sanctioned parties allowed: the government ARENA party and the opposition MDB (SKIDMORE, 1988). However, the regime went through periods of repression and relative tolerance throughout its 21 years. This indicated a regime that oscillated between moderate and hard-line tendencies (CAMMACK, 1991). But the tension between moderates and hardliners was always more stylistic than substantial, since the underlying theme under each remained the same: the regime would brook only limited dissent.

The regime was a largely conservative coalition in its economic and social policies. It identified with the political Right, justifying its actions in 1964 on the grounds of communist subversion. Its defense of conservative interests was apparent in the moral tone it sought to impose on Brazilian society (and in the nature of the moral and civic education requirement that it introduced in schools and universities) and the pursuance of the prevailing state-led model of capitalist development. Alongside its support of the private sector (including state support), it also maintained the previous regime's entitlement model, which ensured rights such as social security and pensions to those who were employed within the formal sector. During the first part of the regime this approach appeared to yield substantial dividends in the form of an 'economic miracle' by the early 1970s. Furthermore, with the assumption of increasingly moderate leaders from the mid-1970s on, including a process of liberalization or '*abertura*' under the Geisel (1975-79) and Figueiredo (1979-85) governments, the Brazilian regime was relatively benign when compared to that of other military governments in the region.

The armed forces-elite relationship which underpinned the regime began to ebb towards the latter during this more moderate phase from the late 1970s on. The '*abertura*' coincided with rising political dissatisfaction, both within the elite and wider society about the limited degree of participation viable under the system. The situation was exacerbated in 1982 by the debt crisis, which directly challenged the generals'

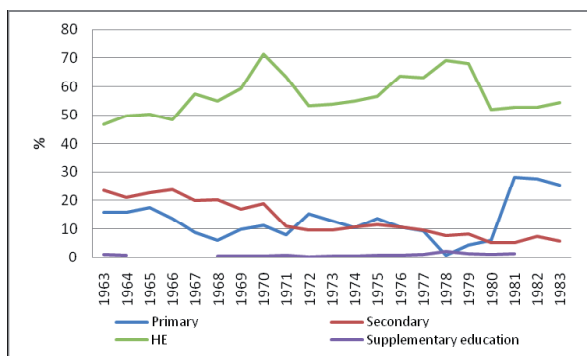
claims to competent government. During the first part of the 1980s Brazil was subject to widespread protests and challenges against the regime from all quarters. The armed forces' position was undermined; by 1985 they were ready to leave the stage. In their place the new democracy that had emerged remained in the control of the coalitions' other main partners: the military's political allies. Such circumstances made some degree of policy continuation more likely. This was especially so in the commitment to the military regime's development model, which remained largely state-led until the end of the 1980s.

Second, the military regime's development model was largely distorted in its outcomes. This was especially apparent in the particularistic way that it dispensed social benefits, including in education. Between 1964 and 1985 the number of primary school students had more than doubled to 24.77m and those in secondary education had grown six-fold to 3.02m in the 21 years of the dictatorship, compared to the 1.37m students in higher education in 1985 (IBGE, various issues). The regime stated that it aimed to increase the amount of skilled labour, which would require improvements in primary education and an equal distribution of funds across primary, secondary and tertiary modalities (MACNEILL, 1970). At first glance this seemed viable: the 1982 debt crisis did not appear to have unduly affected the resources available for public spending education. While the proportion allocated by the regime on education by the federal government had declined from 11.1% in 1965 to 5.3% in 1975, during the late-1970s and 1980s it had risen, to 7.2% in 1980 and 9.3% in 1985 (IBGE, various issues).

However, underneath these overarching figures, the military's educational priorities were skewed. The division of educational responsibility in Brazil's political system meant that the bulk of federal government spending was concentrated in higher education rather than in primary and secondary education, which were responsible for primary and secondary education. The fact that the regime had introduced greater centralization of control had an untoward effect on education: while primary and secondary education suffered, the main beneficiary of government spending

became higher education. Furthermore, the allocation of central government spending meant that it was students from the wealthier sections of society, who dominated higher education. Indeed, spending on primary and secondary education declined throughout the military period (Graph 1), despite the fact that by 1985 90% of students were in primary education compared to just 1% in higher education (IADB, 1993). Indeed, concern with primary education – insofar as it may be measured by spending priorities – only became pressing towards the end of the regime, in the late 1970s. Indeed, additional data suggests that by 1985 the amount spent by the central government on primary education had risen to a similar amount to that in higher education (BROWN, 2002). Meanwhile the big loser, in terms of federal/central funds, was secondary education; its share of resources fell throughout the regime. This was especially problematic, since a 1971 educational law made vocational education obligatory in all secondary schools; yet there was no way of ensuring that this could be implemented. The result was its repeal in 1982 (NISKIER, 2007).

Graph 1: Federal Government Allocation of Education Spending, 1963-1983

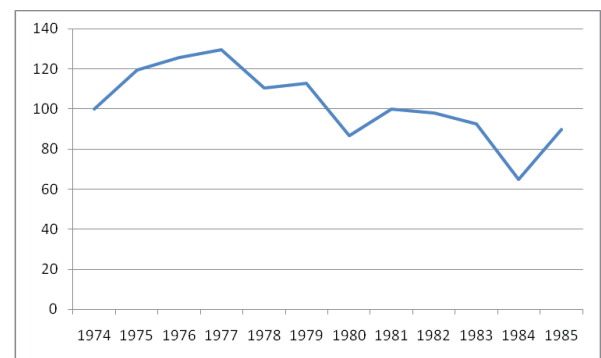


Sources: IBGE, 1960-85

Third, in response to the structure of educational responsibility between the federal, state and municipal levels, the regime sought to resolve the financial crisis in primary and secondary education through the introduction of a new funding mechanism to support increased investment in primary education. This became known as the *salário-educação* and was

introduced during the regime's first year in 1964 (MEC/INEP, 1965; NEVES, 1992). However, it was incapable of providing a complete solution to funding, not least because of the lack of municipal involvement in educational finance and the failure to redirect funds away from richer states (NEVES, 1992). Furthermore, the *salário-educação's* worth was questionable, owing to its fluctuating and inconsistent value (Graph 2). Despite an increase in value of 29.5% between 1974 and 1977, by 1980 it was worth 86.5% of its 1974 value and 64.9% in 1984 (IPEA, 1987).

Graph 2: Value of Salário-Educação, 1974-1985



Note: 1974=100

Source: IPEA 1987

Fourth, alongside the *salário-educação*, the regime also made use of the private sector to assist with their education plans. Increasing the number of primary and secondary (as well as higher) education institutions might be achieved by encouraging greater involvement by the private sector. The military-introduced 1967 constitution maintained an obligation on forms to provide primary education while the private sector contributed to a rising proportion of schools in the secondary and higher education sectors (BRAZIL, 1967; BROWN, 2002; IBGE, various issues). However, much of this growth was achieved at the expense of adequate regulation, evaluation and supervision; the result was an increasing section of the Brazilian education system which incorporated a growing number of students at all levels that was of poor quality and performance (SCHWARTZMANN, interview, 2007; SOUZA, 2005; BANAS, 1974).

Political instability and uncertain education funding in the first decade of the new republic (1985-94)

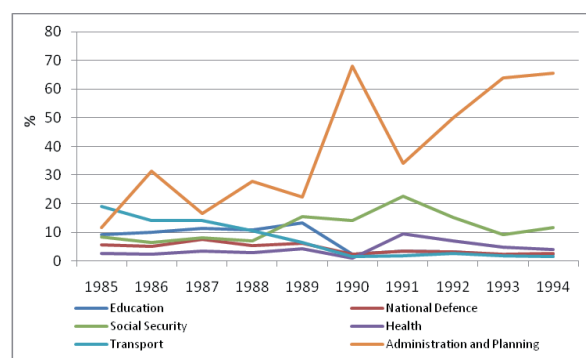
The educational legacy left by the departing military regime in 1985 presented a challenge to the first governments of the New Republic. On the one hand the military had overseen an increase in the size of the educational system at all levels: there were 1.36m teachers at all levels and 31.65m students from pre-school to higher education level, the vast bulk of which (78%) were in primary school and 4% in higher education (IBGE, 1987/88; 2003). In the first ten years of the New Republic the number of primary school students rose to 32.7m while those in secondary education increased from 3.02m to 5.37m students and teachers at all levels in 1998 stood at 1.98m (IBGE, 1999; 2003). On the other, the distortions in educational funding meant that the bulk of federal government spending went to the smaller higher educational section, which was also complemented by considerable – and relatively uncontrolled – private sector institutions.

Notwithstanding the situation, the first New Republic governments were unable to address these issues. This was due mainly to the instability regarding these governments generally during the first decade of democracy and the persistence of distortions within education spending coupled with decentralization of Brazil's political institutions after 1985. Before taking office, the president-elect, Tancredo Neves, died; he was succeeded by his vice-president, José Sarney, who was a political supporter of the old regime. Sarney sought to kick-start the state-led development approach, including the use of protectionist and central planning measures (FONT, 2004; SPANAKOS, 2004; MOURA, 1993), while his successor, Fernando Collor de Mello, opted for a more free-market, neo-liberal model to revive the Brazilian economy, including the use of privatizations of state assets, deregulation and the reduction in the size of the state generally (COES, 1995; LONGON, 1993). The process looked to have reached a premature end with his resignation on corruption charges, although the course was maintained under his vice-president, Itamar Franco, who saw out the remainder of his term. The end of the first

decade was notable for the introduction of the Real Plan, which not only brought an end to inflation and contributed to economic stabilization in Brazil; it also delivered the 1994 presidential election to his finance minister, Cardoso.

Brazil's economic and financial situation after 1985 was reflected in the government's funds for education. As it had been under the military regime, the model remained skewed in several ways. First, the amount allocated by the federal government to education generally suffered a decline, falling from 13.3% to 2.9% between 1989 and 1990 (Graph 3). This was arguably – and paradoxically – due to the neo-liberal direction of the governments after 1989, which cut the amount allocated to social services while increasing the proportion spent on reforming the state (administration and planning).

Graph 3: Federal Government Spending in Percentage Terms, 1985-1994



Source: IBGE, various years

Second, within education spending government allocations continued to prioritize those in higher income groups, mainly through the greater amount allocated to higher education over that of other educational modalities. By 1990 the wealthiest sectors of society, which accounted for 50% of university students, reaped the main benefit of federal government expenditure (FIESP, 1990). This was more evident generally across spending in education at all (federal, state and municipal) levels, with those in higher income groups receiving proportionally more public funding; while 27% of the population who came from households earning more than two minimum salaries received 34% of education spending, this compared favorably to the 44% spent on the half of the population (51%) of

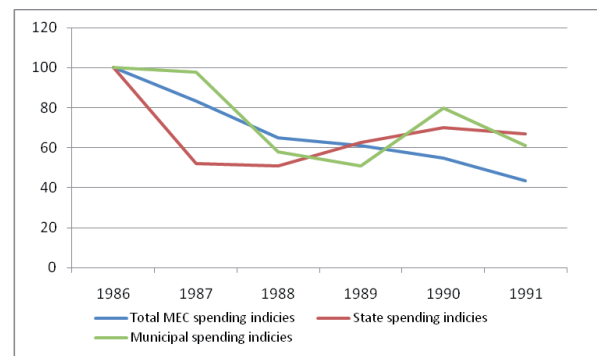
households earning under a minimum salary (IPEA, 1996). Such retrogressive public spending made sense in the context of these first New Republic governments' bases: despite the democratic transition in 1985, their support constituted those same sectors of society that had formed part of the coalition under the military, including the political and economic elites.

Third, alongside the neo-liberal shift and the legacy of greater higher education spending, the first New Republic governments' educational spending was challenged by a combination of a new political reality coupled with the persistence of discretionary funds for other, non-higher education modalities. While the military regime had been relatively insulated from social and political demands, this did not extend to its successors. It had operated a controlled form of electoral representation, though it was invariably subject to manipulation of the electoral rules. By contrast the new democracy after 1985 had no such means of control; politicians were once again in charge and subject to competing demands from their constituents. The result was an increase in the level of 'pork-barrel' politics, with politicians seeking to enhance their ability to access state funds for their constituencies. This was most evident in the nature of educational policy under Collor. Notwithstanding the government's neo-liberal image, Collor's priority was in the construction of new schools and infrastructure in the urban periphery through the construction of integrated school and community centers, or CIACs (GOLDEMBERG, 1993; interview, 2008; HENRIQUE, 1993). But given the discretionary nature of the programme, its funding was subject to competing political demands; the result was an uncertain and insecure budget (GOLDEMBERG, interview, 2008).

In addition to growing politicization in Congress, the New Republic governments were faced with a similar process occurring at the sub-national level as well. Whereas the military had centralized power across all policy areas, governments after 1985 were relatively powerless to maintain this model, with increasing decentralization and demands among the features of the Brazilian political system in this period (MEDICI & MACIEL, 1996; NEUBAUER DA SILVA & CRUZ, 1996; NEPP,

1988; ABRAHÃO DE CASTRO, 1996). Coupled with competing political demands at the local level, spending on those modalities for which states and municipalities had responsibility – the primary and secondary levels – were uncontrolled, resulting in a general decline for spending for these forms at all levels; between 1986 and 1991 state spending on primary education fell by a third while that by municipalities dropped by 40% (Graph 4).

Graph 4: Primary Education Spending Indices by Education Level, 1986-1991



Note: 1986=100

Source: Sobrinho, 1994.

The effect of the relatively weak and financially insecure nature of Brazilian education generally meant limited funds available to develop and improve the system. Alongside the uncertainty of sufficient funds to build new infrastructure, this was also apparent in the limited assistance towards teachers' working and pay conditions as well. Indeed, this would be one of the main priorities of the incoming Cardoso government in 1995, the result of which was the creation of a constitution amendment that created a new fund, FUNDEF, that guaranteed resources to assist primary education: 18% of federal and 25% of state and municipal tax revenue would be allocated to education, with 60% of those revenues being directed to teachers' salaries (LEVACIC & DOWNES, 2004).

In addition to limited public funds for education, the New Republic governments continued to support the private sector in educational provision. But whereas private provision had been substantial during the military period, it did not yield any notable changes during the New Republic's first decade.

This was no doubt due in part to the economic difficulties faced by the sector in the period. Between 1985 and 1994 there were slight reductions in the number of private secondary and higher education institutions with only a small increase in the number of private primary schools (IBGE, various issues). Indeed, notwithstanding the neo-liberal direction of the Collor presidency, Goldemberg observed that there was no overt effort to encourage the private sector at the higher education level, mainly because the bulk of students were already catered within that sector (interview, 2008).

Opposition from education actors: political and corporatist demands

Beyond the political instability of the New Republic's first three governments, the growing decentralized power of Brazil's sub-national political institutions and the related impact that these factors had on the financial condition of the educational system, the first decade of democracy saw the New Republic challenged by rising dissatisfaction among the wider educational community, such as social movements associated with teachers and students. Although this did not sufficiently undermine the political system, it did in one instance contribute to the resignation of Collor from the presidency. While they individually remained relatively limited in their capacity to influence educational policy, where they did present a challenge was in their association and identification with a prominent political opposition movement on the Left. The result was to make education an area of political contestation that would persist into the reform period under Cardoso.

Generally, the demands of teachers and (mainly university) students were concerned with improving the financial situation in education. For students this meant greater access to more grants and assistance; to teachers this meant improvements in their pay and working conditions. Although the teachers' union (CPB, subsequently CNTE) leadership was dealt with the framing of educational rights and responsibilities within the 1988 constitution, including the form of participation to be used to represent social movement demands in the constituent assembly and greater central

funds for education, they were also concerned with improvements to their working conditions, salaries and pension rights (BRASIL, 1988; NEUBAUER DA SILVA & CRUZ, 1996; CPB, 1987b). These latter points became the main point of government-union relations over the course of the decade, prompted by a decline in teachers' salaries comparable to other public sector workers and contributing to national protests and strikes in favour of a national minimum salary (CPB, 1986; CPB, 1987a). Meanwhile, the student movement was particularly prominent in the moral protest against corruption that was generated by the scandal surrounding Collor in 1992 (BOREN, 2001). The first protest, involving 10,000 students, took place in São Paulo in August, following several months of media campaigning. The protests gained momentum, attracting wider support in society, although the students remained the most visible group within it. Despite their influence though, the movement did not last beyond the president's resignation; by 1993 student mobilisation was once again low.

Both movements recognised their own limitations: the teachers' union leadership noted a relative lack of regional unity, common dialogue and strategy among its constituent union members at state level (CNTE, 1990). University and secondary school students were similarly weakly organised; notwithstanding their role as an opposition force during the latter stages of the military regime and once again during the Collor scandal, in the late 1980s and after 1992 it was less politically active or ideologically motivated (COSTA, 1996; MISCHÉ, 1997). Increasingly, the concerns of students were primarily work-based, owing to the economic difficulties faced by society in this period.

Despite the relatively weak position of these movements, their demands (with the exception of the Collor protests) were largely characterised as 'corporatist' by those involved in the formulation and development of educational policy (GOLDEMBERG, interview, 2008; SOUZA, 2005; SOUZA, interview, 2007; SCHWARTZMANN, interview, 2007). Corporatism is understood here as those demands which are particularistic rather than universal in nature and concerned primarily with the welfare and benefit of a given community, in this case those of teachers and students, rather

than the wider educational system as a whole. The association of these demands and 'corporatism' tends to be presented in a negative fashion and generally distinguishes the political position of the commentator from that of the actor. Admittedly, this narrow interpretation of the motivations of educational social movements overlooks the work of other groups which sought to construct alternative forms of education rather than simply challenging government policy. This included the MST and its schools during this period.

Even if a distinction is drawn between the types of activity undertaken by the educational social movements themselves, a broader separation lay between them and the first New Republic governments regarding their political opinions and outlooks. While the first New Republic governments were largely associated and identified with the political Right, initially through social and economic conservatives under Sarney and subsequently social conservatives and economic liberals under Collor (and Franco to a lesser extent), the teacher and student movements, along with NGOs and professionals in the educational field, tended to identify with the Left generally and the main opposition political party, the PT, in particular (CUNHA, 1995). Indeed, despite the relative weakness of the movements individually, the leaderships of both the teacher and student movements were largely dominated by PT and other leftist activists, including the communists. When coupled with other left-leaning social movements, these educational actors played a key role in the development of the PT as the main political (and educational) alternative in challenging the nature of the conservative transition to democracy by the outgoing military regime and its political allies. In education this was similarly the case: by the end of the New Republic's first decade, whereas (social democratic) reformers such as Cardoso were associated with merely seeking to improve the planning and effectiveness of the education system, those associated with the PT were seen in a more radical light. In particular this would involve the use of education in a more political fashion, to construct citizenship and transform the nature of Brazilian society (GRACINDO, 1995).

Conclusion

By 1995 the educational system in Brazil was in need of a long and overdue reform. Following the 1988 constitution steps had been taken to introduce new, more detailed national education guidelines. After several years the resulting document reflected the involvement of the new Brazilian democracy: it contained 298 articles and 1263 amendments (RAMAL, 1997). The various proposals never reached the voting stage in Congress: they were supplanted by a new, shorter and less detailed proposal presented by the new Cardoso government that took office in 1995. Cardoso had made education one of his key priorities during the 1994 presidential election and appointed his manifesto coordinator and close political ally, Paulo Renato Souza, to the post of education minister. Over the following four years key reforms would be enacted through a constitutional amendment to address the financing of primary education and teachers and measures to introduce evaluative mechanisms at both school and university level and national curricular guidelines among others.

Why the reform period had taken so long to take effect owed much to the new political realities faced by the first governments after democracy's return in 1985. They had inherited an expanded education system with a rising population, but with a financial model that no longer worked and an economic context which was not favorable to the expansion of the private sector in educational provision. Whereas the predecessor military regime had been largely able to control demands from the centre, the Sarney, Collor and Franco governments were unable to follow the same approach. They faced new demands and challenges within the system, including from states, municipalities and social movements in the educational sector which had an adverse effect. Political expediency became the main form of action, the development of a sustainable and improved education system sacrificed to short term politically-inspired ends (GOLDEMBERG, interview, 2008).

Yet it would be erroneous to assume that little was achieved educationally in Brazil during the first decade after 1985. During the first government after the generals' departure, the new freedoms presented by democracy enabled social

and political pressure to be brought to bear on ending the vestiges of authoritarian rule within the educational system. This included the dismantling of the military regime's contact points within universities and the elimination of the National Civic and Moral Commission which oversaw the moral and civic education courses at all education modalities (ANDE *et al*, 1988, vol. 2).

Arguably the main legacy of Brazil's 'lost decade' in education was the development of the sector into an arena of political contestation, thereby weakening any possibility of policy consensus. While the political system was more democratic after 1985, it arguably suffered from a lack of legitimacy from some quarters, most notably on the radical wing of the Left including the PT. As a result, the period after the military's departure was seen as a period in which democracy was being 'democratized', with the PT seen as the main vehicle by which the democratic transition would be completed. This had implications in the educational sphere as well, since many of the interest groups, such as teachers and students, identified with this vision. The result of this separation between government and wider educational community (of the Left) would have lasting repercussions: owing to their strong identification with the Left, they were bound to come into conflict with government, which they characterized as dominated by the Right. This extended to the opposition sustained by the teachers' union against the Collor presidency: although Collor was broadly neo-liberal in his approach, this approach was relatively absent in his educational policy, according to Goldemberg (interview, 2008).

The political bias at the root of the government-educational community debate persisted into the period of education reform under Cardoso

after 1995: despite the teachers' union demand for greater educational funding by the centre, it remained neutral on FUNDEF while the PT voiced its opposition towards the fund (Souza 2005). Similarly, the PT-teacher-student alliance was evident in the various strikes and protests carried out during the Cardoso presidency (POERNER, 2004; STUMPF, interview, 2006; SOUZA 2005; interview, 2007). From a reformist perspective this would appear odd: both primary education finance and teachers' remuneration improved during the Cardoso years as did those remaining in education. Yet the political division between the two sides persisted until the end of the Cardoso presidency. Since 2003 and the entry of the PT into government there has been a marked shift in the parameters of the educational debate: no longer is education an arena where heated political opposition occurs. Indeed, the PT government has largely maintained the model bequeathed it and limited itself to changes within the existing framework. These have included: the expansion of FUNDEF to FUNDEB, ensuring a constitutionally guaranteed fund that will include both pre-school and secondary as well as primary education; the introduction of Pro-Uni, a subsidy for poorer students in the private university system; an expansion of public universities; and the development of a new education plan, including new evaluative and accountability mechanisms. What has been notable regarding these policies is the relative absence of prominent opposition on the part of the wider educational community as occurred in the previous period, between 1985-94 and then under Cardoso. This could well suggest the achievement of political consensus within Brazil's educational sphere and the replacement of competing political visions with one primarily concerned with providing technical solutions to educational problems.

Bibliographic References

Interviews

Goldemberg, José. Education Minister, 1991-92. 22 January 2008

Schwartzmann, Simon. Work and Society Study Institute / Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. 3 April 2007.

Souza, Paulo Renato. Education Minister, 1995-2002. 5 April 2007.

Stumpf, Lúcia. National Union of Students / União Nacional dos Estudantes President. 28 August 2006.

Bibliography

- CASTRO, J. A. O processo de gasto público no área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. UNICAMP: Doctoral dissertation. 1996.
- ALIMONDA, H. "Reassessing the Literature of Military Intervention", *Latin American Perspectives*, 11 (1): 137-142, 1984.
- ANDE et al. Anais: IV Conferência Brasileira de Educação. Educação e Constituinte. Goiânia, 2-5 setembro, 1986. Vol. 2. São Paulo: Cortez Editora, 1988.
- BANAS. Imagem do Brasil e América Latina. São Paulo: Editora BANAS SA. 1974.
- BOREN, M. Student Resistance: a history of an unruly subject. London: Routledge, 2001.
- BRAZIL (1967) Constitution. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>
- BRAZIL (1988) Constitution. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>
- BROWN, D. "Democracy, Authoritarianism and Education Finance in Brazil", *Journal of Latin American Studies*, 34: 115-141, 2002.
- CAMMACK, P. "Brazil: The Long March to the New Republic", *New Left Review*, 190, 1991.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). Resoluções: Congresso Nacional de Unificação dos Trabalhadores em Educação. Aracaju, 25-28 January. Brasília: CNTE, 1990.
- CONFEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO BRASIL (CPB). "Diretoria discute pacote econômico". CPB Notícias, Mar 1986.
- CONFEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO BRASIL (CPB). "Editorial", CPB Notícias. Mar-Apr 1987a.
- CONFEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO BRASIL (CPB). "Governo impõe arrocho aos trabalhadores". CPB Notícias, Jul 1987b.
- COES, D. Macroeconomic Crises, Policies, and Growth in Brazil, 1964-90. Washington DC: World Bank, 1995.
- COSTA, A. C. O papel das massas no processo de impeachment do presidente Fernando Collor. Unpublished dissertation. FIESP, São Paulo, 1996.
- CUNHA, L. A. "O ensino superior no Plano Collor: comentários sobre o plano setorial de educação 1991-1995", *Educação e Sociedade*, 36, 1990.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Livre para Crescer: Proposta para um Brasil Moderno. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1990.
- FONT, M. "Dawn of a New Era", In *Reforming Brazil*, edited by Mauricio Font and Anthony Spanakos. Oxford: Lexington Books, 2004.
- GOLDEMBERG, J. "O repensar da educação no Brasil", *Estudos Avançados*, 7 (18): 65-137, 1993.
- GRACINDO, R. V. "Educação e Partidos Políticos", *Revista Brasileira de Administração da Educação*, 11 (2): 23-57, 1995.
- GREEN, J. 'Top Brass and State Power in Twentieth-Century Brazilian Politics, Economics, and Culture', *Latin American Research Review*, 38 (3): 250-260, 2003.
- HENRIQUE, W. "As Políticas Sociais no Crise", In *Crise Brasileira: Anos Oitenta e Governo Collor*, edited by Bernard Appy et al. São Paulo: Instituto Cajamar, 1993.
- IBGE (various issues) Anuário Estatísticos.
- IBGE. Estatísticos do Seculo XX. 2003.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IADB). Relatório Sócio-Econômico: Brasil. Washington DC: IADB, 1993.
- LEVA I , R. & DOWNES, P. Formula Funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis. Paris: International Institute for Education Planning, 2004.
- LEVINE, R. "Institutionalising Authoritarianism: Brazil since 1964", *Latin American Research Review*, 14 (1): 211-5, 1979.
- LONGON, C. A. "The State and Liberalization of the Brazilian Economy", In *Brazil: The Challenges of the 1990s*, edited by Maria D'Alva G. Kinzo. London: ILAS and British Academic Press, 1993.
- MACNEILL, M. Guidelines to Problems of Education in Brazil. New York: Teachers College Press, 1970.
- MEC-INEP. Educação e Cultura – 1987: Situação e Políticas Governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1987.
- MEC-INEP. Gastos Sociais e Pobreza no Brasil. Série Seminários. No. 04/96. Rio De Janeiro: IPEA, 1996.
- MC-INEP. Anais: I Conferência Nacional de Educação. Brasília, março 1965. Brasília: MEC/INEP, 1965.
- MEDICI, A. C. & MACIEL, M.C. "A Dinâmica do Gasto Social nas Três Esferas de Governo: 1980-92", In *Decentralização e políticas sociais*, edited by Pedro Luiz Silva & Rui Affonso. São Paulo: FUNDAP, 1996.

- MISCHE, A. "De estudantes a cidadãos: Redes de jovens e participação política", *Revista Brasileira de Educação*, 5, pp. 134-50, 1997.
- MOURA, A. "Stabilization Policy as a Game of Mutual Distrust: The Brazilian Experience in post-1985 Civilian Governments". In *Brazil: The Challenges of the 1990s*, edited by Maria D'Alva G. Kinzo. London: ILAS and British Academic Press, 1993.
- NEUBAUER DA SILVA, R & CRUZ, N. "Política Educacional: Redefinição de Competências e Novos Modelos de Gestão", *Decentralização e políticas sociais*, edited by Rui de Britto Álvarez Affonso et al. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- NEVES, G. H. "Salário-Educação: Uma análise de sistemática em vigor", *Revista de Administração Municipal*, 202, pp. 17-38, 1992.
- NISKIER, A. *10 Anos de LDB*. Rio de Janeiro: Edições Consultor, 2007.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS (NEPP). *Brasil 1986: Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas: UNICAMP/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1988.
- POERNER, A. J. *O Poder Jovem*. 5th ed. Rio de Janeiro: Booklink, 2004.
- RAMAL, A. C. "A LDB e o Processo de Renovação Pedagógica Jesuíta", *Revista de Educação CEAP*, 5 (17): 5-21, 1997.
- SKIDMORE, T. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- SOBRINHO, J. A. 'Ensino Fundamental: Gastos da União e do MEC em 1991 – Tendências'. IPEA Discussion Paper, 351. February, 1994.
- SOUZA, P. R. *A Revolução Gerenciada*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.
- SPANAKOS, A. "The Reform Agenda", In *Reforming Brazil*, edited by Mauricio Font and Anthony Spanakos. Oxford: Lexington Books, 2004.

Recebido em fevereiro de 2010

Aprovado em maio de 2010

Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas¹

Management policies to serve students with special educational needs in municipalities of São Paulo state

Juca Gil²

Rosângela Gavioli Prieto²

Ana Paula de Oliveira Moraes Soto³

Ana Paula Ribeiro Freitas⁵

Ananda Grinkraut⁴

Andrea de Carvalho Zichia⁵

Luciane Muniz Ribeiro Barbosa⁶

Paula Regina Cursino⁷

Roseli Kubo Gonzalez⁶

Resumo

O presente artigo tem como objeto a gestão das políticas de atendimento aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação. São apresentados alguns dos referenciais teóricos concernentes às temáticas relacionadas à gestão de políticas públicas, ao financiamento da educação e à educação especial que possibilitam uma aproximação da realidade. Discorre-se ainda sobre alguns resultados de pesquisa realizada sobre o tema e destaca-se que abordar arranjos institucionais públicos municipais da educação especial, focalizando gestão e financiamento, caracteriza-se como aspecto original desta investigação.

Palavras-chave: Educação especial; Gestão pública; Financiamento.

Abstract

This article has as its object the management of policies to serve students with disabilities, pervasive developmental disorders and high abilities / highly gifted. Are presented some of the theoretical frameworks concerning the subjects relating to the management of public policies, the education funding and the special education that enable an approximation of reality. The analysis considers still on some results of research on the theme and highlights that studying municipal institutional arrangements and funding for special education is characterized as a unique aspect of this research.

Keywords: Special education; Management of public policies; Education funding.

1 Componente de pesquisa mais ampla financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), realizada junto à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP).

2 Docentes UFRGS e Feusp - contatos, respectivamente, jucagil@uol.com.br e rosangel@usp.br.

3 Mestranda / Feusp.

4 Mestranda / FE Unicamp.

5 Mestre / Feusp.

6 Doutorandas / Feusp.

7 Pedagoga / UMC.

Introdução

A literatura no campo da educação especial tem se voltado à divulgação de conhecimentos que apontam para vários aspectos, desde a defesa do direito de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação (BRASIL, 2008)⁸ à escolarização e às demais garantias expressas nos documentos legais, incluindo alguns poucos estudos de caráter mais descritivo sobre implantação de políticas públicas de atendimento, bem como de averiguação de práticas pedagógicas que sustentam seu atendimento com qualidade em serviços exclusivos de educação especial ou em classes comuns, com ou sem apoio especializado. Todavia, ainda pouco se tem divulgado sobre a gestão da educação especial como política pública em municípios e é particularmente exíguo o conhecimento sobre as formas de financiamento público adotadas para garantir o atendimento supostamente especializado.

No momento da elaboração do projeto de pesquisa, detectou-se que as pesquisas sobre educação especial nos municípios paulistas localizadas até aquele período apresentavam resgates históricos, análise de sua estrutura de atendimento e da coerência entre seus princípios e objetivos (PRIETO, 2000; SOUSA; PRIETO, 2001; DUARTE, 2004; PRIETO et al., 2006) e ainda avaliavam alguns impactos das ações implantadas (PRIETO; SOUSA, 2006; PRIETO, 2007)⁹. Outros estudos consultados reforçavam tendência à divulgação de descrições sobre a estrutura e organização da educação especial em municípios brasileiros ou se aproximavam aos comumente denominados relatos de experiências. Um destes relatos referia-se a um projeto de intervenção no município Paraguaçu Paulista com o objetivo de

8 Neste artigo também será utilizada a expressão necessidades educacionais especiais como uma categoria que abrange estes três segmentos.

9 Com exceção do estudo de Duarte (2004) sobre o município paulista de Mauá, as outras publicações divulgam resultados de pesquisa no município de São Paulo.

mudar “a situação de precariedade do ensino especial oferecido aos alunos deficientes, assim como toda a estrutura de educação especial existente no município” (OLIVEIRA; POKER, 2002, p. 233); o estudo de Alpino e Emmel (2003) foi desenvolvido no ensino público regular de Londrina objetivando, entre outros aspectos, “investigar a existência das condições e apoios necessários” (p. 100) aos alunos com deficiência física, priorizando etapas da educação básica em municípios brasileiros; o estudo de Lauro et al. (2003) relatava resultado de projeto de intervenção na educação infantil, priorizando a formação em serviço de profissionais em Juiz de Fora – MG, na perspectiva da educação inclusiva; o estudo de Silveira et al. (2003) buscou “levantar o número de crianças com necessidades educacionais especiais inseridas em creches da rede municipal de São Carlos, segundo a perspectiva de diretoras e educadoras” (p. 122). Além destes estudos, outros versavam sobre política de educação especial em estados brasileiros. Matos (2007) realizou estudo com o objetivo de avaliar “a política de educação, no Estado de Sergipe, destinadas às pessoas com deficiência, no período de 1979 a 2001” (p. 77); Carvalho (2003) explorou a “política estadual de educação especial no atual quadro educacional maranhense e brasileiro” (p. 13); e Zanata (2003) focalizou, na rede estadual de ensino de São Paulo, particularmente, a “implantação de projeto de inclusão em uma escola de ensino fundamental” (p. 89).

Após a aprovação do projeto foram localizadas duas produções que abordam a temática do financiamento na educação especial: um artigo de Bassi e Viegas (2009), que “examina a Educação Especial entre 1998 e 2006, e procura demonstrar que o desempenho das suas matrículas, seja no setor público seja no setor privado foi fortemente influenciado pelo financiamento da educação” (p. 54); e um trabalho de Viegas (2009), que “apresenta uma revisão bibliográfica inicial no que tange à temática financiamento da educação e estudos preliminares sobre o financiamento da Educação Especial” (p. 1).

Embora os referidos estudos sejam de fundamental importância para a área, ainda é preciso questionar: como os municípios brasileiros vêm estruturando as políticas de educação especial? Os planos e programas de atendimento escolar nos municípios priorizam o acesso e a permanência desse alunado na classe comum? Estão sendo garantidos serviços de apoio pedagógico especializado integrado à classe comum para viabilizar sua permanência na escola e condições que lhes permitam apropriarem-se de conhecimentos? Que tipos de apoio educacionais especializados são oferecidos?

Em busca das respostas a essas questões, a pesquisa aqui relatada pretende organizar informações sobre a organização da educação especial em alguns municípios paulistas tendo como objetivos descrever e analisar a gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais, focalizando os arranjos institucionais que os municípios selecionados construíram para garantir o atendimento especializado desta população.

Para tanto, as abordagens qualitativa e quantitativa foram adotadas, pois conhecer a realidade educacional e, mais pontualmente sua política, requer agregar dados que forneçam pistas sobre os contextos histórico, social, cultural, político e econômico. Isto significa que também serão utilizadas fontes quantitativas, como forma relevante de obter informações que dêem conta da análise da política de educação especial em municípios paulistas, especialmente no tocante ao seu financiamento.

Nessa direção, o presente artigo apresentará breve contextualização da problemática anunciada para posteriormente descrever a pesquisa e parte dos resultados alcançados com a sua realização.

Contextualizando a educação especial

No Brasil, ações em favor da igualdade de direitos aos alunos com necessidades

educacionais especiais¹⁰ vêm se concretizando há anos e têm, historicamente, sido influenciadas pelos movimentos internacionais direta ou indiretamente voltados às pessoas com deficiência. Tais ações estão assentadas no movimento pela inclusão social e escolar, atreladas “à construção de uma sociedade democrática, na qual todos conquistam sua cidadania e na qual a diversidade é respeitada e há aceitação e reconhecimento político das diferenças” (MENDES, 2002, p. 61). Seus desdobramentos no campo escolar implicam, ao menos, em assegurar a educação para todos, com garantia de matrícula na classe comum em escola mais próxima da residência do aluno, flexibilização curricular, acessibilidade física, de comunicação e sinalização, além de formação inicial e continuada de professores e as formas de atendimento educacional especializado que respondam as suas necessidades específicas.

No âmbito da legislação educacional brasileira, destaque deve ser conferido à Constituição Federal de 1988 (CF/88) que prevê o “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (arts. 206 e 208, respectivamente), como meio de efetivar a educação como “direito de todos”. Após reiteração deste princípio na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei

10 Como explicitado anteriormente, essa terminologia é adotada para identificar alunos com deficiência, altas habilidades / superdotação e transtornos globais do desenvolvimento (TGD) que apresentam, no âmbito escolar, necessidades educacionais que exigem atendimento educacional especializado. Essas categorias coincidem com as divulgadas no documento “Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva” (BRASIL, 2008), que define como “pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental ou sensorial que, em interação com diversas barreiras, podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade. Os alunos com transtornos globais do desenvolvimento são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo. Incluem-se nesse grupo alunos com autismo, síndromes do espectro do autismo e psicose infantil. Alunos com altas habilidades / superdotação demonstram potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, psicomotricidade e artes, além de apresentar grande criatividade, envolvimento na aprendizagem e realização de tarefas em áreas de seu interesse” (BRASIL, 2008, p. 15).

nº. 9394 de 1996 (LDB/96) (art. 58), localiza-se na Resolução CNE/CEB nº. 2 de 2001 a supressão dessa condição preferencial pela garantia de que a escolarização dessa população “deve ser realizada em classes comuns de ensino regular, em qualquer etapa ou modalidade da Educação Básica” (art. 7º), com a possibilidade de recorrerem ao atendimento de serviços de apoio especializado e, em caráter extraordinário e transitório, de serviços especializados (classes e escolas especiais, como exemplos) (arts. 9º e 10).

Atualmente, a orientação nacional para o atendimento educacional especializado presente no documento Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva (PNEE/2008) suprime a possibilidade de caráter substitutivo da educação especial, além de definir que “o atendimento educacional especializado tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas” (BRASIL, 2008, p. 15). Assim,

As atividades desenvolvidas no atendimento educacional especializado diferenciam-se daquelas realizadas na sala de aula comum, não sendo substitutivas à escolarização. Esse atendimento complementa e/ou suplementa a formação dos alunos com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela. (BRASIL, 2008, p. 15).

Destaca-se que a tarefa de organizar programas de atendimento educacional especializado a esse alunado é incumbência das esferas administrativas federal, estaduais e municipais. Todavia, a responsabilidade dos municípios brasileiros é muito superior, pois a partir da LDB/96 os seus encargos passaram a ser de oferecer educação infantil e “com prioridade, o ensino fundamental” (BRASIL, 1996a, art. 11). Tanto que os dados do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) revelam que houve crescimento de 56% no total das matrículas entre 2002 (448.601) e 2006 (700.624) e que o percentual de municípios brasileiros com matrículas na educação especial era de 65% naquele primeiro ano e atingiu 89% em 2006 (BRASIL, 2007).

Em 2006, das 700.624 matrículas em instituições públicas e privadas, 579.143, ou seja, 82,66% eram referentes a vagas preenchidas nas

primeiras etapas da educação básica, estando distribuídas conforme a tabela a seguir:

Tabela – Número de matrículas em educação especial por etapa de ensino - 2006

Nível de ensino	Matrículas				
	Total	Escolas e classes especiais	%	Escolas e classes comuns	%
Creche	34.124	30.279	88,7	3.845	11,3
Pré-escola	78.864	57.804	73,3	21.060	26,7
Ensino Fundamental	466.155	199.691	42,8	266.464	57,2
Total	579.143	287.774	-	291.369	-

Fonte dos dados: BRASIL. MEC/INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 2006*. Brasília: MEC/INEP, 2007.

Esses dados revelam que apenas no ensino fundamental havia prevalência de matrículas em classes comuns de escolas regulares; nas creches e pré-escolas os alunos com necessidades educacionais especiais eram atendidos em número significativamente maior em escolas e classes especiais.

Destaca-se que o aumento de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais nas classes comuns é, inegavelmente, uma fase imprescindível para garantir igualdade de direito à educação para essa população. Todavia, é preciso investir política e financeiramente para atender demandas específicas de alguns alunos, particularmente aqueles que apresentam necessidades educacionais especiais em decorrência de deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação. A igualdade de direitos neste caso é preservada se combinada com o direito à diferença, que pode ser concretizado também pela disponibilização de um conjunto de provisões (serviços, equipamentos, materiais, profissionais capacitados e especializados para seu atendimento, entre outros) caracterizado por atendimento educacional especializado.

Financiamento da educação especial

Em consulta bibliográfica realizada sobre financiamento da educação especial, foi

localizada uma publicação da Secretaria de Educação Especial (Seesp) do MEC, de 1996, como parte da denominada Série Institucional, intitulada Educação Especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas, de autoria de Candido Alberto Gomes e José Amaral Sobrinho, em cujas conclusões se encontram:

Os dados aqui reunidos mostram que a Educação Especial não é especial só no nome. Trata-se de um setor atípico que, no entanto, padece de pelo menos um problema típico da Educação como um todo no Brasil: a falta de dados para a gestão [...]. Faltam números e até noções gerais de despesas, custos, benefícios, efetividades, etc. Os poucos dados existentes são falhos, não revelando o que efetivamente é despendido em Educação Especial e em outros programas orçamentários. (BRASIL, 1996c, p. 111 e 113).

Embora a sustentação teórica seja quase inexpressiva, é comum nos depararmos com a defesa de hipóteses que pressupõem os custos da educação especial como sendo substancialmente mais altos do que os do ensino comum. Estas hipóteses fundamentam-se, muitas vezes, em dados informalmente cedidos por sistemas de ensino e impressões advindas do senso comum que associam o aumento de custos à qualidade de ensino, às diferenciações de insumos utilizados e às formas de atendimento diferenciadas, por serem classificadas como especializadas.

Do ponto de vista da legislação brasileira, inicialmente transparece a afirmação de que o dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, em destaque na LDB/96 (BRASIL, 1996a, art. 4º, IX, grifo nosso). A vinculação entre custo e qualidade é abordada de forma mais explícita e contundente nos artigos 74 e 75 desta mesma Lei:

Art. 74 – A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade [...].

Art. 75 – A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir,

progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Poucos dias depois de entrar em vigor a LDB/96, também foi promulgada a Lei 9.424/96, que regulamentou a Emenda Constitucional nº. 14, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A concomitância temporal tem sua correspondente consonância política, sendo visível que estes dois documentos legais visam a implementar parte das questões anunciadas pela LDB/96 nos trechos citados anteriormente.

A mesma lei, em seu artigo 13, determina o que poderíamos considerar como sendo seis critérios para mensurar a qualidade do ensino e determinar o custo-aluno em caráter nacional:

[...] I – estabelecimento do número mínimo e do número máximo de alunos em sala de aula;

II – capacitação permanente dos profissionais da educação;

III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV – complexidade de funcionamento;

V – localização e atendimento da clientela;

VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino. (BRASIL, 1996b).

Até 1999, não houve nenhum tipo de diferenciação de valores nos custos do Fundef, de 2000 a 2004 estipulou-se um acréscimo de cinco por cento para alunos de 5ª a 8ª séries e da educação especial, o qual foi elevado ao patamar de sete por cento para esta modalidade em 2005. Em nenhuma das ocasiões os documentos legais que regularam as diferenciações apontaram estudos que respaldassem estes índices, o que remete a atentar-se para a necessidade de gerir contribuições que desvelem as correlações de custo-aluno da educação especial.

O referido Fundo passou a vigorar efetivamente, em âmbito nacional, somente em 1998 e teve forte impacto na divisão de recursos entre os governos estaduais e seus respectivos municípios, bem como entre municípios com diferentes capacidades de arrecadação de impostos dentro de um mesmo Estado. Em suma, o ente federado receberia do Fundo os recursos

proporcionais ao número de matrículas de ensino fundamental em sua rede de ensino, o que induziu o processo de municipalização supracitado. Concretamente, as redes municipais brasileiras, que respondiam por 37% dessas matrículas, em 1996, aumentaram suas responsabilidades de modo a atingir o patamar de 60,25%, em 2006 (BRASIL, 2007).

Esse “movimento municipalizador” foi acompanhado de outras ações aportando novas atribuições educacionais aos gestores das cidades, como os casos da merenda e do transporte escolares, as reformas e manutenções de prédios e equipamentos, o fornecimento de pessoal para escolas estaduais e privadas, entre outras funções. Esse processo tem levado as administrações municipais a criar novas estruturas, ou a ampliar as já existentes, de modo a fazer frente às suas crescentes funções, modificando e tornando mais complexos os respectivos arranjos institucionais da máquina pública.

Em 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sendo que este último possui características semelhantes ao seu antecessor, tendo ampliadas, entretanto, suas prerrogativas sobre toda a educação básica. Apesar de não se basear em dados científicos, o diferencial entre os valores destinados aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental e a educação especial passou dos 7% (Fundef) para 20%, o que significou um aumento expressivo na destinação de recursos financeiros para o setor. Ainda neste sentido foi prevista a implementação, a partir de 2010, da dupla contagem da matrícula dos alunos da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado, significando um novo patamar de investimento na educação especial¹¹.

Vislumbram-se, com a implantação do Fundeb, novos rearranjos da organização estatal, sendo importante notar que os dois fundos previram valores financeiros diferenciados a serem destinados às instituições que atendem a educação especial. Estes valores, mais elevados do que os aportados às escolas

comuns, ainda carecem de estudos quanto ao seu dimensionamento, sendo utilizados, até o momento, índices diferenciados que refletem tanto a disponibilidade financeira dos governos quanto a correlação de forças políticas em disputa pelos recursos.

Em outros termos, os fatores de ponderação estipulados para o Fundeb não estão assentados em dados técnicos que evidenciem as justificativas de suas diferenciações e as decisões sobre esses valores advém essencialmente dos embates políticos entre diferentes grupos.

Por outro lado, estudos indicam que os custos da educação especial são bem maiores do que os aportes oficiais do Fundeb fazem supor. Por exemplo, Farenzena e Machado (2006) apontam que essa modalidade utiliza, no Brasil, em média quatro vezes mais recursos do que os anos iniciais do ensino fundamental, o que indica a necessidade de se aprofundar os estudos nesta área.

A pesquisa e alguns de seus indícios

No ano de 2004, foi realizada uma pesquisa intitulada “Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade”, concebida e financiada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e desenvolvida em rede nacional, por grupos de pesquisa de universidades públicas ou equipes específicas das secretarias estaduais de educação, nos estados de Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará. O foco do referido estudo foi a definição e análise do custo-aluno-ano em 95 escolas públicas, avaliadas como de qualidade, distribuídas nesses sete estados brasileiros, uma vez que o custo-aluno foi assumido como uma categoria fundamental a ser considerada na definição de políticas públicas relacionadas à criação e à destinação de recursos educacionais.

A listagem de escolas a serem investigadas foi definida a partir de indicação do Inep, selecionadas por meio de um índice que refletia as condições do conjunto de instalações e equipamentos escolares, associadas a novas escolhas, a partir de contribuições locais.

11 Decreto nº 6.571 / 2008 (BRASIL, 2008a).

Foram consideradas basicamente as seguintes variáveis: localização (região, unidade da federação, urbana e rural, capital e não capital); dependência administrativa (federal, estadual e municipal); e tipologia da escola (segundo a oferta de etapas e modalidades de ensino).

É importante destacar que quanto à modalidade de educação especial, o levantamento de dados buscava identificar informações referentes à sua oferta. Foi constatado nas escolas da amostra que a educação especial era oferecida em três modalidades de instituições: escola comum com apoio de sala de recursos, escola comum sem apoio de sala de recursos e escola de ensino regular com classe especial. Contudo, só foram registrados os dados de matrícula geral e por turmas nas escolas de ensino regular com classe especial, o que conseqüentemente limitou a análise de custo destes casos. Dentre as escolas definidas no estado de São Paulo, somente uma possuía classe especial de atendimento a alunos surdos, o que traduziu a fragilidade dos dados obtidos neste estudo em relação ao custo-aluno-ano que recebe atendimento na modalidade educação especial.

Dada a constatação e divulgação dos resultados da citada pesquisa, assim como de outro estudo que contemplou diversos aspectos relativos à educação especial, mas não o seu financiamento, intitulado “Educação Inclusiva: o desafio de ampliar o atendimento de alunos com qualidade e a formação docente”, desenvolvido em parceria pela Feusp, Centro Universitário “Fundação Santo André” (Cufsa) e Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer do município de Diadema (Secel / Diadema), com financiamento da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), abrangendo o período 2002-2006, um novo grupo de pesquisa foi formado em 2005 contando com a participação de alguns dos integrantes das pesquisas anteriores¹², a fim de unir esforços para produzir conhecimentos sobre políticas públicas de educação especial, particularmente no que

concerne à análise de sua gestão e financiamento em municípios paulistas, pois, como já mencionado, as indicações nos documentos oficiais são para adoção do paradigma da educação inclusiva e foram estruturados, em âmbito nacional, novos mecanismos de financiamento dos sistemas escolares, como o Fundef e o Fundeb, os quais, por sua vez, também contribuíram para a criação de outras configurações institucionais nos municípios.

A parte da pesquisa aqui abordada dedicou-se à descrição e análise de diferentes arranjos institucionais de educação especial adotados pelas administrações públicas. A sua finalidade era averiguar como estava efetivado o direito ao atendimento educacional especializado, ou seja, identificar quais eram os recursos e serviços disponibilizados para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades / superdotação em municípios paulistas com o fito de caracterizar as redes de ensino e descrever a estrutura e organização de serviços e recursos para atender esse alunado.

Os municípios selecionados¹³ possuíam, em comum, as seguintes características: ofereciam atendimento de educação especial por meio de serviços públicos municipais; esse atendimento abrangia pessoas com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e, em alguns casos, com altas habilidades / superdotação; e a intervenção pública ocorria tanto por meio da matrícula desse alunado em classes comuns quanto em serviços especializados (escolas especiais e classes especiais, estas existentes em apenas um dos municípios e apenas para atender surdos).

Além disso, todos os municípios escolhidos eram categorizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como sendo de grande porte, ou seja, possuem entre 100 e 900 mil habitantes. Esta característica impossibilita o uso dos resultados obtidos para quaisquer generalizações, pois a ampla maioria dos municípios brasileiros possui menor dimensão do que os abrangidos por esta pesquisa, o que

12 Entre os integrantes da primeira pesquisa citada, faziam parte, além de outros participantes: Juca Gil, Ananda Grinkraut, Andrea de Carvalho Zichia e Luciane Muniz Ribeiro Barbosa. Da segunda pesquisa mencionada fazia parte Rosângela Gavioli Prieto. Estes integrantes também autores do presente artigo.

13 Os nomes dos municípios serão ocultados devido aos compromissos assumidos com as fontes consultadas quanto ao seu anonimato.

interfere diretamente nas análises empreendidas. No mais, eram municípios localizados nas redondezas da capital do Estado de São Paulo e se, por um lado, ofereciam boas condições de acesso aos pesquisadores, que tinham contatos preexistentes com membros das equipes de gestão, possibilitando com maior facilidade a coleta dos dados da pesquisa, por outro, não se constituíam em bons parâmetros nacionais quanto às condições socioeconômicas locais.

Foram compiladas, caracterizadas e selecionadas as fontes documentais sobre o atendimento de pessoas com necessidades educacionais especiais e sobre financiamento da educação especial nos municípios selecionados. Optou-se por fazer, inicialmente, o piloto dessa investigação em um dos municípios por haver um acúmulo de informações coletadas devido a pesquisas anteriores realizadas por um dos coordenadores deste estudo.

Antes de iniciar a coleta de dados, foram construídos os instrumentos para a obtenção das informações e realizadas reuniões para o seu aprimoramento. Posteriormente, foram feitos contatos com gestores da educação e educação especial, assim como com os responsáveis pelo serviço de atendimento educacional especializado e diversos Conselhos existentes a fim de identificar as ações realizadas pelo município.

Entrevistas foram realizadas junto às pessoas contatadas para coleta de informações complementares e avaliativas da política de educação especial, bem como sobre os trâmites orçamentários. As entrevistas foram gravadas, mediante autorização prévia dos entrevistados e, após a realização de transcrição e síntese das mesmas, foram realizadas leituras para elaboração de categorias de análise.

Para ilustrar o estudo, foram realizados registros fotográficos de equipamentos e materiais utilizados para o atendimento educacional especializado e demais imagens que poderiam contribuir para a realização desta pesquisa.

Alguns dos resultados obtidos apontam para a riqueza de possibilidades a serem exploradas nesse âmbito de investigação. A educação especial constitui-se numa política eminentemente intersetorial, na qual atuam, entre

outras, as áreas de saúde, assistência social, transporte e educação. Não obstante o fato de todas as políticas educacionais potencialmente demandarem ações destes setores, o atendimento às pessoas com necessidades educacionais especiais parece catalisar de modo mais incisivo a interveniência de diferentes órgãos e profissionais devido às peculiaridades intrínsecas aos serviços abrangidos. Porém, os diferentes setores da administração pública demonstram baixo poder de interlocução interna a cada esfera governamental, inexistindo um fluxo eficiente de informações e gerando ações nem sempre relacionadas entre si.

Além da marcante presença de múltiplos órgãos das administrações municipais nos trabalhos atinentes aos estudantes com necessidades educacionais especiais, é freqüente a atuação em caráter complementar ao atendimento público de organizações privadas sem fins lucrativos. É notável também a ação residual e frágil da administração pública estadual nos municípios pesquisados. Apesar desta ser responsável, no conjunto do Estado de São Paulo, por grande parcela dos alunos de ensino fundamental e praticamente toda a rede pública de ensino médio, parece haver uma municipalização informal dos serviços devido à omissão do governo estadual na constituição de escolas, contratação de pessoal e definição clara de ações e formas de atendimento constituintes da educação especial.

Notou-se ainda que diversos conselhos municipais tinham por atribuição pensar políticas para as pessoas com necessidades educacionais especiais, no entanto, estes colegiados demonstraram possuir visão ainda reduzida sobre o assunto, restrita a informações esparsas e concentradas em poucos conselheiros. Os conselhos, apesar do compromisso expresso pelos seus componentes entrevistados, apresentaram pouco poder de influenciar as políticas de educação especial e raramente pautaram esta modalidade de ensino em suas reuniões.

A novidade parece ter sido a crescente intervenção do Ministério Público, o qual expressou forte interesse sobre a educação

especial, atuando de modo a cobrar ações mais enérgicas das administrações municipais no sentido de melhor atender essa modalidade de ensino. As Promotorias da Infância e da Juventude consultadas demonstraram incluir em suas agendas este tema, cumprindo, assim, uma de suas atribuições, interessando-se em dominar o campo dos direitos dessas pessoas e dos deveres do Estado para, inclusive, propor políticas, sendo que nos casos estudados elas contribuíram significativamente para a implantação de novos atendimentos. Estas são constatações relevantes, mas considera-se fundamental refletir e estudar mais profundamente acerca dos significados dessas novas intervenções¹⁴.

14 Cury e Ferreira (2009) apresentam uma instigante abordagem acerca da “judicialização da educação”:

Na perspectiva de continuidade das investigações sobre a gestão da educação especial ressalta-se que as informações públicas sobre o atendimento desta modalidade apresentaram pouca sistematicidade tanto em sua coleta quanto em seu armazenamento e disponibilização, dificultando a caracterização da atuação estatal, por um lado, e tornando ainda mais relevante os trabalhos de pesquisa para que se possam elaborar imagens panorâmicas e detalhadas das políticas deste campo. Destaca-se, por fim, a necessidade de se conhecer melhor os mecanismos de financiamento da educação especial, bem como os custos dos diversos tipos de atendimentos desta modalidade, cuja diversidade intrínseca condena as generalizações e simplificações a dificultarem a compreensão do que ocorre nas administrações públicas e nos serviços privados que orbitam ao redor daquelas.

Referências Bibliográficas

- ALPINO, A. M. S.; EMMEL, M. L. G. Atendimento educacional de alunos com paralisia cerebral no ensino público regular de Londrina. In: MARQUEZINI, M. C. et al. (Orgs.). *Inclusão*. Londrina: Eduel, 2003. p. 97 – 110.
- BASSI, M. E.; VIEGAS, L. T. A educação especial no âmbito da política de fundos no financiamento da educação. *Reflexão e Ação*, v.17, p. 54-87, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de Outubro de 1988. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1988.
- BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1996.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1996a.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 1996b.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Especial. Educação especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas. Série Institucional, n. 3. Pesquisadores: Candido Alberto Gomes e José Amaral Sobrinho; colaboradores: Dalva Guaraciara Cardoso, et. al. Brasília: MEC/SEESP/UNESCO, 1996c.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2007a.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº. 2, de 11 de setembro de 2001. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Distrito Federal: Diário Oficial da União, 2001.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estatísticas e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 2006. Brasília: MEC/INEP, 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva. Brasília, DF: MEC, 2008.
- BRASIL. Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado. Brasília, 2008a.
- CARVALHO, M. B. W. B. A educação especial na política educacional do Maranhão. In: MARQUEZINI, M. C.; ALMEIDA, M. A.; TANAKA, E. D. O. (Orgs.). *Educação especial: políticas públicas e concepções sobre deficiência*. Londrina: Eduel, 2003, p. 13 - 24.

- CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. Revista CEJ, Ano XIII, n. 45, p. 32 – 45. 2009.
- DUARTE, M. M. N. B. Educação especial pública e municipal em Mauá: um resgate histórico. In: DOTTA, R. A.; P., M. T.; DUARTE, M. M. N. B. (Orgs.). Cem anos de educação: das escolas isoladas ao sistema municipal. São Paulo: Imprensa Oficial, v. 1, 2004, p. 121-135.
- FARENZENA, N.; MACHADO, M. G. F. O custo das escolas públicas municipais: resultados de uma pesquisa e implicações políticas. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 22, p. 277 – 290. 2006.
- LAURO, B. B. et al. Construindo uma educação infantil inclusiva. In: MARQUEZINI, M. C. et al. (Orgs.). Inclusão. Londrina: Eduei, 2003, p. 79 - 88.
- MATOS, N. D. A política de educação especial no estado de Sergipe (1979-2001). Revista Brasileira de Educação Especial. Marília, v. 13, n. 1, p. 77 – 94. 2007.
- MENDES, E. G. M. Perspectivas para a construção da escola inclusiva no Brasil. In: MARINS, C.; PALHARES, M. S. (Orgs.). Educação inclusiva. São Carlos: Edufscar, 2002, p. 61 - 85.
- OLIVEIRA, A. A. S.; POKER, R. B. Educação inclusiva e municipalização: a experiência em educação especial de Paraguaçu Paulista. Revista Brasileira de Educação Especial, Marília, v. 8, n. 2, p. 233 - 244. 2002.
- PRIETO, R. G. Política educacional do município de São Paulo: estudo sobre o atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais, no período de 1986 a 1996. 2000. 260f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- PRIETO, R. G. et al. Educação inclusiva: o desafio de ampliar o atendimento com qualidade e a formação docente. Pesquisa financiada pela Fapesp – linha de políticas públicas. São Paulo: FEUSP/UFSA, 2006. (Relatório de Pesquisa).
- PRIETO, R. G.; SOUSA, S. M. Z. Educação especial no município de São Paulo: acompanhamento da trajetória escolar de alunos no ensino regular. Revista Brasileira de Educação Especial. Marília, v. 12, n. 2, p. 187 – 202. 2006.
- PRIETO, R. G. Educação especial: o atendimento em salas de recursos na rede municipal de São Paulo. Educação. Revista do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria, v. 32, n. 2, p. 261 – 512. 2007. (Dossiê: Educação Inclusiva)
- SILVEIRA, L. C. et al. Inclusão em creches da rede municipal de São Carlos. In: MARQUEZINI, M. C. et al. (Org.). Inclusão. Londrina: Eduei, 2003. p. 121 - 132.
- SOUSA, S. M. Z. L.; PRIETO, R. G. Atendimento educacional aos portadores de deficiência mental na rede municipal de São Paulo: caracterização e análise das SAPNEs. Revista Brasileira de Educação Especial. Marília, v. 7, n.1, p. 101 – 115. 2001.
- VIEGAS, L. T. Financiamento da educação: estudos preliminares sobre a educação especial. In: V Seminário Nacional de Pesquisa em Educação Especial, 2009, São Paulo-SP. Anais... São Paulo: UFRGS/UFES/UFSCar, 2009, cd-rom.
- ZANATA, E. M. Avaliação do primeiro ano de implantação de um projeto de inclusão em uma escola de ensino fundamental da rede pública no estado de São Paulo. In: MARQUEZINI, M. C. et al. (Org.). Inclusão. Londrina: Eduei, 2003. p. 89 - 95.

Recebido em fevereiro de 2010

Aprovado em maio de 2010

Políticas Públicas e Inclusão: Análise e Perspectivas Educacionais

Public Policies and Inclusion: Analysis and Educational Perspectives

Neli Klix Freitas¹

RESUMO

A proposta do artigo é a de apresentar percursos de Políticas Públicas Inclusivas, questões teóricas e conceituais sobre a temática da inclusão, permeando estes temas com questionamentos e reflexões sobre o tema da educação inclusiva e da inclusão sócio-educativa. O direito ao ensino regular tem possibilitado às crianças com necessidades educativas especiais o desenvolvimento de funções cognitivas e sociais, que resultam em aprendizagens significativas. Estas aprendizagens envolvem tanto os professores, quanto os alunos com necessidades educativas especiais, envolvidos nesse processo. O artigo também problematiza pontos de vista diferentes sobre políticas públicas para a inclusão, apontando para a necessidade de revisão de paradigmas em educação e na vida em sociedade.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Educação Inclusiva. Necessidades Educativas Especiais; Interação Social.

ABSTRACT

This article explores and discusses inclusive educational policies, and also theoretical questions and reflections about inclusive education and social inclusion. The right to regular education has made possible for children with special educational needs development cognitive and social functions, which results in important learning. This process involves both teachers and students with special educational needs. The article also focuses different discussion about inclusive educational policies and suggests a revision of paradigms in education and society about inclusive questions.

Keywords: Public Policies; Inclusive Education; Special Educational Needs; Social Interaction.

1 Docente Efetiva da UDESC. Doutora em Psicologia. Docente Permanente de Pós-Graduação – Linha de Ensino. Pesquisadora na área de Educação Especial e Inclusiva.

Introdução

Nas diferentes áreas do conhecimento, a literatura assinala para grandes transformações educacionais: mudanças nos parâmetros curriculares nacionais, na legislação referente à acessibilidade à escola, mudanças na obrigatoriedade do ensino, na fundação de outro tipo de escola. Existe o direito universal à educação e à escola para todos os brasileiros, assim como as escolas brasileiras têm a obrigatoriedade legal de acolher a todos. A abertura das escolas para as diferenças é, principalmente, uma decorrência da legislação e, com base na mesma, de políticas públicas, o que implica em uma mudança radical nos processos de ensino e aprendizagem. Inclui uma proposta de ruptura entre as fronteiras existentes em diferentes disciplinas, entre saber e realidade. Trata-se de uma valorização da multiplicidade, da integração de saberes, das redes de conhecimento que, a partir daí se formam e se constituem. Assinala para a transversalidade das áreas curriculares e para a autonomia intelectual do aluno, sujeito do conhecimento e que, por isso mesmo, imprime valor ao que constrói. Esse processo não pode prescindir da interação social.

É importante refletir sobre os impactos das ações emanadas de políticas públicas para professores e alunos, em se tratando de educação inclusiva.

Muitas vezes, o educador se vê na posição de regular os desejos dos educandos com ou sem necessidades educativas especiais, na escola inclusiva. Necessita decidir entre o prazer e a atividade intelectual para a qual é convocado, entre espaços tabu e o cotidiano, entre o prazer e a racionalidade. Entretanto, a legislação assinala que o professor deve dominar suas restrições pessoais às diferenças, aliadas com domínios metodológicos e conhecimentos pedagógicos capazes de dar conta das distintas necessidades de seus alunos. É uma questão que desponta como realidade, vinculada à aceitação incondicional das diferenças entre as pessoas. Remete a uma maior reflexão sobre o que realmente significa aprender, quem aprende e como se aprende.

As implicações da educação inclusiva para os educadores incluem a construção de uma pedagogia da diferença, que não realce o exotismo,

nem endemoninhe o outro, mas que busque definir e conhecer a diferença tanto em sua especificidade, quanto em sua capacidade de formar posições para relações sociais e práticas culturais politicamente engajadas, ao estimular e valorizar a aprendizagem da criança como um ser que imagina e cria.

Nesse contexto ainda recente o que se espera dos professores é uma postura de aceitação da proposta inclusiva em educação, com atitudes de engajamento, de acolhimento à diversidade com abertura para exercitar práticas inovadoras em sala de aula. Novas propostas pedagógicas coincidem com o conhecimento da legislação vigente, envolvem conteúdos e práticas que exercitem a criatividade. Mas é importante adotar uma postura crítica sobre a complexa trama existente entre políticas públicas, legislação, educação e sociedade, ao falar sobre inclusão e sobre diversidade.

Políticas Públicas, Legislação e Aportes Teóricos: Tramas e Desafios.

Após inúmeras pressões políticas, sociais e educativas, atualmente tem-se medidas legislativas que atestam o direito às pessoas com necessidades educativas especiais de freqüentarem as instituições de ensino, fato que cresce a cada dia. Conforme a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Brasil é o país da América Latina que mais insere alunos com necessidades especiais em escolas regulares, seguido de México e Chile (Boletim da UNESCO, 1998). Examinando a legislação de vários países do mundo, como o artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção dos Direitos da Criança (1989) e as Diretrizes da Primeira Conferência Mundial sobre a Educação, reunida em Jomtien, Tailândia (1990); o Fórum Mundial sobre a Educação, realizado em Dakar, Senegal (2000), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), dentre outras, é possível evidenciar o que consta sobre a educação, como sendo um direito humano inalienável, que proporciona aos cidadãos o conhecimento necessário para viver com dignidade. Há unanimidade nas questões econômicas, sociais, políticas, culturais e sanitárias de que não haverá desenvolvimento expressivo

nestes setores, sem um investimento na educação (BIANCHETTI, 1995).

Investir em educação constitui a primeira etapa indispensável para assegurar os direitos humanos, tais como a postura de aceitação das desigualdades e da diversidade, a redução da pobreza, a aceitação de avanços na saúde e nutrição, o controle de crescimento demográfico, dentre outros.

Ao longo da história, o cenário, particularmente no que se refere às pessoas com necessidades especiais nem sempre foi o de aceitação das desigualdades. Até meados do século XVIII algumas práticas eram executadas com estas pessoas, tais como abandono, afogamentos, asfixia. Ao final do século XVIII e nas três primeiras décadas do século XIX teve início, nos países escandinavos e na América do Norte, o período de institucionalização especializada de pessoas com deficiências, nomenclatura adotada na época. A partir daí surgiu a Educação Especial. A sociedade tomou consciência da necessidade de atender as pessoas denominadas como deficientes, mas a forma de atendimento priorizava um caráter assistencialista. A assistência era prestada em Centros Especializados, nos quais as pessoas recebiam atendimento de vários profissionais: médicos, psicólogos, psicopedagogos, assistentes sociais.

No século XX, a desinstitucionalização começa a ocorrer com programas escolares para deficientes mentais. Os serviços especiais foram diversificados e as classes especiais passaram a integrar o contexto escolar. No Brasil, as classes especiais foram criadas entre 1960 e 1965, em todo o país, para pessoas excepcionais. Este era o termo empregado exclusivamente para as pessoas que freqüentavam as classes especiais. Estas classes especiais contribuíram novamente para a segregação e exclusão. A partir de 1980, esta terminologia *deficiente* foi alterada para *pessoas portadoras de deficiência*. A partir de 1986 houve a substituição de pessoas portadoras de deficiência, bem como de excepcionais, específica das classes especiais, para pessoas com necessidades educativas especiais. Mas, a adoção desta terminologia foi um processo lento. Ainda hoje em dia é possível ouvir referências aos

deficientes, aos excepcionais, apesar da existência legal das nomenclaturas oficiais. Tal questão pode ser atribuída à lentidão na aceitação real da educação inclusiva e nas resistências às mudanças no cotidiano da educação (CARDOSO, 2003).

Reverendo a obra de Diniz e Guilhem (2007) sobre as mudanças na terminologia, pode-se associar o termo deficiente com o modelo médico vigente nas primeiras décadas do século passado. Ao adotar a terminologia necessidades educacionais especiais, fica presente a dimensão que evolui do indivíduo para uma concepção social, onde a comunidade passa a participar do problema.

O termo necessidades educativas especiais ainda não é uma unanimidade, e há discussão ao redor da terminologia adequada, tanto nas instituições oficiais de pesquisa, nas academias, quanto nos grupos de deficientes, passando pela necessidade contínua de revisão crítica da legislação sobre o assunto.

A legislação assinala para esta nomenclatura em educação inclusiva. Ainda, no ano de 1986 surgiu também a proposta de integração educativa, que representou um avanço significativo. O ensino dos alunos com necessidades educativas especiais poderia ser realizado no contexto da escola regular. Cardoso explicita que,

[...] esta nova concepção não nega que os alunos tenham problemas em seu desenvolvimento. No entanto, a ênfase consiste em oferecer ao aluno uma mediação. A finalidade primordial é analisar o potencial de aprendizagem, como sujeito integrado em um sistema de ensino regular, avaliando ao mesmo tempo quais os recursos que necessita para que sua evolução seja satisfatória. O conceito necessidades educativas especiais remete às dificuldades de aprendizagem e também aos recursos educacionais necessários para atender essas necessidades e evitar dificuldades (CARDOSO, 2003, pp.19-20).

As pessoas com necessidades educativas especiais passam a ser vistas como cidadãs, com direitos e deveres de participação na sociedade. A educação de pessoas com necessidades educativas especiais trilhou um caminho que, em uma fase inicial foi eminentemente assistencial, até chegar ao que hoje se denomina de educação inclusiva.

No Brasil, mudanças começaram a ocorrer na nomenclatura: de *alunos excepcionais* alterou-

se para *alunos com necessidades educativas especiais*, o que ocorreu em 1986, pela Portaria CENESP/MEC, n.69, ainda que efetivamente não houvesse um avanço expressivo na inserção desses alunos no ensino regular.

A Constituição Brasileira de 1988 também trata deste assunto. No capítulo III, da Educação, da Cultura e do Desporto, artigo 205, prescreve que “a educação é direito de todos e dever do Estado e da Família.” Em seu artigo 208, prevê mais especificamente que “[...] o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) mais recente – Lei nº. 9.394 de 20/12/1996 – conceitua e orienta a abordagem inclusiva para os sistemas regulares de ensino dando ênfase, no capítulo V, especialmente à Educação Especial. Referencia no artigo 59, que “[...] os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais: currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica, para atender às suas necessidades” (BRASIL, 1996).

Anteriormente, no ano de 1994, mais precisamente em 10 de junho, na cidade de Salamanca, na Espanha, ocorreu a Conferência Mundial de Educação, patrocinada pelo governo espanhol e pela UNESCO, com representantes de 92 países e 25 organizações internacionais. Nesta conferência foi reafirmado o compromisso com a educação para todos e elaborada uma declaração, conhecida na história da educação como a Declaração de Salamanca, que apresenta metas de ação na sociedade e é considerada um marco na documentação em favor da educação inclusiva.

No entanto, é necessário refletir sobre as implicações da legislação, das políticas públicas de inclusão de alunos que apresentam necessidades educativas especiais. A legislação existe, mas a educação inclusiva baseia-se em fatores mais abrangentes do que somente os legislativos. Uma das questões centrais reside em como tornar compatível essa realidade heterogênea com os esquemas, as tradições e as inércias profissionais

de alguns professores, bem como de setores da sociedade que ainda fundamentam suas práticas em modelos que não estão preparados para trabalhar a diversidade e a diferença. É sabido que a estrutura escolar foi historicamente construída obedecendo a critérios racionalistas, com base no conceito de normalidade, de forma que os alunos aptos a superar os obstáculos de apreensão dos conteúdos tivessem acesso aos níveis mais elevados de ensino. Nessa ordem, aqueles com ritmo mais lento ou diferenciado de aprendizagem, deveriam seguir por outros caminhos, segregados ou ignorados pelo sistema escolar.

Nessa perspectiva, a predominância de conteúdos eruditos e científicos vem reforçando a primazia da razão e do fazer técnico, em detrimento dos aspectos subjetivos e criativos das experiências dos alunos. Esse fato estabelece a manutenção de uma hierarquia de saberes que valorizam os alunos com ritmo acelerado de apreensão de conceitos científicos, favorecidos por seu meio social, cultural e econômico, reproduzindo e mantendo essa ordem. Inserem propostas de ensino, de vivências culturais a partir da perspectiva de homogeneização, ou então, mantém a segregação e o isolamento de pessoas com necessidades educativas especiais, sem uma leitura crítica da realidade. Tal estrutura visa beneficiar mais alguns segmentos da sociedade mantendo a maioria das pessoas com necessidades educativas especiais afastada do processo de interação escolar e social, bem do acesso aos meios e instituições de produção e de veiculação cultural.

A visão da escola inclusiva impõe a demolição dos discursos educacionais que excluem as diferenças. A fronteira que separa de forma nítida aqueles olhares que continuam pensando que o problema da educação escolar está na anormalidade, no anormal, bem como daqueles que pensam o oposto: os que consideram a normalidade, a norma, o normal como o problema em questão é que deveria ser colocado sob suspeita. Trata-se de representações que se apresentam como científicas e acadêmicas, vigiando cada desvio, descrevendo cada detalhe das patologias, cada vestígio da normalidade, suspeitando de toda deficiência com a conhecida afirmação de que “algo está errado no sujeito,

que possuir uma deficiência é um problema” (SKLIAR, 2003, p.18).

Essas considerações remetem-nos a lançar outros olhares, talvez menos vigilantes, que tenham de inverter a discussão, fazendo do normal, da norma o problema que deve ser colocado em questão. Esses olhares têm muito a oferecer à educação em geral, produzindo a desmistificação do normal, questionando os parâmetros instalados em educação e na sociedade sobre o que deve ser correto. Podem solapar a pretensão altiva da normalização, que não é mais do que a violenta imposição de uma suposta identidade, única, fictícia e sem fissuras, daquilo que é pensado como o normal (SILVA, 1997; SKLIAR, 2003).

Normalizar significa escolher arbitrariamente uma identidade e fazer dela a única identidade possível, a única identidade considerada como verdadeira e adequada. Nessa perspectiva, as pessoas com necessidades educativas especiais não encontram um espaço de aceitação. No Brasil, com base na legislação, o ensino inclusivo despontou como realidade, trazendo em seu bojo tanto a aceitação das diferenças, quanto questionamentos sobre a capacitação dos professores, sobre os modelos de aprendizagem vigentes nas escolas, sobre a adequação das escolas, como também, sobre as responsabilidades das famílias e da sociedade nesse processo.

As pesquisas do sociólogo e crítico Pierre Bourdieu (2004) demonstraram que a escola não consegue corrigir as desigualdades sociais. Ao contrário, ela acaba contribuindo para que essas desigualdades se repitam quando privilegia os herdeiros, ou seja, aqueles que a socialização familiar já preparou para o ensino (BOURDIEU, 1970).

O processo de superação desse modelo implica em se desestabilizar os parâmetros até então tidos como formadores desse *habitus* e apontar para outro horizonte, no qual as capacidades de desenvolvimento possam ser ampliadas a partir de novas percepções do sujeito escolar.

O movimento impulsionado pela Declaração Mundial de Educação para todos (1990) tem desencadeado mudanças legais e novas abordagens pedagógicas, que contemplam

a inclusão em educação e a construção de novas estratégias pedagógicas que possam refletir a diversidade.

De acordo com Marie Duru-Bellat, socióloga e pesquisadora do Instituto de Pesquisa sobre Economia e Educação da França, a escola não é a “todo-poderosa”, capaz de lutar contra as desigualdades sociais, sexuais e culturais, pois “[...] faz parte de uma sociedade na qual existem desigualdades do início ao fim”. As desigualdades escolares consolidam-se precocemente, pois estão sujeitas às desigualdades materiais e culturais que estratificam os diferentes meios familiares. “A heterogeneidade representa um vetor de igualdade.” As turmas heterogêneas favorecem mais o sucesso escolar de todos os alunos, evitando a estigmatização das turmas, os comportamentos negativos, como desvios de conduta, violência, exclusão, dentre outras (DURU-BELLAT, 2004, p. 22-23).

A função da escola, em muitos casos é a repetição do *status quo* existente fora de seus muros, na sociedade. Manter o *status quo* seria o que McLaren chama de currículo oculto “[...] que desobriga o professor da necessidade de engajamento num auto-escrutínio pedagógico ou em qualquer crítica séria de seu papel na escola, e da escola na sociedade em geral” (MCLAREN, 1997, p. 242). É impossível pensar um sistema educativo inclusivo, para o qual as políticas públicas assinalam, mantendo o mesmo sistema inalterado. Para corresponder às diversas necessidades educacionais, os diferentes ritmos de aprendizagem, é imprescindível uma reestruturação sócio-educativa, com propostas curriculares apropriadas e adaptadas para a diversidade, mudanças organizacionais, estratégias didático-pedagógicas, recursos diferenciados, estruturação do espaço físico, capacitação docente. Implica também, em problematizar o que realmente significa aprender.

Trata-se de um processo mais amplo, que requer mudança de paradigmas, movimento, busca de aproximações com linguagens contemporâneas, com novos domínios, novas mídias; transformações nas práticas e de ensino, com reconhecimento de representações culturais. Implica em não perder de vista o caráter provisório do conhecimento, suas

possibilidades emancipatórias e democratizantes, que incluem considerações sobre distintos contextos sociais. A interlocução é a chave para abrir portas na subjetividade conformista, ao insistir que os homens são essencialmente sujeitos de comunicação (FREIRE, 1971).

Freire (1982) trabalhou dialeticamente o ensinar e o aprender. Criou o neologismo “*docência*”, unindo *docência* e *discência*, como, muitos anos antes, Vygotsky criou o termo “*obuclênia*”, que significa ensinar e aprender ao mesmo tempo e que, mais recentemente foi retomado em uma de suas obras traduzidas (VYGOTSKY, 2005).

Como sintetizou Freire (1983) quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina a aprender. Introduziu a idéia de re-aprender, destacando ainda que não se trata apenas de aprender a aprender, a fazer, a conviver. Trata-se também de “*aprender porquê*”. Nesse princípio, Freire propôs uma mudança de paradigma, considerando todos os seres humanos incompletos e inacabados: completam-se convivendo com os outros. Conscientes desse processo, seres humanos são movidos pela esperança, necessitam do sonho e da utopia para viver plenamente (FREIRE, 1977).

Vygotsky, expoente do Sócio-Interacionismo, postula que o professor deve ser um mediador entre o sujeito que aprende e o conhecimento, “*mediar consiste nas ações de um agente intermediário em uma relação. A relação homem-mundo não é uma relação direta, mas fundamentalmente mediada*” (VYGOTSKY, 1984, p.127).

Ao longo do processo de desenvolvimento, o ser humano deixa de necessitar das marcas externas e passa a utilizar signos internos, o que implica no processo de internalização. A partir do contato com os objetos e eventos sociais, a internalização dos mesmos passa a substituí-los, criando representações, mobilizando processos criativos, que possibilitam aprendizagens (VYGOTSKY, 1984, p.55).

Essas proposições teóricas, dentre outras são relevantes diante dos novos desafios decorrentes da legislação e das políticas públicas vigentes sobre a educação inclusiva. Nas diferentes áreas do conhecimento estamos diante de grandes transformações educacionais: mudanças nos

parâmetros curriculares nacionais, na legislação referente à acessibilidade à escola, mudanças na obrigatoriedade do ensino, na fundação de um outro tipo de ensino e de escola, que se pretende inclusiva e que, no Brasil, por força de lei recebe essa denominação. Existe o direito universal à educação e as escolas brasileiras têm a obrigatoriedade legal de acolher a todos. Entretanto, se existe alguma coisa que pode ser nomeada como mudança no cenário atual da educação e do ensino, em diferentes áreas, isso não se refere apenas à nomenclatura, nem somente à legislação. Essa mudança relaciona-se com a possibilidade de questionar modelos, argumentos, paradigmas e de propor outros novos, originais, impensáveis até o momento. A pesquisa sobre os temas em questão insere-se nessa trama complexa, e não se concebe o ensino e a aprendizagem diante de tantos desafios dissociados da pesquisa.

A educação inclusiva prevê a inserção de indivíduos em classes regulares, independentemente de suas condições físicas, cognitivas, sensoriais, origem socioeconômica, raça ou religião. Este *aprender juntos* implica levar em consideração o contexto histórico-cultural e social em que estão inseridos. A idéia de ser humano imerso num contexto social como tendo corpo e mente, enquanto ser biológico e social, como membro da espécie humana e participante de um processo histórico, conjuga com a concepção histórico-cultural (OLIVEIRA, 2005).

A imagem de uma sala de aula homogênea, sem diferenças não corresponde à realidade da sociedade e sim a uma ideologia autoritária que vai destruindo e segregando o que não é dominante. Descobrir esta educação atenta aos direitos humanos e que coincide com a legislação referida, como a Declaração de Salamanca, o Fórum Mundial de Educação do Senegal, Dakar, também a Constituição do Brasil de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que afirmam que os sistemas de ensino devem assegurar aos alunos com necessidades educativas especiais currículos, métodos e técnicas, recursos educativos e organização específica, para atender às suas necessidades.

Implementar e manter a educação inclusiva carrega em seu bojo a necessidade de mergulhar

na educação em toda a sua complexidade, em toda sua rica variedade, em conhecer o outro, desfazendo idéias preconcebidas e discriminação impensada e ver a heterogeneidade como algo rico e valioso: “Opor a aventura da diferença, a curiosidade intelectual, à monotonia de um padrão único é uma atração no aprendizado” (MINDLIN, 1998, p.12).

Estas afirmativas coincidem com a Declaração de Salamanca na qual consta que as “escolas regulares com orientação para a educação inclusiva permitem uma real educação para todos” (DECLARAÇÃO DE SALAMANCA, 1994, p.9).

Falar em inclusão é falar de multiplicidade, de diversidade, de integração. A interação social é essencial nesta dinâmica, uma vez que favorece aprendizagens significativas e a expressão de múltiplas linguagens: verbal, corporal, bem como a afetividade, a criatividade a imaginação que, segundo teóricos como Piaget, Vygotsky, Wallon, dentre outros, constituem funções mentais superiores, tipicamente humanas (LA TAILLE, 1996).

Para Vygotsky (2003, p.53) o exercício pleno da criatividade está intimamente relacionado com a aprendizagem: “Nunca foi tão importante criar como em nossos tempos. Os mecanismos de controle não são fixos e padronizados, mas sim oscilantes e difusos, exigindo estratégias de enfrentamento capazes de ensinar múltiplas ações”.

Estas estratégias de enfrentamento carregam em seu bojo a importância do reconhecimento do outro, o respeito, a tolerância. Para ampliar a reflexão aponta-se: essas questões são reais, ou trata-se de mais uma oposição binária entre inclusão e exclusão?

O que ocorre em nossos tempos é que alguns matizes de diferenças até aqui ignorados, ou ocultos tem sido repensados, pelo menos não negados, talvez porque a legislação tenha estabelecido critérios mais rigorosos, ou por outras razões. As formas de diferenças do corpo, de aprendizagem, de linguagem, de movimento, de ser, de vestir-se, de viver, devem ser vistas não como um atributo, uma propriedade, uma característica dos chamados de diferentes, mas como uma possibilidade de ampliar a compreensão acerca da intensidade das diferenças humanas.

Desse modo, pessoas com necessidades educativas especiais necessitam de ações mediadas, dos agentes mediadores, da postura de mediação do professor, da família, dos agentes culturais, sempre em interação com pessoas sem necessidades educativas especiais. Na medida em que esse processo se consolida, pessoas sem necessidades educativas especiais tornam-se também mediadores e o processo se reconfigura. Trata-se de novos tempos, que exigem outras posturas, nas quais a interação social é imprescindível. Mas, essa proposta pressupõe uma dinâmica de aceitação de diferenças, em uma postura ética solidária (SKLIAR, 2003).

Larrosa e Skliar (2002) sugerem uma pedagogia do diálogo, da harmonia, da empatia, não para terminar com as diferenças, mas para manter a tensão entre elas, compreendendo que é da tensão que emerge a criação de algo novo e a possibilidade de uma nova ordem, que subverte o caos. Não se trata de caracterizar o que é a diversidade e quem a compõe, mas sim de compreender melhor como as diferenças constituem seres humanos.

Morin (2000) descreve que as interações entre indivíduos produzem a sociedade que, por sua vez, testemunha o surgimento da cultura e que retroage sobre os indivíduos pela cultura. Para as instituições, essas afirmativas devem conduzir ao reconhecimento e à legitimação de novas práticas, reconhecendo e respondendo às necessidades diversificadas das pessoas, acomodando os diferentes estilos e ritmos de aprendizagem. Longe de tratar-se de um problema específico da pedagogia, refere-se a todas as áreas do conhecimento e dilui-se pelas malhas da rede social.

Na realidade, as pessoas com necessidades educativas especiais não podem ser descritas em termos de melhor e/ou pior, bem ou mal, superior ou inferior, maioria ou minoria, dentre outras considerações. O fato de assinalar algumas necessidades educativas especiais como sendo diferenças volta a posicionar essas marcas, essas identidades como sendo opostas à idéia de norma, do normal e, então, daquilo que é pensado e fabricado como o correto, o positivo, o melhor (RODRIGUES, 2006).

Nessa perspectiva, cabe aos pesquisadores e estudiosos de diferentes áreas do conhecimento questionar se o sistema tem tentado discutir a questão do outro nas políticas inclusivas, ou se o que preocupa é a obsessão pelo outro. Não parece um exagero afirmar que a escola atual ainda não se preocupa genuinamente com o outro, mas tem se tornado muitas vezes obsessiva diante de cada fragmento da diferença em relação à mesmice.

Se o conhecimento é múltiplo, variado, não estanque; se o processo de transmissão de ensinamentos não fica restrito às escolas é de grande importância que se repense também a formação de professores em diferentes níveis, para atuar no contexto dessa sociedade do conhecimento. É fundamental que sejam planejados processos formativos preparando o educador para uma atitude aberta frente ao e no mundo, pronto para aceitar o novo e a promovê-lo, ajudando a desenvolver nas pessoas com quem se relaciona um processo de subjetivação autônomo e singular. Em outras palavras, o educador deve estar preparado para o principal desafio que se lhe coloca hoje, que se denomina como produzir novas potencialidades

É uma possibilidade que se abre para o desenvolvimento e para o benefício de todos, com ou sem necessidades especiais, nas escolas e nas diferentes instituições trazendo consigo um conjunto de fatores, para que todos possam ser inseridos totalmente na sociedade em todos os seus segmentos: trabalho, lazer, saúde, dentre outros.

A inclusão se concilia com uma educação para todos e com um ensino especializado ao aluno, mas não se consegue implantar essa opção de inserção sem enfrentar um desafio ainda maior: o que recai sobre o fator humano. Os recursos físicos e os meios materiais para a efetivação de um processo inclusivo de qualidade cedem um espaço de prioridade para o desenvolvimento de novas atitudes e formas de interação na vida em sociedade, exigindo uma nova postura diante da aceitação das diferenças individuais, da valorização de cada pessoa, da convivência na diversidade humana e da aprendizagem por meio da cooperação. Essas iniciativas promovem a adaptação das pessoas, com e sem necessidades educativas especiais, enfatizando as interações

sociais e a aprendizagem por meio da cooperação, na qual professores são mediadores.

Uma das questões centrais que determina mudanças nada mais é do que a evidência do surgimento de novas luzes no bojo do desenvolvimento da humanidade, impregnada pela inclusão do tempo, da história e do sujeito como ator e construtor, precipitando crises conceituais. Trata-se de criticar sistemas de determinação, teorias e, pela própria impotência em satisfazer a realidade, o estabelecimento de caminhadas em direção a novas propostas, novas perspectivas.

Considerações Finais

O processo de desenvolvimento dos seres humanos segue a aprendizagem, mas vai além dela, ativando potenciais humanos. “A aprendizagem e o desenvolvimento, ainda que diretamente ligados não se processam simetricamente. O desenvolvimento não é estanque, nem acompanha a aprendizagem como uma sombra acompanha o objeto que a projeta” (VYGOTSKY, 1984, p.79).

Existe uma dependência recíproca, complexa e dinâmica, que não pode ser explicada por uma única fórmula especulativa, nem apriorística. Para Vygotsky (1984; 1987; 2003) a interação social é fundamental no desenvolvimento humano e na aprendizagem. Com base nessa afirmativa, a avaliação não pode ser definida de modo estanque, *a priori*, fechada em si mesma. A avaliação está integrada ao currículo e não pode ser dissociada do projeto educativo em sua totalidade, incluindo as políticas públicas, os projetos escolares, as propostas implícitas e a diversidade sócio-educacional.

A abertura das escolas para as diferenças tem a ver, dentre outras questões, com uma mudança radical nos processos de ensino e aprendizagem. Inclui uma proposta de ruptura entre as fronteiras existentes em diferentes disciplinas, entre saber e realidade. Isso implica em uma valorização da multiplicidade, da integração de saberes, das redes de conhecimento que, a partir daí se formam e se constituem e que se inserem também nas novas tecnologias da informação. Assinala para a transversalidade das áreas curriculares e para a autonomia intelectual do aluno, autor do

conhecimento e que, por isso mesmo, imprime valor ao que constrói. Esse processo não pode prescindir da interação social.

Vygotsky (1987) afirma que existe uma interação entre o sujeito e o ambiente no processo de construção do conhecimento. Não se apreende a realidade diretamente, mas por reconstrução. Ensinar é, então, muito mais do que transmitir informações. Implica em mobilizar nos educandos o prazer de aprender. Avaliar é muito mais do que simplesmente medir e comparar: implica em integrar, promover ações interativas e adaptativas a todas as crianças.

A educação inclusiva é uma possibilidade de romper as barreiras que inviabilizam a aceitação das diferenças entre as pessoas. Mas, trata-se de um processo complexo, que exige capacitação, exercício da tolerância, conhecimento e que também necessita de avaliação permanente.

Diferentes terminologias percorrem hoje a trajetória rumo à diversidade, o que se presentifica na educação inclusiva. Implica, no entanto, que cada país deve definir e adotar políticas públicas pensadas desde sua própria realidade, apropriadas ao contexto, à sociedade e à cultura, e o processo de avaliação não pode ser dissociado desses princípios norteadores. A educação inclusiva de qualidade, que vise realmente integrar diferenças deve convocar os governantes, os professores, as famílias e a sociedade como parceiros diante desses desafios. Mais do que isso: trata-se da necessidade de rever paradigmas, de analisar a legislação, de conhecer e contextualizar políticas públicas contemporâneas.

Questões inclusivas, sociais e educacionais presentes na complexa dinâmica que caracteriza o ensino, a aprendizagem e a vida em sociedade pedem por novos olhares: olhares múltiplos para romper com a hegemonia epistêmica dos grandes saberes, contemplando a busca de olhares iluminados por novos focos e instrumentos que possam descer fundo na ordem implícita, penetrando no subjacente e no subjetivo. Trata-se de uma visão de escuta das vozes de uma ciência que, em sua busca transdisciplinar é capaz de gestar o novo em um movimento de olhar para o ensino e para a aprendizagem sob novos ângulos. Não há um modelo único para ensinar, assim como nem todos os seres humanos apresentam ritmos

idênticos para aprender. Ainda, há aprendizagens distintas, assim como cada ser humano é diferente do outro. Uma visão hegemônica de ensino, na qual todas as crianças aprendem do mesmo modo e no mesmo ritmo é uma utopia, um contido expansivo, que não pode ser aprisionado por nenhuma ideologia, nenhuma legislação. A multiplicidade representa o convite para a coragem de espiar por frestas inusitadas e conseguir ver outras dimensões da realidade. Trata-se de uma subversão do olhar.

Morin (2000) descreve que as interações entre indivíduos produzem a sociedade que, por sua vez, testemunha o surgimento da cultura, e que retroage sobre os indivíduos pela cultura. Assinala que a complexidade não poderia ser compreendida dissociada dos “elementos que constituem: todo o desenvolvimento verdadeiramente humano significa o desenvolvimento conjunto das autonomias individuais, das participações comunitárias e do sentimento de pertencer à espécie humana” (MORIN, 2000, p.52).

Para as escolas, essas afirmativas devem conduzir ao reconhecimento e à legitimação de novas práticas, reconhecendo e respondendo às necessidades diversificadas dos alunos, acomodando os diferentes estilos e ritmos de aprendizagem, assegurando uma educação de qualidade para todos. É uma possibilidade que se abre para o desenvolvimento e para o benefício de todos, com ou sem necessidades especiais, nas escolas e nas diferentes instituições, trazendo consigo um conjunto de fatores, para que todos possam ser inseridos totalmente na sociedade em todos os seus segmentos: cultura, trabalho, lazer, saúde.

A educação inclusiva propõe pensar a diferença como uma marca humana, presente em todas as situações sociais e, conseqüentemente, em todas as salas de aula, nos diversos níveis e modalidades de ensino e realidades sócio-culturais.

De acordo com Mantoan (2006, p. 192): “As diferenças são produzidas e não devem ser naturalizadas, como pensamos habitualmente. Essa produção é sustentada por relações de poder e merece ser compreendida, questionada e não apenas respeitada e tolerada”. Para tanto, não basta aceitar a inclusão de pessoas com necessidades educativas especiais, uma vez que a hierarquia

continua presente, em forma de generosidade ou benevolência para com aquele que é diferente.

Pensar a diferença é pensar nas relações estabelecidas entre os sujeitos da escola: quem são nossos alunos? Quais histórias trazem? Qual papel nós professores desempenhamos nessa mediação? Por quais caminhos podemos ensinar

e como alunos com necessidades educativas especiais podem aprender? O desafio se coloca na mudança paradigmática, de modo a superar o *habitus* constituído e atingir o que se espera da escola inclusiva, o que, considerando as reflexões apresentadas, não pode ser respondido somente com base na legislação.

Referências Bibliográficas

- BIANCHETTI, L. Aspectos Históricos da Educação Especial. Revista Brasileira de Educação Especial, Piracicaba, v.II, n.3, p.7-19, 1995.
- BORDIEU, P. A Economia das Trocas Simbólicas. São Paulo :Perspectiva, 2004 .
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Portaria CENESP/MEC, n. 69. Brasília, 1986.
- BRASIL, Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil – 14 de Janeiro de 1967. Brasília, DF: Fundação Projeto Rondon – Minter, 1986.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1988
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. D.O.U.de dezembro de 1996. Florianópolis: Sindicato das Escolas Particulares de Santa Catarina, 1996.
- BRASIL. Boletim da UNESCO sobre Educação Inclusiva. Brasília: Corde, 1998.
- CARDOSO, M. Aspectos Históricos da Educação Especial: Da Exclusão à Inclusão – Uma Longa Caminhada. IN: MOSQUERA, J. M. e STOBAÜS, C. (Org.) Educação Especial: Em Direção à Educação Inclusiva. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003,P.15/26.
- DECLARAÇÃO DE SALAMANCA E LINHA DE AÇÃO SOBRE NECESSIDADES EDUCATIVAS ESPECIAIS. Brasília: Corde, 1994.
- DINIZ, D. e GUILHELM, D. O que é Deficiência. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- DURU-BELLAT, M. Vencer o Grande Desafio da Igualdade de Oportunidades. Label-France: Revista do Ministério de Relações Exteriores. n.54, Abril-Junho 2004.
- FREIRE, P. Educação como Prática e Liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1971.
- FREIRE, P. Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Pedagógica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- GUTIERREZ, F. Linguagem Total: Uma Pedagogia dos Meios de Comunicação. São Paulo: Summus, 1978.
- LA TAILLE, Y. Piaget, Vygotsky e Wallon :Abordagens Psicogenéticas em Discussão. São Paulo: Summus, 1996.
- LARROSA, J. e SKLIAR, C. (Org). Habitantes de Babel. Política e Poética da Diferença. Belo Horizonte: Atlântica, 2002.
- MANTOAN, M. T. O direito de ser, sendo diferente na escola. IN: RODRIGUES, D. (Org). Inclusão e Educação: Doze olhares sobre a Educação Inclusiva. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p.133-209.
- MCLAREN, P. A Vida nas Escolas: Uma Introdução à Pedagogia Crítica nos Estados Unidos. Porto Alegre: ARTMED, 1997.
- MORIN, E. Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro. São Paulo: Cortez, 2000.
- OLIVEIRA, M. K. Vygotsky: Aprendizado e Desenvolvimento-O Processo Sócio-Histórico. São Paulo: Scipione, 2005.
- RODRIGUES, D. Educação e Diferença: Valores e Práticas para uma Educação Inclusiva. Portugal: Porto, 2006.
- SILVA, T. T. A Política e a Epistemologia do Corpo Normalizado. Rio de Janeiro: Espaço, 1997.
- SKLIAR, C. E se o Outro não estivesse aí? Notas para uma Pedagogia (Improvável) da Diferença. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- UNESCO. Declaração Mundial de Educação para Todos: Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas do aprendiz. Tailândia, 1990.
- VYGOTSKY, L. S. Psicologia Pedagógica. São Paulo: Martins Fontes, 1984.
- VYGOTSKY, L. S. La Imaginación y la Arte en la Infancia. Espanha: Akal, 2003.
- VYGOTSKY, L. S. Psicologia e Pedagogia: Bases do Desenvolvimento e Aprendizagem. São Paulo: Centauro, 2005.

Recebido em fevereiro de 2010

Aprovado em maio de 2010

Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes

Higher Education Student Financing Fund (FIES): Vision of Students

Zenaide dos Reis Borges Balsanulfo de Oliveira¹
Beatrice Laura Carnielli²

Resumo:

O presente artigo analisa a operação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e a percepção de dirigentes e alunos de Instituições de Ensino Superior IES privadas sobre sua contribuição para a expansão da educação superior. As informações que fundamentaram o texto foram coletadas por meio da análise de documentos, da legislação pertinente, entrevistas semi-estruturadas com dirigentes das IES e grupo focal com alunos financiados. Evidenciou-se o consenso de que o FIES tem uma contribuição relevante na expansão das oportunidades de permanência e conclusão da educação superior. Segundo os alunos, sem o empréstimo concedido com os recursos do Fundo não teriam concluído o curso superior. Nos depoimentos, foram também registradas críticas à disseminação das informações sobre as normas que regem a concessão e o pagamento do empréstimo e a exigência do fiador.

Palavras-chave: Financiamento da educação superior. Crédito Educativo. Gestão da Educação. Política Educacional. Economia da Educação.

Abstract:

This article analyzes the operation of the Higher Education Student Financing Fund (FIES) and the perception of managers and students of private Higher Education Institutions (IES) about its contribution to the expansion of higher education. The information that supported the text was collected through document review, the relevant legislation, semi-structured interviews with leaders of the IES and a focus group with students. It was consensus that the FIES has an important contribution in expanding opportunities of stay and completion of higher education. According to students, without the loan, they would not have finished college. In the statements, there were also critics about the dissemination of information about the rules that governs the granting and payment of the loan and the guarantor requirement.

Keywords: Financing of higher education; Educational Credit; Education Management; Educational policy; Economics of Education.

1 Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília; Coordenadora do Curso de Pedagogia da Faculdade de Ciências sociais de Tecnológicas Facitec – Taguatinga – DF. zenaideborges@yahoo.com.br

2 Mestre e Doutora em Educação; Professora do programa de Mestrado e Doutorado na Universidade Católica de Brasília. beatrice@ucb.br

Em nível federal, já ocorreram diversas iniciativas de crédito educativo. Inicialmente, foi criado o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), em 23 de agosto de 1975, com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18/8 do mesmo ano, e implementado no primeiro semestre de 1976. Nos primeiros anos, o Programa foi operacionalizado com recursos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF) e bancos comerciais. A Lei 8.436/92 reformulou o Programa, e o CREDUC passou a ser administrado e supervisionado pelo então Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1993, ocorreram outras alterações, ficando a CEF como único agente financeiro. Introduziram-se novas fontes de financiamento e restringiu-se o acesso ao programa a estudantes carentes de instituições privadas, unicamente para o pagamento das mensalidades.

Na análise de Shwartzman (2001), o CREDUC sofreu as conseqüências de sua má engenharia financeira, pois subsidiou a taxa de juros e a correção monetária do financiamento, num período de elevada inflação. Este fato, associado à inadimplência dos alunos, fez com que a continuidade do Programa estivesse na dependência do aporte contínuo de novos recursos monetários do MEC. Por essa razão, foi inviável a criação de um fundo rotativo auto-suficiente.

Segundo o mesmo autor, a falta de definição do alvo preciso para o CREDUC foi outro problema, considerando que o correto seria buscar entre os alunos mais carentes os que apresentavam melhor rendimento escolar e maior dedicação aos estudos e, sobretudo, aqueles matriculados em instituições de boa qualidade, em cursos estratégicos para o país. Entretanto, o maior número dos alunos beneficiados pelo CREDUC estava concentrado em instituições comunitárias, em cursos noturnos, nas ciências sociais e humanas.

Sucedendo ao CREDUC, foi criado pela Medida Provisória nº 1.827/99, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), ainda em funcionamento, e regulamentado pela Lei nº 10.260/2001. É um apoio financeiro sob a forma de concessão de financiamento aos estudantes regularmente matriculados em cursos superiores em IES privadas, com avaliação positiva no Exame Nacional de Cursos (ENC), hoje Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

Conforme a Portaria Normativa n. 2/2008, são considerados os cursos de graduação com avaliação positiva aqueles que obtiverem conceito maior ou igual a 3 na edição mais atualizada do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). O Programa permitiu, inicialmente, o financiamento de até 70% do valor da mensalidade cobrada pela instituição de ensino. A partir de setembro de 2005, passou a financiar 50% e, com a publicação da Lei 11.552/2007, 100%.

Conforme a Lei nº 10.260/2001, os critérios para concessão do financiamento são: o candidato estar regularmente matriculado no curso, sem a hipótese de se afastar da instituição por um ano, e desempenho acadêmico com 75% de aprovação nas disciplinas cursadas. Uma inovação do Programa é a utilização de Títulos do Tesouro a serem utilizados pelas IES para a quitação de seus débitos tributários federais, como contrapartida das semestralidades/anuidades devidas pelos alunos.

Com a Lei 11.552/2007 o financiamento não é mais restrito aos alunos dos cursos de graduação, estendendo-se aos alunos matriculados nos cursos de mestrado/doutorado, desde que haja disponibilidade de recursos e após o cumprimento do atendimento prioritário aos estudantes de graduação.

Quanto ao reembolso do financiamento, segundo a Lei 11.552/2007, a amortização terá início no sétimo mês após a conclusão do curso, ou antecipada por iniciativa do estudante. Nos doze primeiros meses, em valor igual à parcela da mensalidade do último semestre cursado. O restante do saldo devedor será parcelado em até duas vezes o prazo de permanência na condição de estudante financiado, conforme regulamento a ser expedido pelo agente operador. Cumpre ressaltar que o aluno financiado, enquanto cursa a IES, é obrigado a pagar, a cada três meses, os juros incidentes sobre o financiamento, limitados ao montante de R\$50,00 (cinquenta reais), que serão subtraídos do saldo devedor.

A Lei nº 12.202/2010 trouxe novas modificações no mecanismo do FIES. As alterações mais significativas se referem à taxa de juros, que passa a ser de 3,5% para todas as graduações; a ampliação do prazo de quitação da dívida, para até três vezes o período do curso; a extensão do

financiamento aos alunos dos cursos tecnológicos e do ensino médio, ainda que a prioridade seja a dos alunos da educação superior.

Outra possibilidade trazida pela nova lei se refere aos egressos dos cursos de medicina, pedagogia e licenciaturas pagarem sua dívida com o FIES por meio da prestação de serviços à comunidade.

O financiamento das anuidades dos estudantes de nível superior é uma forma de estimular a permanência e a conclusão do curso pós-secundário. Este financiamento, contudo, não cobre a totalidade das despesas educacionais, pois uma parte é financiada pela renda dos estudantes, seus familiares e outros envolvidos (CASTRO, 2001). As despesas para o indivíduo são representadas pelos recursos que o aluno tem que gastar para freqüentar a universidade: aquisição de livros, transporte, fotocópias e outros. No caso de IES privadas, acrescenta-se a mensalidade. Dessa forma, conclui-se que os principais financiadores do ensino superior são os estudantes, e/ou respectivas famílias e o Estado, representado pelo governo, por meio das receitas obtidas por via fiscal (CABRITO, 2002, p. 70).

Os alunos e o FIES

Como se observa, o crédito educativo para estudantes de cursos de graduação é uma iniciativa que conta com mais de três décadas e está, ainda, em processo de construção. Cabe analisar, a seguir, de que forma o crédito educativo é percebido e avaliado pelo principal segmento com ele envolvido: os estudantes beneficiários.

Segundo os alunos beneficiados, o principal motivo alegado por eles para recorrer ao financiamento do FIES foi a falta de recursos para custear as mensalidades do curso freqüentado. Desta forma, o financiamento representou:

Alguns alunos informaram ter pensado em desistir de freqüentar o curso por falta de condições de efetuar o pagamento das mensalidades. A maioria vê no FIES a esperança de terminar o curso de graduação. Mesmo os alunos que possuem emprego sentem a necessidade de um financiamento para integralizar o pagamento da mensalidade do curso. Afirmaram que o salário que recebem

não é suficiente para custear todos os gastos da faculdade. Ou, como informaram outros alunos:

Schwartzman(1995)corroboraos depoimentos quando afirma que investir em educação superior, por meio do FIES, é possibilitar aos alunos de nível intelectual e baixa renda familiar o acesso às instituições de educação superior e a realização do sonho de concluir um curso de graduação.

Diferente dos demais, um aluno explicou já possuir uma graduação, tendo visto no FIES a oportunidade de economizar recursos com a finalidade de, ao término do curso constituir um escritório de advocacia para o exercício da profissão. Outro acredita que, ao final do curso, concluído graças ao FIES, poderá pensar na montagem do seu próprio negócio, onde possa exercitar os conhecimentos adquiridos durante o curso de graduação que cursou.

Alguns alunos consideraram o atendimento da CEF relativamente bom, porque foram bem atendidos e muitas dúvidas foram sanadas. Ressaltaram que o atendimento foi cordial e respeitoso. Justificaram, dizendo que havia poucas pessoas na agência, no momento do atendimento.

Outros alunos apresentaram queixas no tocante ao atendimento da CEF, haja vista a dificuldade em obter informações precisas em tempo hábil. Declaram que os profissionais designados para o atendimento aos alunos financiados não estão devidamente capacitados.

Quanto à exigência do fiador, as opiniões apresentaram-se divididas. Alguns alunos afirmaram que a presença do fiador, para diminuir a inadimplência, bem como pelo fato de que muitos alunos terminam o curso e ficam ou continuam desempregados, assegura o retorno do financiamento e, ainda, aumenta a responsabilidade do aluno por envolver mais uma pessoa no pagamento da dívida:

As opiniões positivas no tocante à exigência do fiador são resultantes da consciência que alguns alunos têm da necessidade do retorno do financiamento para a manutenção do Fundo e, conseqüentemente, da possibilidade de financiar outros estudantes que se encontram na mesma situação em que eles estavam sem condições de arcar com os gastos decorrentes do pagamento das semestralidades/anuidades.

A maior parte dos alunos considera que a exigência do fiador dificulta o acesso ao financiamento. Muitos alunos informaram que são pré-selecionados e têm seu contrato inviabilizado por não apresentar um fiador. O fiador é responsável durante todo o período em que vigorar o financiamento. Além disso, deve comparecer à Caixa Econômica Federal para assinatura do contrato, bem como dos subsequentes termos aditivos. É, portanto, motivo de desconforto para muitos alunos.

Os entrevistados ressaltaram que existe o constrangimento com a relação à exigência do fiador. A obrigação do pagamento do contrato é do aluno e não do fiador. O aluno que foi beneficiado precisa buscar mecanismos para o pagamento da dívida. Na situação de o aluno não ter condições de pagar, o fiador será obrigado a pagar:

Um expressivo número de alunos manifestou seu desacordo com a necessidade de reembolsar o recurso recebido do FIES, pois existe uma insegurança em relação ao pagamento das prestações depois da conclusão do curso. O argumento de alguns alunos prende-se ao fato dos juros cobrados, bem como à dificuldade em ingressar no mercado de trabalho.

Alguns alunos acreditam que haverá facilidade de pagamento depois do término da graduação, visto que o valor da dívida será dividido em várias parcelas, o que facilita seu pagamento.

Os alunos não concordam com o prazo determinado para a quitação do valor financiado. Para eles, deveria existir, por parte da CEF, uma flexibilização na forma e prazo de pagamento por meio de acordo entre a financeira (CEF) e os financiados após o término do curso, com o objetivo de verificar as condições em que o aluno se encontra, ou seja, se o aluno está empregado e apto a iniciar a pagamento do FIES:

Alguns alunos, principalmente aqueles que estão na fase de conclusão do curso, demonstraram arrependimento em terem aderido ao FIES, dizendo que não indicariam o financiamento para outros alunos, em virtude da dívida que assumem na conclusão do curso.

Mesmo não conhecendo os critérios relativos ao prazo e valor do financiamento, alguns alunos acreditam que o FIES, por ter facilitado a conclusão

do curso e o ingresso no mercado de trabalho, lhes dará condições para pagar o financiamento.

Os alunos afirmam que o Programa auxiliou no pagamento da mensalidade do curso no momento em que não tinham condições de arcar com a despesa. Ressaltaram ter ciência de que é um financiamento, mas estão seguros de que, após a conclusão do curso de graduação, poderão fazer o reembolso. Além disso, proporciona ao aluno um planejamento que lhe permitirá, no final do curso, se inserir no mercado de trabalho ou criar seu próprio negócio, para utilizar os conhecimentos adquiridos.

Alguns alunos afirmaram que dependem do FIES para concluir o curso. Entendem que é uma dívida que foi adiada e que, futuramente, será paga com juros. Contudo, foi, no momento, o que permitiu a permanência na faculdade.

Quanto às desvantagens, um significativo número de alunos apontou a falta de informação. Sugeriram um maior envolvimento dos órgãos gestores do FIES com as IES e, conseqüentemente, contato com os alunos. Outro aspecto apresentado faz menção ao direcionamento de vagas, que traz privilégio a alunos de determinados cursos em detrimento de outros, o que pode frustrar o sonho de realização do curso desejado.

Outra desvantagem apresentada foi no tocante à flexibilidade da forma de pagamento oferecida pela CEF, considerando que a maioria dos alunos que adere ao FIES é de baixa renda. Acreditam que a flexibilidade diminuiria a inadimplência. Ainda acerca da flexibilidade, declararam que daria oportunidade para o ingresso no curso de pós-graduação.

Considerações Finais

O presente estudo analisou o FIES, seus mecanismos de financiamento, bem como as contribuições e limitações com vistas à expansão da educação superior.

Para tanto, além da análise de documentos do MEC e da CEF, gestora do FIES, colheram-se os depoimentos dos planejadores do programa, dirigentes de IES e alunos financiados. O conjunto de informações levantadas apontou que os critérios para alocação de recursos ao FIES é pautado

numa estimativa na qual são considerados o desembolso relativo aos contratos já existentes e os novos contratos, conforme meta estabelecida pelo MEC para o exercício financeiro subsequente. Na composição dos recursos a serem despendidos, o reembolso efetuado pelos beneficiários por meio do financiamento representa mais de 50% do total, o que explica e justifica a exigência do fiador. Seguramente, a elevada inadimplência registrada no CREDUC, que antecedeu o FIES, conduziu à adoção dessa garantia, questionada por dirigentes e alunos financiados, pela dificuldade envolvida em conseguir quem se disponha a prestar fiança.

Desde o início da década, o FIES tem desempenhado um papel importante na expansão da educação superior por garantir os recursos financeiros necessários para o pagamento das semestralidades/anuidades para aqueles que não os possuem. Além da contribuição à democratização da educação superior, o FIES tem contribuído também para a superação do desequilíbrio entre as regiões, canalizando um maior volume de recursos para as regiões com renda média *per capita* mais baixa, o Norte e Nordeste.

Os critérios de atendimento do FIES estão em processo de definição. Normas recentemente editadas, a Lei 11.552/2007 e a Portaria Normativa nº. 2/2008 introduziram alterações marcantes na distribuição de recursos. Estabeleceram-se prioridades que contemplam bolsistas do ProUni e cursos prioritários, entre os quais estão os voltados para a formação do magistério da educação básica e cursos de tecnologias.

Constatou-se haver consenso entre os entrevistados quanto à contribuição do FIES para a expansão das oportunidades de conclusão de um curso superior. Nesse sentido, o Fundo incentiva o ingresso na educação superior pela garantia de poder concluí-la, contribuindo para sua democratização. Emblemático é o depoimento dos alunos que atribuíram ao FIES a possibilidade da “concretização de um sonho”, qual seja, o da obtenção de um diploma de nível superior.

A operação do financiamento relativa às exigências para a assinatura dos contratos e sucessivos aditamentos recebeu críticas dos dirigentes das IES e alunos financiados. A principal delas refere-se à dificuldade de se contar

com informações ágeis e atualizadas quanto às providências e exigências a serem cumpridas. A dificuldade enfrentada pelos intermediários (IES) e destinatários finais do financiamento, os alunos, em se manter atualizados quanto às normas que regem o FIES, pode ser atribuída, em parte, às mudanças introduzidas no programa, cuja regularização se encontra em fase de construção.

Uma última consideração concerne ao crédito. Sob diferentes formas, é uma prática adotada pela maioria dos países, no reconhecimento de que a educação superior deve ser apoiada pelos benefícios que traz ao desenvolvimento da sociedade, bem como para os indivíduos que não conseguem concluí-la, não podendo arcar com as despesas dela decorrentes. Conforme explica Schwartzman (1995), o crédito educativo justifica-se pelo fato de que a educação é, sobretudo, um investimento em que o retorno é maior que o investimento, seja do ponto de vista social ou privado. Investir em educação superior é possibilitar aos alunos de baixa renda familiar o acesso às instituições de educação superior e à realização do sonho de concluir um curso de graduação.

Uma crítica recente dirigida ao FIES é que seus recursos são insuficientes para atender à demanda potencial de alunos carentes que desejam ingressar na educação superior. Essa crítica merece duas ponderações: a primeira, no que se refere ao dado citado, que nem todas as oportunidades de financiamento oferecidas são aproveitadas; a segunda é atinente à concepção do Programa. Esse tem como parâmetro financeiro os impostos e contribuições sociais das IES privadas. Considerando que a maioria dessas IES é de pequeno porte, também seus impostos e contribuições são reduzidos, limitando as possibilidades da expansão significativa do Programa.

Cabe ressaltar que o crédito educativo não pode ser encarado como uma iniciativa voltada a ocupar “vagas ociosas” no sistema privado de educação superior, garantindo o lucro dos empresários do ensino. Certamente, ao assegurar a adimplência dos alunos, tem um reflexo positivo na situação financeira das IES privadas. No entanto, não pode ser minimizada a função social que exerce, o que a legislação, progressivamente, busca aprimorar.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei n. 8.212, de 25 de junho de 1992. Dispõe sobre a institucionalização do Programa de Crédito Educativo para alunos carentes. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 11 out. 2007.

BRASIL. Lei nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em 04 mar. 2007.

BRASIL. Lei n. 11.552, de 19 de novembro de 2007. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm>. Acesso em 5 ago. 2008.

BRASIL. Lei n. 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Dispõe Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 21 julho de 2010.

BRASIL. Portaria Normativa MEC n. 2, de 31 de março de 2008. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/portaria_normativa_mec_2_31032008_fies.pdf>. Acesso em 15 jul. 2008.

CABRITO, B. G. O financiamento do ensino superior. Lisboa: Educa, 2002.

_____. Economia da educação. Lisboa: Texto, 2002.

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

DAVIES, N. O financiamento da educação e seus desafios. ECCOS, São Paulo, v. 6, n. 1 p. 43 – 63, jun. 2004.

SCHWARTZMAN, J. O crédito educativo no Brasil. Educação Brasileira, Brasília, v. 17, n. 34, p. 71-84, 1º sem 1995.

_____. A revolução silenciosa do ensino superior. In: DURHAM, E. R.; SAMPAIO, H. (Org.). O ensino superior em transformação. São Paulo: NUPES, 2001. p. 13-30.

Recebido em fevereiro de 2010

Aprovado em maio de 2010

Perspectivas na consolidação do sistema de ensino brasileiro: o desenho da democratização proposto nas leis de diretrizes e bases – Leis 4.024/61 e 9.394/96

Consolidation perspectives of Brazilian educational system: the democratization design proposed in educational laws - 4.024/61 and 9.394/96

Oséias Santos de Oliveira¹
Clarice Zientarski²
Neila Pedrotti Drabach³
Sueli Menezes Pereira⁴

Resumo

Este trabalho investiga as políticas de organização dos sistemas de ensino brasileiro no contexto da LDB 4.024/61 e da LDB 9.394/96 e as interferências sofridas no percurso de discussão e implementação das mesmas, em especial na atual perspectiva de descentralização proposta pela Constituição Federal de 1988 elaborada no contexto de confluências entre projetos sociais democráticos e interesses neoliberais. Busca-se uma revisão contextual dos antecedentes históricos que delimitam o surgimento dessas legislações educacionais, bem como os reflexos dos condicionantes políticos e econômicos no processo de redemocratização da educação nacional. Tendo como base empírica a legislação educacional do período de 1930 aos dias atuais, a abordagem crítico-dialética possibilita um olhar retrospectivo e reflexivo sobre as políticas que delimitam a redução do papel do Estado no atendimento das demandas sociais, dentre elas a educação. Os aportes teóricos possibilitam uma análise das intenções e ações de uma sociedade que se liberta das amarras antidemocráticas e que, ao mesmo tempo, sofre os impasses dos interesses do capitalismo, com forte interferência nas normativas educacionais expostas na necessidade de implementação dos Sistemas de Ensino e a aposta na descentralização com forte apelo ao envolvimento local.

Palavras-chave: Sistema educacional; Legislação educacional; Descentralização; Democratização.

Abstract

This paper investigates the political organization of educational systems in the Brazil in 4024/61 and 9394/96 laws and the interference suffered in the course of discussion and implementation of these, especially in the current context of decentralization proposed by the Federal Constitution of 1988 developed in a context of convergence between social democratic projects and neoliberal interests. The work searches a contextual review of historical that defines the appearance of these educational laws, and the reflections of political and economic conditions in the redemocratization of national education. Based on empirical educational legislation of the period from 1930 to today, with a critical-dialectical approach, and provides a reflective look back on the policies the boundaries to reduce the State's role in meeting the social demands, among them education. The theoretical contributions provide an analysis of intentions and actions of society that releases a antidemocratic history, and at the same time have the impasses of the interests of capitalism, strong interference with the educational standards exposed the need for implementation of education system on decentralization with strong appeal for local involvement.

Keywords: Educational system; Education laws; Decentralization; Democratization.

1 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação//UFMS - oseias.ol@uol.com.br

2 Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação//UFMS - claricezientarski@yahoo.com.br

3 Mestre em Educação – Pedagoga do IFPR - neila.drabach@ifpr.edu.br

4 Doutora em Educação, Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação//UFMS - sueli@ce.ufsm.br

Este texto tem como proposta abordar as questões da educação nas políticas de Estado em diferentes contextos históricos, tendo como base o processo de configuração dos sistemas de ensino na legislação educacional. Tal proposta se justifica considerando a realidade atual posta pela Constituição Federal de 1988, pela qual se impõe a reforma do Estado, especialmente na década de 1990, com implicações diretas na organização da educação: gestão democrática, autonomia dos sistemas e das instituições. Tais mudanças, decorrentes do processo de descentralização das funções do Estado, proporcionalmente, acabam por repassar um maior compromisso à sociedade e em especial à comunidade escolar.

Assim, os Sistemas de Ensino, nas esferas federal, distrital, estaduais e municipais são constituídos na perspectiva de tornar possíveis as ações, intenções e planejamentos da educação brasileira propostas na Constituição Federal, na LDB 9.394/96, nos Planos de Educação e nas propostas governamentais recentes.

Os anos de 1990 foram decisivos para a definição dos rumos da educação brasileira. Decorridos trinta e cinco anos de promulgação da LDB 4.024, de 20/12/1961, foi aprovada no Congresso Nacional a Nova Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – Lei nº 9.394 de 20/12/1996. Esta lei é fruto de discussões, análises, lutas de interesses e de engajamento de setores da sociedade que, num anseio de participação, após décadas de impossibilidade de exercer esta prática, por cerceamento da liberdade de manifestação decorrente dos mecanismos ditatoriais instaurados no Brasil nos anos 1960 - 1980, experimentam uma prática democrática.

Para se estabelecer um paralelo e buscar compreender as atuais políticas para a área da educação torna-se necessária uma retrospectiva sobre os processos educacionais anteriores, apresentados na primeira LDB, Lei 4.024/61, e nos seus antecedentes históricos. O contexto dessa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começa a se desenhar ainda nas décadas de 1930 e 1940 quando se verifica a atuação do Estado mais com o intuito de atender às pressões do momento, com definições de

políticas econômicas e de desenvolvimento. Nesse cenário, a questão educacional passa por um processo de organização, pois o sentimento nacionalista que pairava na sociedade e orientava as ações do governo precisava se firmar e, nesse contexto, a educação tem um papel relevante.

Diante dos problemas que emergem dessas situações controversas, justifica-se a necessidade de uma abordagem crítico-dialética para compreender os fatos sociais e econômicos, pela possibilidade que esta abordagem oportuniza ao questionamento da realidade social, a partir de uma postura investigativa que objetiva desvendar, mais que o “conflito das interpretações”, o “conflito de interesses” (GAMBOA, 1991, p. 97-98), justamente porque delimita um “interesse transformador” das situações ou fenômenos estudados, resgatando sua dimensão histórica e desvelando suas possibilidades de mudança. Tendo em vista essa dimensão investigativa, calca-se a análise no conteúdo das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, considerando seus respectivos momentos históricos – nacionalista liberal a partir de 1930 e globalização neoliberal a partir de 1980.

Ao buscar o clareamento desses aspectos importantes das políticas educacionais, as reflexões também caminham no sentido de compreender o papel da escola e o seu significado no esboço e na confirmação da atual sociedade inserida no contexto neoliberal.

O contexto da LDB 4.024/61: interesses ou necessidades na perspectiva de uma educação nacional?

A implantação do capitalismo industrial no Brasil, a partir de 1930, determinou uma nova organização das relações sociais, econômicas, políticas e estruturais, como a ampliação do papel do Estado e, posteriormente, do capital nacional, de modo a estabelecer um desenvolvimento econômico, social e político aos moldes dos países desenvolvidos, porém com independência em relação ao capital internacional. Dessa maneira, surgem novas exigências educacionais e novos comprometimentos que vão delimitar as políticas para a educação brasileira.

Saviani (1998, p. 9) pontua que “a origem da temática relativa às diretrizes e bases da educação nacional remonta à Constituição Federal de 1934, a primeira das nossas cartas magnas que fixou como competência privada da União ‘traçar diretrizes da educação nacional’ (Artigo 5º, Inciso XIV)”. Essa constatação referenda a necessidade de se pensar um projeto educacional em âmbito nacional.

As profundas transformações decorrentes das relações de produção e a concentração cada vez mais ampla de população em centros urbanos tornaram fundamentais novos anseios pela qualificação para o trabalho, do mesmo modo que a oferta de instrução básica à população, pela necessidade do consumo que essa produção requer. Portanto, em decorrência das exigências do novo modo de produção e de consumo, observam-se modificações profundas na forma de conceber a educação, tendo o Estado como o principal fomentador das políticas educacionais.

No entanto, essas reformas, sob influências de caráter político-ideológico, assumiram, no campo educacional, características contraditórias, uma vez que o “sistema” de ensino passou a sofrer, de um lado, a pressão popular para sua expansão, que era cada vez mais crescente, por conta das necessidades sociais advindas do desenvolvimento das relações capitalistas. De outro lado, o controle das elites, mantidas ou representadas no poder, que buscavam conter a ação popular, utilizando, principalmente, mecanismos sustentados na legislação do ensino, para manter o ensino eminentemente elitista. O que se verificou a partir daí, foi o fato do ensino ter se firmado em uma proposta não sistêmica de educação, ou seja, não visando a uma proposição do ensino enquanto sistema⁵, uma vez que as próprias desigualdades sociais existentes resultam em “uma *desigualdade sistêmica* que é congênita à sociedade capitalista

5 O termo sistema é utilizado no sentido de “conjunto de elementos, materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado” (LALANDE, 1960 apud DIAS, 1988, p. 80). Neste sentido, sistema de ensino significa “o conjunto de instituições, recursos e procedimentos, organizados de forma integrada pelo poder público, com propósito de atingir objetivos voltados para a manutenção e desenvolvimento de ensino” (CASTRO, 1998, p. 82)

ainda que dentro de um movimento contraditório” (CURY, 2008, p. 1189).

A Constituição de 1946, adotando cunho democrático-liberal define no artigo 166 que a educação é “direito de todos e será dada no lar e na escola, deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (BRASIL, 1946). Além da responsabilização do Estado com as questões educacionais, a família também é chamada a envolver-se com os assuntos da educação. Dentre os princípios defendidos nesta Constituição, destacam-se a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário a todos nas escolas públicas. Ainda, a legislação consolida que o ensino oficial ulterior ao primário seria oferecido àqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos (BRASIL, 1946, Art. 168, incisos II e III). Os princípios de gratuidade e obrigatoriedade do ensino público partem das concepções discutidas ainda na década de 1930 e apresentadas à sociedade e ao governo por meio do documento conhecido como Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

Outros setores deveriam também envolver-se com a educação, no sentido de seu financiamento e organização, como as empresas industriais, comerciais e agrícolas. Aquelas que comportassem em seus quadros de empregados mais de 100 pessoas, seriam obrigadas a manter ensino primário gratuito para os filhos de seus servidores. Além dessa normativa, ficavam as empresas industriais e comerciais obrigadas, pela imposição deste artigo, “a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores” (BRASIL, 1946, Art. 168, IV).

Ainda na Constituição de 1946, reafirmava-se o compromisso da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Capítulo II, Título VI). Em seu Art. 170 aponta a incumbência da União na organização do sistema federal de ensino e também o sistema de ensino dos Territórios. O caráter do sistema federal de ensino é definido no parágrafo único deste artigo, como “supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais” (BRASIL, 1946, Art. 170, Parágrafo Único).

A organização dos Sistemas de Ensino nos Estados e no Distrito é fixada no Art. 171, sendo que para sua implementação a União “cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional” (BRASIL, 1946). Essas normativas legais estabelecidas na Constituição abriam “a possibilidade da organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação pela via da universalização da escola básica” (SAVIANI, 1998, p. 6).

Frente a isso, Saviani (1983) propõe uma discussão sobre a existência de um Sistema Educacional no Brasil, a partir da obra Educação Brasileira: estrutura e sistema. Ao questionar a noção de sistema, sua investigação pauta-se por conflitos apresentados nos textos legais e nos discursos, afirmando que isto permite tirar algumas lições de considerável importância, pois

[...] suscitou interpretações opostas do termo ‘sistema’ inscrito na Constituição Federal (...). A primeira é que, desde que o problema é abordado a partir de determinados pontos de vista político-ideológicos, a noção de ‘sistema’ pode receber conotações bastante diversificadas, em função das perspectivas referidas. Esta conclusão põe em foco a seguinte questão: seria possível a análise do conceito ‘sistema’ prescindindo de um ponto de vista político-ideológico prévio? (SAVIANI, 1983, p. 13).

Com o intuito de criar uma lei que organizasse as diretrizes e bases da educação nacional, em 1948, o Ministro da Educação Clemente Mariani encaminha o primeiro Projeto de Lei que propõe a extensão da rede escolar gratuita até o secundário e cria a equivalência dos cursos de nível médio, mediante prova de adaptação. Este anteprojeto correspondia, em seu cerne, à Constituição, alusivo aos direitos à educação. Apresentava a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e gratuidade da escola pública em seus vários níveis de ensino. De igual modo, colocava as obrigações e responsabilidades do Estado relativo ao sistema de ensino, sendo que, no entanto, este projeto foi engavetado. Surge, então, em 15 de janeiro de 1959, o Projeto de Lei chamado de “Substitutivo Lacerda” que propunha, entre outros dispositivos, que a sociedade civil assumisse o controle da educação, defendendo, em vista disso, uma das

formas de privatização do ensino: a educação seria financiada pelo Estado, porém vinculando a responsabilidade do financiamento estatal pelas entidades privadas, ou seja, uma forma de delegação do financiamento público aos usuários do sistema, cuja prestação de ensino caberia às instituições de cunho privado. Para isso, os grupos liberais argumentavam e alegavam a chamada “liberdade de ensino”.

Ao longo de 13 anos foram travadas batalhas ideológicas com o intuito de definir-se uma lei que apontasse as diretrizes e bases para a educação nacional. Envolvimentos político-partidários, interesses de instituições privadas, divergências quanto à centralização e descentralização do ensino e mesmo reivindicações da Igreja Católica seriam parte do embate travado com setores da sociedade que se posicionavam favoráveis à intervenção pública estatal na oferta da educação nacional. Essa lei deveria substituir a Reforma Capanema de 1942, até então em vigor.

Com a discussão da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, durante o longo período que compreende de 1948 a 1961, constata-se, portanto, a disputa de duas propostas de lei que traduz a relação paradoxal e contraditória no âmbito político-econômico, cujo embate acontece entre o grupo que defendia o nacionalismo desenvolvimentista, sendo o Estado o carro-chefe no planejamento da economia estratégica para o desenvolvimento do mercado nacional, sem a dependência asfixiante do capital externo e, de outro lado, um grupo que sustentava a tese da iniciativa privada como mecanismo de gerir a economia e a educação institucionalizada, objetivando qualquer intervenção normatizadora e fiscalizadora do Estado, tanto na área econômica, como na educacional. Instaura-se o debate entre escola pública X escola privada, aos moldes dos debates entre católicos e liberais que antecederam a Constituição de 1934, sem que os interesses nacionais fossem objeto dessas discussões.

A justificativa da iniciativa privada acaba se tornando dominante na LDB e se expressa na defesa absoluta dos direitos que a família encerra referentes à escolha da educação que lhe interessa. Estas idéias vão contra a interferência e a ação do Estado, no sentido de não permitir a este a projeção

e planificação do sistema de ensino, trazendo implícita a idéia de que esta é uma atitude totalitária. Tal ação procura defender na LDB a prerrogativa e os interesses das instituições privadas de ensino, particularmente as católicas, na obtenção do financiamento do poder público em educação.

No mencionado substitutivo do deputado Lacerda, observa-se que a discussão sobre “a liberdade de ensino”, com bases inteiramente privatistas, foi o conteúdo preponderante abrangido no mesmo. Como se vê, o centro do interesse não estava no direito da família, como aparentava pautar a discussão, mas na reivindicação de recursos estatais com o intuito de beneficiar a iniciativa privada, antes mesmo que ao ensino oficial (ROMANELLI, 1984).

Para garantir e concretizar as prerrogativas absolutas da iniciativa privada, o substitutivo incumbe-se de salvaguardar a representação da mesma no Conselho Nacional de Educação e nos Conselhos Regionais, pois estes órgãos de direção de ensino seriam as instâncias responsáveis pela normatização e coordenação de recursos.

Diante das propostas apresentadas no anteprojeto, a reação foi imediata, partindo de intelectuais e educadores, que culminou, em 1959, com um grande manifesto dos educadores. Era a segunda grande campanha nacional em defesa do ensino público e gratuito. Não obstante, o texto final da primeira LDB, apresentado no Congresso em dezembro de 1961, manteve praticamente na íntegra o substitutivo Lacerda, representando certo triunfo do setor privado, garantindo-lhe o direito de ser financiado pelo Estado.

De forma muito contundente, percebe-se, principalmente no período de 1946 a 1961, um grande embate político-ideológico acirrado de um lado por educadores, intelectuais, militantes e sindicalistas, os chamados reformadores e, por outro encabeçado pela Igreja e a iniciativa privada leiga. Os privatistas entendiam a intervenção do Estado na educação como uma ação nociva, já que levava ao monopólio, comprometendo a liberdade de ensino e os princípios do ensino católico. Este posicionamento, centrado nos interesses da Igreja Católica que, diga-se de passagem, estava comprometida com as grandes forças conservadoras aristocráticas, apresentavam

também a preocupação com a democratização que o país vinha passando, isto porque, durante muito tempo, a Igreja exercia exclusividade e desfrutava das benesses do Estado em relação ao ensino e não queria a perda dos privilégios políticos.

Esses debates assinalam as contradições entre os interesses públicos e privados e se refletem na Lei 4.024/61, afastando, desse modo, as concepções originariamente propostas para a Educação Pública Brasileira. Enfim, poder-se-ia afirmar, que a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nasceu ultrapassada. Mesmo com todos os debates realizados, que poderiam ter modificado substancialmente o sistema educacional brasileiro, prevalecem antigos dilemas educacionais, numa situação, agora agravada pela urgência da solução de problemas criados e aprofundados com o distanciamento que se fazia sentir entre o sistema escolar e as necessidades de desenvolvimento (ROMANELLI, 1984).

No Art. 13, define-se que “A União organizará o ensino público dos territórios e estenderá a ação federal supletiva a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais” (BRASIL, 1961). Esta incumbência reserva o direito da União em definir políticas nacionais e de suprir necessidades de Estados e Municípios, mediante necessidades estruturais, técnicas e de financiamento do ensino.

A educação, conforme referida no Art 2º, é “direito de todos e será dada no lar e na escola”. A LDB ainda ressalta os princípios de gratuidade e obrigatoriedade garantidos para o Ensino Primário, sem especificidade referente à faixa etária, sendo que para os demais níveis, o princípio da gratuidade fica condicionado à carência dos educandos.

Já o Art. 16 apresenta a competência dos Estados e do Distrito Federal em “autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes à União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los” (BRASIL, 1961). Observa-se nesta trajetória da LDB 4.024/61 o não reconhecimento do município como entidade federativa, o que somente vai acontecer com a Constituição Federal de 1988 e na LDB 9.394/96, com o forte apelo ao municipalismo e às ações decorrentes da participação da sociedade na definição e organização das políticas sociais.

O período de 1964 ao final dos anos 1980 - O Brasil da Ditadura à “Abertura”

O período da ditadura militar na história brasileira foi marcado por muitas contradições. Vieira, ao salientar que “o golpe de Estado de 31 de março de 1964 decorreu de grave situação político-militar, empurrando o Presidente João Goulart para o exílio político no Uruguai” (VIEIRA, 1985, p.12-13), relata sobre os fatos que culminaram com a cassação de deputados, senadores, governadores, prefeitos e outros ocupantes da função pública e a eleição do General Castelo Branco realizada pelo Congresso Nacional em 11 de abril de 1964 para o cargo de presidente da República. Ainda, na seqüência, o autor relata:

O Congresso Nacional deu nova direção à sociedade brasileira com o auxílio de várias organizações civis, nascidas e alimentadas pela classe dominante. Embora esta direção tenha utilizado militares e tecnocratas, suas origens derivam de profundos interesses nacionais e internacionais do capitalismo (VIEIRA, 1985, p.12-13).

O golpe de 1964 foi deflagrado para impedir a concretização das Reformas de Base e fez com que a idéia de democracia, que era tão sonhada, fosse enterrada de uma vez. O país mergulhou num profundo autoritarismo que durou vinte e cinco anos, tendo como características principais o desrespeito aos direitos humanos, a concentração de renda e a desnacionalização da economia.

Sobre esta situação, assim escreveu Sodré,

A urgência em servir ao imperialismo e particularmente em tranquilizá-lo quanto à capacidade de servir foi tamanha que, de imediato, praticamente, transitou uma lei de garantia de investimentos estrangeiros que só as colônias conheceram. O Brasil assistiu, sem demora, à tranqüila, rápida e efetiva entrega de suas riquezas naturais, à destruição sistemática de suas fontes de acumulação, ao empenho de manter o nível baixo de salários e em impedir qualquer ameaça de reivindicação salarial, à desorganização das empresas estatais a pretexto de expurgar delas os elementos ditos subversivos - que eram os que trabalhavam e acreditavam nelas - e sua substituição por apaziguados da nova situação, tão ardente nas punições e nos expurgos e nos desempregos quanto empenhados em que não subsistisse nenhuma dúvida de que a fase era de entrega mansa e pacífica de recursos naturais em benefício de multinacionais ávidas. (SODRÉ, 1984, p.61-62).

Esta foi uma fase de grande repressão na sociedade brasileira. A UNE (União Nacional dos Estudantes) foi fechada e os professores, considerados subversivos, foram demitidos, livros considerados esquerdistas foram confiscados. Segundo Basbaum:

Entre os livros que o DOPS (Delegacia de Ordem Social e Política) paulista arrola como subversivos se incluem, por exemplo, as obras mestras de Marx, Engels, Feuerbach e Plekhanov. Lá está, na lista negra da nova inquisição fanfarrônica, o prêmio Nobel de Literatura de 1965, Mikhail Cholokov. Também contemplados Afanasiev, Dragulev, Ivostok, Zubok, Vladimov e uma vasta relação de teóricos e divulgadores da doutrina socialista, ou simples estudiosos neutros da matéria. Pelo que se desprende do material apreendido, todo livro cujo título se refira ao socialismo, marxismo ou comunismo ou tenha na capa nome de autor russo ou assemelhado deve ser recolhido à fogueira purificadora do DOPS (JORNAL DO BRASIL, 22/01/1966, apud BASBAUM, 1976, p.179).

Gohn (1995) afirma que apesar do grande controle social e político, das prisões, perseguições e torturas ocorreram muitas lutas de resistência e muitos protestos no país. A esquerda também teve grande efervescência neste período.

Motivada para resistir ao avanço das forças capitalistas no país, dado pela aliança entre os militares, o capital estrangeiro, o empresariado nacional urbano e a nova tecnocracia que começava a se formar no país, oriunda do acesso das camadas médias ao ensino universitário, as três frentes de esquerda existentes até então (PCB, PCdoB e AP) se fragmentaram em inúmeros novos grupos (GOHN, 1995, p.101).

O PCB (Partido Comunista do Brasil) dividiu-se ainda mais e deu origem à Ação Libertadora Nacional coordenada por Carlos Marighela, ao PCBR (Partido Comunista Brasileiro Revolucionário) liderado por Mário Alves e ao MR8, (Movimento Revolucionário Oito de Outubro) em homenagem a Che Guevara.

A autora também destaca que a ação popular se subdividiu na fase de grande repressão à esquerda brasileira, que corresponde ao início da fase do “milagre econômico”, que tem suas bases de crescimento da economia brasileira

centradas no arrocho salarial do proletariado e na expansão do consumo das camadas médias urbanas. Com isto, pode-se perceber que a repressão desencadeada no país pelo poder militar fez calar à força os movimentos populares em defesa da democracia, da liberdade e do direito à educação. Porém, assim como as classes dominantes do país se organizaram no sentido de combater os movimentos populares, muitos líderes comunitários, educadores, estudantes, religiosos e outros componentes da sociedade civil, comprometidos com a educação e engajados na luta pela democratização, organizaram-se e realizaram muitos protestos, sendo, por isso, perseguidos, torturados, cassados e exilados.

Não avaliando adequadamente a força e a velocidade com que o modelo capitalista dominante se impôs, a esquerda nacional continuava sonhando com a possibilidade de implantar um modelo que não correspondia ao curso dos acontecimentos locais. Sua estratégia baseava-se no camponês, no discurso da Reforma Agrária e na luta do campo por meio do apoio dos estudantes e “enquanto sonhava se subdividia” (GOHN, 1995, p. 101).

Durante este período, conhecido como a fase do milagre econômico, o governo deu início ao período mais absoluto de repressão, violência e supressão das liberdades civis de nossa história republicana. Desenvolveu-se um aparato de segurança com características de poder autônomo que levou aos cárceres políticos, milhares de cidadãos, transformando a tortura e o assassinato numa rotina. Vivia-se um período ditatorial, repressivo e, ao mesmo tempo o do “milagre” econômico; o sonho do país potência com obras faraônicas, com o (a custa do) cerceamento de liberdades democrática (GOHN, 1995, p. 101).

Sob a égide da repressão, a sociedade clama por liberdade e democracia. Este é um fator importante para os rumos da educação no processo de abertura política do início da década de 1980, preparando o país para a elaboração e consolidação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A gestão democrática do sistema educacional, estabelecida como princípio do ensino público na Constituição de 1988 e na LDB 9.394/96, tem sua

origem, em parte, a partir dos movimentos sociais e dos embates políticos ocorridos ao final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980. Outro fator que converge para a normatização deste princípio está calcado na descentralização político-administrativa do Estado Neoliberal, que marca consideravelmente o contexto de formulação destas legislações. Nesse prisma convergiam os interesses sociais e os do capital, considerando que o discurso da gestão democrática servia tanto ao processo de descentralização político-administrativa do Estado, como à luta da sociedade por democracia.

Ocultada a essência sob a aparência desse fenômeno, ganhava novamente o capital, pois ao descentralizar poder, colocava na sociedade a solução de seus próprios problemas, numa perspectiva privatista do Estado.

Com as novas configurações sócio-políticas, as velhas práticas antidemocráticas e ditatoriais, implantadas com o golpe de 64, tornam-se obsoletas. O novo modelo de sociedade torna indispensável a discussão em torno do papel da democracia, que agora, revisitada sob uma ótica de redemocratização, que perpassa todo o conjunto da sociedade brasileira, traz consigo uma possibilidade de ampliar a participação de toda a comunidade nos processos decisórios e organizativos desta mesma sociedade.

A organização dos sistemas de ensino brasileiro e as políticas de descentralização: CF/88 e LDB 9394/96

As atuais discussões sobre o papel do Estado cuja ação central, no modo de produção capitalista, traduz-se em conflitos que, em determinados momentos, tendem a expor fragilidades e lutas pelo poder. Segundo Werle (2005, p. 12) “as políticas do Estado são tentativas de manejar esses dilemas e lutas e, ao mesmo tempo, produzir e reproduzir acordo e compatibilidade entre a produção privada, a dependência de impostos, a necessidade de acumulação e a legitimação democrática”.

Com a legitimação do capital e sua predominância sobre as necessidades humanas, configura-se a reprodução social como um

elemento a serviço da burguesia. Nesse contexto, a democracia é entendida como

[...] a forma política mais desenvolvida de uma sociedade movida pela acumulação privada de capital, pelo individualismo burguês. Ela se caracteriza pela concepção de que todos os homens são iguais e que, portanto, as leis não devem proteger um indivíduo na sua disputa com outro [...] Contudo, ao proceder assim, a lei garante não a igualdade entre os homens, mas sim a reprodução das desigualdades. Onde todos são politicamente iguais, mas socialmente divididos entre burgueses e proletários, a igualdade política e jurídica nada mais é do que afirmação social real, das desigualdades sociais (LESSA e TONET, 2008, p. 88).

Wood (2006, p. 390) considera que no século XIX é crescente a “identificação da democracia com liberalismo”, com isso observa-se mudança do foco de discussão sobre a democracia enquanto concepção que possibilita o poder popular para uma concepção que se limita à ampliação dos direitos constitucionais. Trata-se, na visão de Wood (2006), de uma disputa entre dois princípios políticos e não do resultado de uma luta de classes ou entre forças sociais – senhores versus camponeses, capital versus trabalho.

Frente a essas mudanças no conceito de democracia, fruto de novas significações e características do capitalismo, mais notadamente em relação aos aspectos capital e trabalho e pelas implicações desse modo de produção nos meios econômicos e políticos, é possível um direcionamento de olhar sobre o homem, enquanto sujeito histórico que se constitui nesse meio e que é determinado por estes mesmos contextos econômicos, políticos e culturais.

Com a redemocratização do país, consolidada na Constituição Federal de 1988, a legislação oportuniza entre outros aspectos importantes para o exercício democrático, a eleição direta dos representantes políticos, a consolidação de mecanismos que garantam a participação popular na tomada de decisões, seja através de manifestações de cunho classista, como os movimentos de trabalhadores, seja através de manifestações pela manutenção dos direitos sociais. Paralelo

a este contexto de reabertura política e de reconhecimento da cidadania, a sociedade brasileira vai incorporando, por imposições de políticas mundiais de cunho neoliberais, a reforma do Estado, que se firma especialmente na década de 1990, com implicações diretas na organização do mundo da economia, do trabalho e da educação.

A organização e mobilização popular marcam o momento da discussão das temáticas educacionais quando da elaboração da Constituição Federal de 1988. Entidades, associações científicas e sindicais da área, profissionais e população envolvem-se nas discussões e apresentam propostas para a educação nacional. O movimento ocorrido no Brasil, nesta época, é fortemente marcado pelo surgimento e pela consolidação das associações e organizações de interesse popular, que no seu bojo traziam anseios oriundos dos diversos setores e grupos de profissionais, que por meio dos sindicatos e associações de classe podiam agora organizar-se na luta por causas comuns.

No que diz respeito aos processos e práticas educativas a participação e autonomia tendem a aparecer como elementos necessários para a consecução de uma proposta descentralizadora e de um novo modelo de gestão. Pensar a educação em uma concepção democrática e participativa pressupõe o envolvimento do coletivo, não somente na gestão administrativa, mas também e especialmente na gestão dos processos, de modo a favorecer aprendizagens significativas, tanto para quem ensina quanto para quem aprende.

Shiroma, destaca que:

Expressando o espírito da época, as bandeiras de luta e propostas dos educadores cobriam um amplo espectro de reivindicações a começar pelas exigências de constituição de um sistema educacional de educação orgânico – proposta recorrente desde a década de 1930. Também se firmou a concepção de educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado a concedê-la. Defendia-se a erradicação do analfabetismo e universalização da escola pública, visando a formação de um aluno crítico (SHIROMA, 2002, 47).

Essas transformações devem ser consideradas no contexto da nova ordem econômica, a partir das implicações da globalização com definições de políticas neoliberais que objetivam o enfraquecimento dos Estados Nacionais, minimizando suas ações frente às políticas sociais, apregoando o livre mercado, a desregulação da economia, as privatizações. Tais características compõem o cenário onde serão forjadas a Constituição Federal de 1988 e posteriormente a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9394/96.

Sarmiento, assim se posiciona:

Com o enfraquecimento e a queda dos governos militares e o envolvimento dos diversos setores sociais na luta pela redemocratização do país, uma nova Constituição e uma nova LDB revelaram-se uma necessidade (SARMENTO, 2005, p. 1369).

Ainda que esta necessidade seja um fato, é preciso considerar que a participação popular ainda é objeto de manobras e que diversos artifícios são criados para sua limitação. As discussões sobre democratização, autonomia e qualidade da educação perpassam os discursos de intelectuais e avançam na sociedade, em especial nos setores envolvidos na defesa da escola pública. Nesse período surgem estudos que apontam a descentralização como possível saída para o insucesso das políticas anteriores. Tais estudos tinham a proposta de qualificar a educação e reconhecer igualmente o direito de cada um ao seu acesso. As políticas de descentralização são pensadas na perspectiva de eliminar burocracias, redistribuir recursos diretamente aos municípios, transpor obstáculos ou possíveis desvios, o que, ainda assim, não se traduz em autonomia, pois ocorre apenas uma redefinição de foco, com reconcentração de poder, baseado nos localismos e que objetivamente ampliam as desigualdades no Sistema de Ensino.

Machado cita que:

É óbvio que as dimensões territoriais e a diversidade do Brasil, por si só, impõem a oferta de serviços educacionais descentralizados, no sentido da proximidade com o cidadão e com a comunidade. Entretanto, esta se dá em conformidade com o formato federativo da não-

centralização, ou seja, do fortalecimento da autonomia municipal, permitindo que o município ande com as “próprias pernas”, assegurando a interdependência com as demais instâncias, no cumprimento e implementação da política educacional (MACHADO, 2002, p. 129).

Essas mudanças no âmbito educacional indicam que as definições oriundas das macropolíticas neoliberais inferem radicalmente em aspectos de organização e execução de um projeto educacional. Assim, passa-se a considerar a gestão democrática, a autonomia das instituições, os processos decisórios descentralizados com a conseqüente descentralização de ações e o repasse de um maior compromisso à sociedade e em especial à comunidade escolar, articulados com a constituição/organização dos sistemas de ensino.

Diante dos inúmeros desafios, que permeiam o mundo globalizado, com o crescente esvaziamento do Estado, a diminuição dos direitos sociais e a maior responsabilização repassada à sociedade civil, a Gestão Educacional, vista de modo mais próximo no contexto brasileiro, passa a ser percebida como possibilidade de maior participação e de integração para o desenvolvimento de um projeto sustentável para o país, que necessariamente precisa ser pensado sob o prisma educativo.

Cabe considerar que as políticas de descentralização implementadas no Brasil são definidas, em sua forma de organização, através dos sistemas educacionais: federal, estadual e municipal. Notadamente, é na esfera municipal que a responsabilidade pela articulação das ações e projetos educacionais abrange o maior contingente educacional, ou seja, parte da Educação Básica, que compreende a educação infantil e o ensino fundamental. Portanto, a observação do contexto do município, expõe a realidade na qual emergem os maiores dilemas e enfrentamentos, especialmente após a grande explosão municipalista, oportunizada pela Constituição Federal, quando o município passa a desempenhar um papel decisivo na condução de políticas sociais, dentre elas a organização da educação.

Com a proposta de reorganização jurídica, a CF/88 propõe o chamado pacto federativo que estabelece as competências dos entes federados, em especial ampliando as responsabilidades dos Estados e dos Municípios. A ênfase na municipalização marca consideravelmente um período em que os Municípios se revestem de maior autonomia, particularmente com a descentralização das áreas fiscal e política, abarcando os demais setores: educação, saúde, assistência social e outros. Com isso, o Município, por meio de sua comunidade, acaba assumindo compromissos mesmo sem as condições necessárias para isso.

A definição de um sistema de ensino, com base nos anseios democráticos, contudo, é concebida em um modelo gestão educacional que busca aproximação com as exigências crescentes referendadas pelo modelo econômico e que se afirmam como reorganização e re-modernização do Estado. Ainda que a CF 1988, em seu art. 6º preconize a educação como um dos direitos sociais e no art. 205 como um direito de todos, é possível constatar as enormes disparidades em todos os níveis, sejam econômicos, sociais e culturais que ampliam as diferenças e, em especial, limitam as oportunidades.

Apesar do discurso da descentralização político-administrativa não ser novo no panorama educacional brasileiro, esses interesses vão se acirrar no contexto anterior à Constituição Federal de 1988, tal como afirma Mello, evidenciando os interesses da sociedade civil por autonomia aos municípios e às escolas.

É no âmbito do município que a participação direta da população na escola básica pode acontecer de fato, desde que essa participação não seja entendida como mero sucedâneo do exercício político da cidadania no seu sentido mais pleno e mais nobre, mas, ao contrário, esteja articulada organicamente a este. Pode ser a base da construção de uma nova escola, democrática no acesso e na permanência do aluno, aberta às aspirações e valores dos seus usuários. Uma escola que sirva de fato como elo mediador entre a cultura e a realidade regionais do município e a realidade e a cultura nacionais, numa perspectiva realmente crítica tanto de um quanto de outra (MELLO, 1986, p. 24).

Peixoto afirma que “a descentralização do ensino, processo que tem a municipalização como uma de suas formas de realização, não é uma idéia nova no Brasil” (1999, p. 101). Ainda segundo a autora, durante as décadas de 20 e 30, momentos históricos de luta pela descentralização, já eram assinalados, como o caso dos Pioneiros da Educação que apontavam a necessidade de uma ruptura com o centralismo, pois uma escola unitária não implica necessariamente em uniformidade. Na década de 40, com o fim do Estado Novo e nos momentos seguintes, em pleno período da ditadura militar, a descentralização foi discutida e a ela atribuíam-se algumas especificidades como desburocratização, maior aproximação com os interesses locais. Contudo, somente a partir da Lei 5692/71 que vem reformular aspectos significativos da LDB 4.024/61, é que se efetiva uma política voltada à municipalização, essencialmente com a vinculação à educação dos Recursos do Fundo de Participação dos Municípios e destinação de recursos financeiros, materiais e técnicos para a manutenção da educação municipal.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu Art. 211 refere que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988), explicitando a abrangência e responsabilidade de atuação de cada ente federativo na organização, oferta e atuação. Desse modo, fixa a responsabilidade da União na organização do sistema federal de ensino e também dos territórios, além da incumbência pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais. Porém, destaca-se o § 1º do artigo 211 da Constituição de 1988 que, dentre outras funções, atribui à União, “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

A delimitação destas atribuições, diretamente relacionadas à União, objetiva a equalização das oportunidades educacionais. Esta perspectiva

pressupõe que as disparidades regionais, a limitação financeira e técnica dos sistemas estaduais e municipais sejam consideradas, quando do planejamento das ações educacionais. Percebe-se, neste enfoque, a atenção da União na execução de programas que estabelecem diretrizes e o custeio das despesas com a manutenção, estruturação do ensino, com merenda escolar, transporte escolar, programas de livros didáticos, dinheiro direto na escola e demais programas que comprovam a ação eqüitativa e supletiva da União, diretamente ligadas aos sistemas estaduais e municipais de ensino.

Ainda que as ações e programas fossem planejados de modo a atender as demandas educacionais brasileiras, Castro pondera que:

Os princípios de colaboração entre os sistemas de ensino e da ação supletiva do Poder Público Federal, reafirmados em 1988, não foram suficientes para reverter o quadro de pouca racionalidade nas iniciativas dos três níveis de governos em nível educacional. Mesmo após 1988, prevaleceu a prática de cada nível fazer, geralmente mal, um pouco de tudo, com frequência ignorando as iniciativas alheias. Apesar da evidência de ser necessário prestar maior apoio a quem dele mais precisa, a ausência de critérios técnicos e universais nas redistribuições tornou-se uma das características marcantes das ações governamentais (CASTRO, 1998, p. 84).

Esta constatação permite a reflexão sobre a atuação da União, que, com vistas a cumprir com sua função supletiva e de redistribuição de recursos, teve, desde a promulgação da lei, sua atenção voltada mais ao clientelismo e à associação às negociações político-partidárias como priorização para atender aos Municípios e Estados. Contudo, é necessário ressaltar que, recentemente, algumas ações de cunho reparador têm sido discutidas de modo a diminuir as disparidades entre os sistemas e promover a melhoria no ensino, com repasses de recursos, implementação de políticas que buscam melhorias nos índices educacionais e na qualidade do ensino ministrado no país.

Breves idéias à guisa de conclusão

A explicitação dos condicionantes históricos, com uma investigação pautada nos aspectos de organização do sistema educacional brasileiro, por si só é uma tarefa que exige maior discussão. Contudo, essa breve retomada possibilita a reflexão sobre as atuais políticas educacionais, sua implementação e origens.

Perceber o sistema educacional brasileiro e as possibilidades de participação, decorrentes da noção de descentralização, com o forte apelo ao envolvimento local na construção de sistemas educacionais próprios torna-se imprescindível para que se estabeleça um diálogo sobre o papel da escola, sua necessidade e ação transformadora.

O contexto da conjuntura política e econômica internacionais, com a imposição de critérios pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, UNESCO, ONU e outros organismos traduz-se em definições para as pautas de discussões sobre a situação das políticas educacionais brasileiras. Ao mesmo tempo, a legislação propõe, através do entendimento em torno da descentralização, a ampliação da autonomia aos Estados e Municípios, de modo que aspectos locais sejam relevantes na consecução de objetivos para o ensino. Nessa situação, ficam questionamentos sobre autonomia e participação, a partir das normativas dadas pela legislação no contexto neoliberal.

Considerando o que foi constatado tanto em relação à LDB 4024/61, quanto à LDB9394/96, questiona-se qual é a autonomia e a possibilidade de participação popular num contexto já previamente delimitado e comprometido com interesses internacionais, pautados pela lógica neoliberal e exploratória, num sistema capitalista que prioriza o lucro em detrimento dos direitos sociais e elementares da natureza humana.

Referências Bibliográficas

- BASBAUN, L. História Sincera da República. Vol. 4. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.
- BRASIL, 1946. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 24 mar. 2009.
- _____. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75529>. Acesso em: 24 mar. 2009.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 24 mar. 2009.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm. Acesso em: 24 mar. 2009.
- CASTRO, M. L. O. A educação na Constituição de 1988 e a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: André Quicé, 1998.
- CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. Educ. Soc. [online]. vol. 29, n.105, p. 1187-1209, 2008.
- DIAS, J. A. Sistema Escolar Brasileiro. In: BREJON, M. (org.). Estrutura e Funcionamento de Ensino de 1º e 2º Graus. São Paulo: Pioneira, 1988.
- GAMBOA, S. A. S. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, I. (org). Metodologia da pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 1991.
- GOHN, M. G. Movimentos e Lutas Sociais na História do Brasil. São Paulo: Loyola, 1995.
- LESSA, S. e TONET, I. Introdução à filosofia de Marx. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.
- MACHADO, M. A. M. A Gestão da Educação Básica na Perspectiva do Regime de Colaboração: algumas notas. Em Aberto, Brasília, v. 19, n. 75, p. 123-132, jul. 2002.
- MELLO, G. N. É Preciso dar um Conteúdo Concreto ao Debate sobre a Municipalização do Ensino de 1º Grau. Em Aberto, Brasília, ano 5, n. 29, jan./mar. 1986.
- PEIXOTO, M. C. L. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, D. e DUARTE, M. R. T. (Org.) Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.
- RODRIGUES, M. O Brasil da Abertura – de 1974 à Constituinte. São Paulo: Difel, 1990.
- ROMANELLI, O. O. História da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1984.
- SARMENTO, D. C. Criação dos sistemas municipais de ensino. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005.
- SAVIANI, D. Educação brasileira: estrutura e sistema. – 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1983.
- _____. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. 4ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. (Coleção educação contemporânea).
- SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. Política Educacional. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- SODRÉ, N. W. História da Literatura Brasileira: seus fundamentos econômicos. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.
- VIEIRA, E. Democracia e Política Social. São Paulo: Cortez, 1985.
- WERLE, F. O. C. O nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira. Bragança Paulista: Editora Universidade São Francisco, 2005.
- WOOD, E. M. Estado, democracia e globalização. In: BORON, A. A., AMADEO, J. e GONZÁLES, S. A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. 1ª ed. 1ª reimp. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales – CLACSO, 2006.

Recebido em fevereiro de 2010

Aprovado em maio de 2010

A visão androcêntrica do mundo: elemento facilitador para o acesso dos homens às funções da gestão escolar

Andocentric referenced world: facilities to men get the principal position in public schools

Vanisse Simone Alves Corrêa¹

Resumo:

O artigo analisa a vantagem que os homens possuem quando competem com mulheres no acesso às funções da gestão escolar (direção e vice-direção) da Rede Municipal de Ensino de Curitiba. A visão androcêntrica do mundo leva os/as docentes a preferirem homens nas funções superiores da gestão escolar, mesmo quando estes são mais jovens, menos experientes e menos qualificados academicamente do que as mulheres. A disputa pelos cargos se dá em complexas relações de poder e gênero. A metodologia analisa dados empíricos advindos de informações sobre as eleições de 2008 para diretores/as e vice-diretores/as, bem como dos microdados da Prova Brasil 2007 referentes aos/às diretores/as. Com suporte teórico em Bourdieu, Weber, Foucault e Scott o trabalho conclui que a visão masculina de mundo é elemento facilitador para a entrada de homens na gestão escolar, configurando uma situação de vantagem para os mesmos. Já para as mulheres, representa desvantagem profissional, mesmo na Educação, onde o número de mulheres é muito superior ao de homens.

Palavras-chave: Gestão escolar; Eleição para diretores/as; Visão androcêntrica de mundo; Relações de gênero e poder.

Abstract:

The article analyzes the advantage that men have when competing with men in the access to the functions of school management in Municipal Schools of Curitiba. The andocentric view leads the teachers to prefer men in the higher functions of school management, even when they are younger, less experienced and less qualified academically than women. The competition for positions is given in complex power relations and gender. The methodology examines empirical data arising from information on the 2008 election for principals and microdata evidence regarding the 2007 Brazil National Evaluation. With theoretical support in Bourdieu, Weber, Foucault and Scott, this work concludes that the male vision of the world is a facilitator for the entry of men in school management, setting up a win situation for them. For women, this situation represents professional disadvantage, even in education, where the number of women is much higher than those of men.

Keywords: School Administration; Principal's election; Andocentric world; Gender and power relations.

É sabido que a educação é uma profissão feminizada. Isso se dá, em parte, porque na tarefa de educar, sempre esteve, no imaginário popular, também a tarefa de cuidar. Nesse sentido, quem melhor que a mulher, dotada de características maternais, para ser a professora que educa e ensina, mas que também cuida e orienta?

(...) ser mulher é o requisito mais importante para ser uma competente cuidadora de crianças pequenas ou, ainda, o pressuposto de que ser portadora de um útero implica necessariamente a existência de um algo mais, chamado de instinto materno (MEYER, 2003, p. 19).

Ao longo de um conturbado processo histórico, as mulheres foram abrindo caminho na profissão docente e hoje, em nível nacional e municipal (especialmente no âmbito desta pesquisa), confirma-se a assertiva de que há muito mais mulheres do que homens no campo da Educação. Este entendimento, porém, para Muniz (2005) obscurece a imensa luta travada pelas mulheres para garantirem seu acesso aos bancos escolares, tanto no papel de alunas, como no de mestras, em intrincadas redes de relações de poder:

Afinal, trata-se de um processo de conformação de “corpos de mulheres” em “corpos de professoras” em que cada uma delas exercitou e sofreu efeitos das complexas redes de poder que atravessam o tecido social e que perpassam, principalmente, mas não exclusivamente, a instituição escolar, seus discursos, seus códigos, seus símbolos e suas práticas, imprimindo suas marcas (MUNIZ, 2005, p. 74).

O exercício do magistério pelas mulheres sempre foi balizado pelas regras que o Estado impunha. Um estado que era representado pelos homens e pela visão androcêntrica do mundo. Esses atributos definiam e modelavam o papel da mulher na função de professora, que nada mais era que uma extensão do trabalho doméstico e das funções de esposa e mãe, estereótipo eternizado pela imagem que a sociedade tinha da mulher.

Essa visão histórica é importante para o entendimento das desigualdades profissionais que até hoje são enfrentadas pelas mulheres. De fato, a História pode ajudar a compreender que mecanismos atuaram fortemente para perenizar a imagem da mulher professora, que se mantém até hoje praticamente intacta. Nesse processo, as mulheres tiveram um papel fundamental, apesar de sua “invisibilidade”, da “autodestruição da memória

feminina” e do “silêncio do relato”, que sempre privilegiou a figura do homem (Perrot, 2008).

Assim, compreende-se que existe uma história das mulheres. Muitos fatores (científicos, sociológicos, políticos) contribuíram para colocar a mulher como objeto de estudo nas ciências humanas e na história. Isso aconteceu, em parte, porque a própria concepção de história mudou. Segundo Matos (2009), uma das maiores influências para essa abertura foi a descoberta do político no âmbito do cotidiano. A essa nova perspectiva, de politização do cotidiano, incorporou-se também um outro aspecto do relativismo pós-moderno, que ainda segundo a autora, “destrói a tradicional distinção entre o central e o periférico na história, contribuindo assim, para o desaparecimento progressivo do acontecimento histórico, do ‘fato’ como foco central de análise” (Matos, 2009, p. 279).

Na produção acadêmica atual, há uma tentativa de recuperar poderes e lutas femininas, de se repensar rótulos e estereótipos², de se retomar a ação das mulheres na história, entendidas como sujeitos ativos (Matos, 2009, p. 282). Nesse movimento, as imagens de uma história linear, de dominação da mulher, vista como um ser pacífico, ocioso e confinado somente a um único papel social, vêm sendo questionadas. Para a autora, torna-se urgente e necessário ir além da dicotomia da história tradicional, que vê a mulher como vítima – a história linear – porém, sem esquecer-se da opressão histórica sobre as mulheres (Matos, 2009, p. 282).

Contemporaneamente, a participação da mulher na sociedade tem aumentado em todos os níveis sociais nos espaços antes considerados “masculinos”. Apesar desse avanço, um grande contingente de mulheres ainda trabalha em setores de atividades muito bem delimitados histórica e socialmente, os quais agrupam as profissões ditas “femininas”.

2Estereótipo é um conceito, uma imagem preconcebida e infundada sobre um determinado grupo social, que atribui a todos os seres desse grupo uma ou várias características, frequentemente depreciativas. Os estereótipos são usados principalmente para definir e limitar pessoas ou grupo de pessoas na sociedade. Sua aceitação é ampla e culturalmente difundida, o que o torna uma fonte geradora de preconceito e discriminação. Adaptado de <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estere%C3%B3tipo> (acessado em 15/01/2010).

Segundo Abramo (2003, p.111), na América Latina, entre as décadas de 60 a 90, “o número de mulheres economicamente ativas mais que triplicou, aumentando de 18 para 57 milhões”. Apesar disso, não se viu, na mesma proporção, uma diminuição das desigualdades profissionais entre homens e mulheres, inclusive no que diz respeito às questões salariais.

O presente trabalho procura analisar um recorte dessa realidade, examinando um destes setores laborais considerado “feminino” – a Educação e procura responder à seguinte questão: Por que na educação, em particular na condução e liderança de processos políticos e de gestão, os homens ocupam/dominam com mais presença que as mulheres, considerando-se que se trata de um campo predominantemente de presença feminina? O que se observa, em muitas escolas, é que, embora apresentem um corpo docente predominantemente feminino, quem ascende às funções de direção e/ou vice-direção são os poucos homens que fazem parte do grupo.

A base teórica necessária envolve relações de poder e questões de gênero na gestão escolar e a base empírica desta pesquisa é a Rede Municipal de Ensino de Curitiba (RME), mais especificamente, os/as profissionais da educação. Tal escolha se justifica pelo reduzido número de profissionais homens nessa rede de ensino (menos de 3%), mas com uma presença proporcionalmente maior dos professores homens nas funções de direção escolar.

A pesquisa iniciou-se a partir da eleição para diretores/as da RME de Curitiba, ocorrida no dia 22/11/08, nas 171 escolas municipais de ensino fundamental. Os dados coletados apresentaram números surpreendentes. Há 10.109 profissionais da Educação na rede pública de ensino de Curitiba, sendo que destes, apenas 273 são homens (2,7%). Mesmo com tão poucos homens, muitos conseguem se eleger diretores.

Importa saber como os homens, em número tão reduzido, conseguem chegar à função de direção e vice-direção nas escolas, as mais elevadas dentro da gestão escolar e saber quais motivos movem as pessoas a optarem por homens e não mulheres para essas funções. E mais ainda, considerando que a maioria dos/as profissionais são mulheres, o que as levou a escolherem homens? Quais

mecanismos movimentam as estruturas de acesso à gestão escolar, compreendidas aí as questões de gênero e as relações de poder?

A dominação masculina em todas as áreas e a visão andocêntrica do mundo e de tudo o que constitui as relações sociais e por conseguinte, as relações de poder, leva a uma submissão a essa *verdade naturalizada* que os homens são os mais aptos a assumirem as funções de comando. As próprias mulheres não se dão conta de que agem no sentido de perpetuar esta visão de mundo. Para Bourdieu (2008):

(...) sempre vi na dominação masculina, e no modo como é imposta e vivenciada, o exemplo por excelência desta submissão paradoxal, resultante daquilo que eu chamo de violência simbólica, violência suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento, ou mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em última instância, do sentimento (Bourdieu, 2007, p. 7-8).

As mulheres e homens que preferem votar nos homens para as funções da gestão escolar o fazem de maneira instintiva, natural, quase automatizada. Não se reflete o porquê dessa preferência, simplesmente *sente-se, intui-se* que é melhor votar nos homens do que nas mulheres.

Neste trabalho a gestão é compreendida como uma rede de relações de poder, que se movimenta continuamente, alimentada pelas ações políticas das pessoas envolvidas.

A partir dos dados disponíveis na PROVA BRASIL 2007, este trabalho faz um perfil comparativo nacional entre diretores e diretoras. A seguir são analisadas as temáticas de poder e gênero na Rede Municipal de Ensino de Curitiba.

Os dados da Prova Brasil 2007: O perfil nacional comparativo dos/as diretores/as

Esta pesquisa trabalhou com questionários respondidos pelos/as diretores/as participantes da Prova Brasil 2007. As questões utilizadas referem-se a sexo, idade, nível de escolaridade, salário, experiência na educação, e forma de provimento na função de diretor, com vistas a identificar e conhecer possíveis elementos que denunciasses a discriminação de gênero na gestão escolar.

- Sexo e Idade

O número total de diretores/as respondentes da Prova Brasil foi de 47.350. Desses, 17,53% são do sexo masculino. Há predominância das diretoras nas escolas públicas tanto de 4.^a quanto de 8.^a séries, onde o percentual é superior a 80%.

No quesito idade, nas duas faixas que indicam os diretores mais jovens, faixa etária **até 24 anos**, há 0,7% de diretores contra 0,5% de diretoras. Já na faixa **De 25 a 29 anos**, 5,9% são diretores e 3,5% são diretoras. Nesses dados nacionais, fica evidente que os homens chegam com menos idade à direção e que o número de diretores é proporcionalmente maior do que o número de diretoras.

O maior número de diretores e diretoras encontra-se na faixa etária dos 40 anos e acima (62% de homens e 69% de mulheres). Com isso, é possível concluir que a carreira de diretor/a exige alguma experiência profissional, especialmente na condição de professor/a. Isso se configura quase como um pressuposto para se tornar diretor/a. Talvez porque com a experiência adquirida como professor/a, os/as profissionais se sintam mais aptos/as a assumirem funções de comando e de maior responsabilidade.

- Tempo de Trabalho/Experiência na Educação

Conforme se observa na tabela 1, os homens levam mais vantagem dos que as mulheres porque conseguem chegar à direção com menos tempo de trabalho. Em quase todas as faixas da tabela o percentual masculino é maior. Entretanto, na faixa de maior experiência (mais de 15 anos), há uma evidente superioridade das mulheres. Isso deveria ser um fator de estímulo para que os salários femininos fossem maiores, o que não acontece como veremos adiante. A marca do preconceito contra a mulher, perpetuada pela visão androcêntrica de mundo, fica demonstrado por questões como essa. O gênero feminino aqui se configura como um elemento de desvantagem no mercado de trabalho.

Tabela 1: Anos de trabalho na educação

	Sexo			
	Masculino	%	Feminino	%
Há menos de 2 anos	47	0,6	154	0,4
De 2 a 4 anos	179	2,2	439	1,1
De 5 a 10 anos	1462	17,7	3936	10,1
De 11 a 15 anos	1665	20,2	5882	15,2
Mais de 15 anos	4903	59,4	28376	73,2
Total	8256	100	38787	100

Fonte: MEC-INEP – Microdados Prova Brasil 2007.

- Salário

Aqui se percebe a gravidade da questão salarial. Os quatro salários mais altos da tabela 2 (de **5 a 6 SM** até **Mais de 8,2 SM**) estão mais acessíveis aos homens do que às mulheres. O mais alto salário da tabela 2 pertence a 11,5% dos homens e somente a 8,4% das mulheres.

Isto mostra que em uma profissão na qual as mulheres são maioria absoluta, e apesar desse fato, elas ganham menos do que os homens para realizar a mesma atividade. Em tese, as redes públicas de ensino deveriam ter planos de carreira que tratassem o trabalhador de maneira igualitária, onde as oportunidades deveriam ser iguais para ambos os sexos, o que não parece acontecer.

Isso talvez ocorra porque, muito embora a entrada no cargo docente se faça por concurso público, as promoções são obtidas mediante indicação ou avaliações de desempenho. Essas, por serem feitas pelas chefias imediatas, têm algo de subjetivo, o juízo de valor, arraigado no inconsciente das pessoas, o que faz com que as mulheres fiquem em desvantagem nessa hora. Se há homens competindo, então, a probabilidade de uma mulher ser escolhida para o cargo diminui sobremaneira. Isto é motivado em parte, pela visão masculina de mundo, pela idéia de que tudo que é masculino é melhor, mais forte, mais competente e superior ao feminino.

A tabela 3 mostra o panorama dos salários dos/as diretores/as, cruzando-se os dados atrelados à dependência municipal e estadual.

Conforme se percebe, as mulheres, tanto em nível municipal como no estadual, são as que recebem menos, pois superam os homens na faixa salarial mais baixa (1 SM). Há uma diferença marcante entre os gêneros nas duas dependências administrativas que apresenta pequenas nuances entre as redes, mas se configuram como tendência em ambas. Quanto à desigualdade nos rendimentos de homens e mulheres, Carreira (2007) esclarece:

As diferenças de rendimentos continuam sendo uma das faces mais perversas das desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Entre os países do Mercosul, o Brasil apresenta a maior brecha de rendimentos entre mulheres e homens. No setor informal, essa diferença ainda é maior. Em média, as mulheres brasileiras recebem 65% do que recebem os homens (Carreira, 2007, p. 18).

Como uma ponta visível da discriminação contra as mulheres, a questão salarial é a mais grave e a mais cruel, na medida em que muitas mulheres atualmente mantêm sozinhas seus lares e seus salários são, muitas vezes, a única renda familiar. (Abramo, 2008) Além disso, continua a autora, quando não são o principal salário, as “mulheres contribuem significativamente para a renda familiar” (p. 39). Por esses motivos, o trabalho da mulher precisa ser valorizado e pago de maneira justa, além de ser equiparado ao salário dos homens.

Tabela 2: Salário dos diretores – Brasil

	Sexo			
	Masculino	%	Feminino	%
Até 1 SM	46	0,6	283	0,7
De 1 a 1,3 SM	113	1,4	677	1,7
De 1,3 a 1,8 SM	296	3,6	1836	4,7
De 1,8 a 2,4 SM	500	6,1	2668	6,9
De 2,4 a 2,9 SM	602	7,3	3449	8,9
De 2,9 a 3,4 SM	635	7,7	3436	8,9
De 3,4 a 3,9 SM	590	7,2	2995	7,7
De 3,9 a 4,5 SM	541	6,6	2860	7,4
De 4,5 a 5 SM	670	8,1	3176	8,2
De 5 a 6 SM	1401	17,0	6360	16,4
De 6 a 7,1 SM	1039	12,6	4385	11,3
De 7,1 a 8,2 SM	849	10,3	3312	8,6
Mais de 8,2 SM	945	11,5	3251	8,4
Total	8227	100	38688	100

Fonte: MEC-INEP – Microdados Prova Brasil 2007.

Tabela 3 – Salário de diretores/as nas redes estadual e municipal – Brasil

	Estadual		Municipal	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Até 1 SM	0,5	0,6	0,7	0,8
De 1 a 1,3 SM	0,7	0,7	2,3	2,5
De 1,3 a 1,8 SM	1,0	1,4	7,0	7,1
De 1,8 a 2,4 SM	1,8	2,8	11,8	9,7
De 2,4 a 2,9 SM	3,9	5,0	11,9	11,6
De 2,9 a 3,4 SM	5,7	6,4	10,5	10,5
De 3,4 a 3,9 SM	5,7	6,4	10,5	10,5
De 3,9 a 4,5 SM	7,2	7,6	5,8	7,1
De 4,5 a 5 SM	9,6	9,7	6,2	7,0
De 5 a 6 SM	21,7	22,5	10,5	11,7
De 6 a 7,1 SM	16,3	16,4	7,6	7,4
De 7,1 a 8,2 SM	13,1	11,5	6,5	6,3
Mais de 8,2 SM	12,9	9,0	8,9	7,8
Total	100	100	100	100

Fonte: MEC-INEP – Microdados PROVA BRASIL 2007.

Obs.: Valores em percentuais

- Escolaridade: Formação em pós-graduação

Quanto à formação em pós-graduação, a tabela 4 demonstra que há muita equivalência neste quesito entre homens e mulheres, ainda que existam mais especialistas mulheres do que homens e mais mestres e doutores homens que mulheres. Os números comprobatórios desse equilíbrio são os 33,6% de homens e de mulheres que não fizeram ou não completaram nenhum curso de pós-graduação.

Tabela 4: Formação em pós-graduação – Brasil

	Sexo			
	Masculino	%	Feminino	%
Atualização	486	6,0	1816	4,8
Especialização	4668	57,2	22716	59,9
Mestrado	219	2,7	556	1,5
Doutorado	44	0,5	107	0,3
Não fiz ou não completei PG	2747	33,6	12754	33,6
Total	8164	100	37949	100

Fonte: MEC-INEP – Microdados Prova Brasil 2007.

A tabela 5 demonstra algumas possibilidades de acesso à função de diretor. O que mais se destaca é a eleição. Os homens se elegem mais do que as mulheres no geral (tabela 5) e também proporcionalmente em nível estadual. Em nível municipal, há quase um empate, com uma ligeira vantagem das mulheres.

A indicação de políticos aparece em segundo lugar e ali o número de mulheres é maior do que o dos homens.

Já a tabela 6 mostra que mais mulheres ingressam na função pela seleção nas redes estaduais, porque nas municipais isso se inverte em favor dos homens.

Quanto às indicações para a função de direção, a tabela 6 demonstra que, na esfera municipal, há menos eleição e mais indicação de políticos, pois nesse reduto a política local age mais fortemente. Aqui há vantagem dos homens, pois eles são mais indicados para a função do que as mulheres.

Tabela 5: Provimento na função – Brasil

	Sexo			
	Masculino	%	Feminino	%
Seleção	978	11,9	4252	11,0
Eleição apenas	2109	25,7	8764	22,7
Seleção + Eleição	1263	15,4	5323	13,8
Indicação de técnicos	822	10,0	4067	10,5
Indicação de políticos	1652	20,1	8699	22,6
Outras indicações	764	9,3	4314	11,2
Outras formas	625	7,6	3149	8,2
Total	8213	100	38568	100

Fonte: MEC-INEP – Microdados PROVA BRASIL 2007.

Tabela 6: Provimento na função x dependência administrativa – Brasil

	Estadual		Municipal	
	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Seleção	13,4	15,0	9,7	8,1
Eleição apenas	31,8	26,8	17,1	19,7
Seleção + Eleição	21,2	21,2	7,5	8,3
Indicação de técnicos	6,0	5,7	15,6	14,2
Indicação de políticos	11,1	11,1	32,5	31,1
Outras indicações	7,3	8,8	12,2	13,0
Outras formas	9,2	11,5	5,4	5,7
Total	100	100	100	100

Fonte: MEC-INEP – Microdados PROVA BRASIL 2007

Obs.: Valores em percentuais

Ao se observarem os dados em conjunto, percebe-se a discriminação de gênero na esfera da gestão escolar. Nas intrincadas relações sociais que acontecem dentro do espaço escolar, há uma tensão constante. Tais relações são, inegavelmente, relações de poder.

Os/as profissionais, ao se relacionarem entre si, expressam sua visão de mundo, seus discursos e atos são sempre políticos, mediados por suas crenças e experiências. Na educação, em que é grande a presença das mulheres, os homens conseguem chegar com mais facilidade aos maiores cargos da gestão escolar. Isso talvez decorra da visão masculina de mundo, na qual se acredita que os homens são mais competentes, mais capacitados a exercer o poder e, por conseguinte, mais aptos a comandar.

Perrot (1988), ao falar sobre a divisão dos poderes entre homens e mulheres, esclarece que os homens teriam o poder do Estado, o poder político, o poder de decidir, enfim. Quanto às mulheres, elas teriam os poderes informais (domésticos, de bastidores, etc). Essas crenças, baseadas em conceitos há muito perpetuados, ainda hoje fazem eco na gestão escolar. Os dados aqui apresentados não deixam dúvidas.

A busca de melhores condições de trabalho e de boas oportunidades profissionais para as mulheres é uma necessidade social. Atualmente grande parte das famílias é chefiada e sustentada por mulheres (Bruschini & Lombardi, 2007).

A manutenção e a reprodução dos preconceitos e estereótipos relativos à mulher e seu papel no mercado de trabalho precisa ser superada. Entender e aceitar que a competência profissional não está ligada ao sexo é um avanço

desejável para reduzir a discriminação contra a mulher e eliminar o preconceito de todas as organizações, inclusive das escolas.

Gênero e Poder na Rede Municipal de Ensino (RME) de Curitiba: a influência do gênero na escolha dos/as dirigentes das escolas municipais

O universo de professores na RME de Curitiba é um espaço rico de experiências femininas (97% são mulheres). Em tese, o poder é ou deveria ser exercido por elas, que estão em maioria. Em contrapartida, os homens deveriam estar em desvantagem no que se refere à disputa por funções de mando. Para analisar esta questão, são apresentados e discutidos os dados referentes às eleições diretas para diretores/as das escolas municipais (2008);

Em 22/11/08, 171 escolas municipais de Curitiba realizaram eleições para diretores/as e vices. Concorreram 269 chapas, totalizando 535³ candidatos/as. Desses/as candidatos/as, 10 eram do sexo masculino para o cargo de direção e 7 para o cargo de vice-direção. O Núcleo Regional da Educação (NRE)⁴ que mais apresentou candidatos homens foi o do Bairro Novo, com 5 candidatos a diretor e 2 a vice-diretor, seguidos pelo NRE do Boa Vista, que apresentou 2 chapas com homens concorrendo à vice-direção. Os NREs do Boqueirão e do Portão apresentaram, cada um, uma única chapa com homens candidatos a diretores. Ambos conseguiram se eleger. O NRE Cajuru apresentou uma única chapa com homem concorrendo ao cargo de vice-direção. Esta chapa também conseguiu se eleger. A exceção é o NRE Pinheirinho, que apresentou duas chapas com homens candidatos, em uma concorrendo ao cargo de diretor e a na outra concorrendo ao cargo de vice-diretor e não elegeu nenhuma delas. Os NREs da Matriz e Santa Felicidade não tiveram candidatos do sexo masculino.

O número total de concorrentes aos cargos de diretores e vice-diretores foi de 535. Desses, somente 17 eram homens, ou seja, havia 518

3 535 e não 538 porque 3 chapas apresentaram somente candidatos a diretor.

4 Em Curitiba, a Secretaria Municipal da Educação possui uma divisão administrativa, representada pelos Núcleos Regionais da Educação (NRE). No total há 9 núcleos que administram as escolas: Bairro Novo, Portão, Boqueirão, CIC, Pinheirinho, Santa Felicidade, Boa Vista, Cajuru e Matriz.

mulheres concorrendo, o que perfaz um percentual de 96,8% de mulheres e 3,2% de homens. O número de homens concorrentes, em termos percentuais, se aproxima bastante do número de homens professores na rede de ensino.

O resultado da eleição confirma a tese de que os homens conseguem chegar mais facilmente aos cargos superiores na gestão escolar. Dos 10 candidatos a diretor, 8 conseguiram vencer a disputa, o que dá um percentual de 80% de sucesso! Dos 7 candidatos a vice-diretor, 5 conseguiram se eleger, o que contabiliza 71,4% de êxito. Aqui é interessante notar que, quando disputaram a função mais alta (diretor), os homens tiveram mais resultado do que quando disputaram a função auxiliar (vice-diretor).

Se levarmos em conta o número de candidatos, independente do cargo ao qual concorriam, considerando que de 17, 14 foram eleitos, o percentual de aprovação masculina sobe para 82,35%.

Nos NRE do Boqueirão, do Portão e do Cajurú, onde apenas uma única chapa com candidatos homens surgiu, uma em cada núcleo, todas elas conseguiram se eleger. Os três NREs contabilizaram 103 chapas. Ao fim da eleição, esses três núcleos elegeram 62 chapas. Entre estas, as três com candidatos homens se elegeram. É possível pensar que essas três chapas conseguiram se eleger porque, ao agregar homens como candidatos, agregaram também toda a imagem positiva que o masculino carrega.

Não é mera coincidência que as três, as únicas compostas com homens, elegeram-se. O movimento que levou esses homens ao poder, como se fosse seu lugar natural, desde sempre, são as profundas estruturas simbólicas que permeiam as relações sociais. Dentre essas estruturas, a visão androcêntrica do mundo permanece como uma força subjetiva que leva as pessoas, homens ou mulheres, a eternizar a força do masculino. A vantagem que os homens levam em relação às mulheres se apresenta como uma coisa natural, motivada pelo fato de que são homens. Para Bourdieu (2007), a força da ordem masculina se impõe naturalmente, sem necessidade de justificação.

O gênero é a maneira inicial de dar significado às relações de poder (Scott, 1990, p. 14). É sabido que as relações de gênero demarcam as relações entre homens e mulheres, em todas as áreas. Na RME de Curitiba, no processo de

escolha de homens e mulheres aos cargos de direção e vice-direção, fica evidente que o peso do gênero tem grande influência.

Como já foi dito, o número total de profissionais da educação da RME de Curitiba é de 10.109, sendo que destes, somente 273 são homens, aproximadamente 2,7%. Com um percentual tão baixo em relação às mulheres, ainda assim, os homens conseguem galgar postos de direção e vice-direção nas escolas. Comandando 8 escolas de 171, eles têm o controle de aproximadamente 4,6% delas. Se contarmos os homens que estão na vice-direção (5), o número de escolas comandadas sobe para 13, então o percentual de controle vai para 7,6%. É um número muito alto, comparado ao contingente masculino de profissionais (2,7%), pois há aproximadamente e proporcionalmente 281% a mais homens diretores do que homens professores na RME de Curitiba.

Considerações Finais

Com este estudo buscou-se identificar a vantagem que os homens possuem quando competem com mulheres no acesso às funções da gestão escolar (direção e vice-direção) da Rede Municipal de Ensino de Curitiba. Para isso analisou-se, em um recorte específico, as eleições para diretores/as da RME de Curitiba e em que medida a visão androcêntrica de mundo leva os/as profissionais da educação preferirem homens nas funções superiores da gestão escolar. Foi evidenciado que os homens são favoritos para essas funções, ainda que sejam mais jovens, menos experientes e menos qualificados do que as mulheres, conforme os dados nacionais da Prova Brasil 2007.

De maneira geral, os dados demonstram a imensa vantagem que os homens têm para ascender às posições de comando na gestão escolar. Tal vantagem não é numérica, já que há mais mulheres diretoras do que homens diretores. É uma vantagem sutil, implícita, proporcional. Essa vantagem masculina, que se traduz em desvantagem para as mulheres, essa quase invisibilidade do fator vantajoso decorre de um entendimento de mundo que atribui ao masculino as funções de mando e poder.

A superioridade masculina acontece de maneira muito *natural*, quase sem ser questionada, quase imperceptível. Na esteira de Bourdieu (2007), a dominação masculina é exercida naturalmente, sem necessidade de justificação. Ou seja, os

homens, cujo conceito no imaginário coletivo é sempre associado ao melhor, ao mais competente, ao mais correto, chegam muito mais facilmente ao poder ou funções de poder. E o grupo de homens e mulheres atua nesse sentido, fortalecendo essa crença, de maneira quase automática.

Os microdados da Prova Brasil 2007 trouxeram elementos importantes para se pensar a questão da gestão escolar associada ao perfil do/a dirigente de escola e confirmaram a existência do preconceito contra a mulher em termos nacionais.

A discussão passou pelo gênero e nessa perspectiva, demonstrou-se que as mulheres têm uma história e que ajudam a escrevê-la (Perrot, 2008), em meio a embates e relações de poder.

Na gestão escolar municipal de Curitiba, as mulheres e homens que lá se relacionam exercem o poder, uns sobre os outros, em um movimento contínuo (Foucault, 2004). Em termos numéricos, as mulheres são superiores aos homens. A mulher profissional da educação não é uma vítima dos

homens, ela é atuante neste processo histórico e age politicamente. Porém, se há a manutenção da imagem da superioridade masculina e essa se reflete nas eleições, é porque as próprias mulheres ajudam a perenizar esses conceitos, auxiliando a criar e a manter para si mesmas, as barreiras quase invisíveis que as prejudicam na disputa de poder com os homens. A divisão sexual, fundamentada em uma visão androcêntrica de mundo (Bourdieu, 2007) leva à perpetuação da dominação masculina.

O fato de a educação ser uma profissão “feminizada” não impede os homens de assumirem os cargos hierarquicamente superiores na gestão escolar como se fosse o seu lugar natural.

Ao trazer esta discussão para o campo acadêmico, é possível promover uma reflexão sobre esta temática. Tal reflexão poderá possibilitar o diálogo entre homens e mulheres. Isso poderá levar os/as profissionais da educação a mudanças desejáveis de atitudes, na busca de uma sociedade mais justa e igualitária para todos.

Referências Bibliográficas

- ABRAMO, L. A situação da mulher latino-americana – O mercado de trabalho no contexto da reestruturação. In: DELGADO, D. G.; CAPPELLIN, P.; SOARES, V. (org). *Mulher e Trabalho - experiências de ação afirmativa*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- _____. Inserção das mulheres no mercado de trabalho na América Latina: uma força de trabalho secundária? In: HIRATA, H.; SEGNINI, L. (org). *Organização, trabalho e gênero*. São Paulo: Editora Senac, 2007.
- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R. Trabalho, educação e rendimentos das mulheres no Brasil em anos recentes. In: HIRATA, H.; SEGNINI, L. (org). *Organização, trabalho e gênero*. São Paulo: Editora Senac, 2007.
- CARREIRA, D. *Igualdade de gênero no mundo do trabalho: projetos brasileiros que fazem a diferença*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Fundo de Gênero Brasil – Canadá (FIG), 2004.
- DURBIN, S. *Women, power and the glass ceiling: current perspectives*. [Disponível em <http://jmi.sagepub.com> (acessado em 10/01/09)]
- FOUCAULT, M. *A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1985.
- _____. *Vigiar e punir*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2002.
- _____. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 2004.
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. [Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>] (Acessado no período de 2008-2009).
- MATOS, I. M. *História das Mulheres e Gênero: usos e perspectivas*. In: MELO, H. P. et al. (org). *Olhares Feministas*. Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2009. (Coleção Educação para todos; v. 10).
- MEYER, D. E. *Gênero e educação: teoria e política*. In: LOURO, G.; NECKEL, J.F.;
- GOELLNER, S. V. (org) *Corpo, gênero e sexualidade – um debate contemporâneo na educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- PERROT, M. *Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- _____. *Minha história das mulheres*. São Paulo: Editora Contexto, 2008.
- SCOTT, J. *Gênero, uma categoria útil de análise histórica*. Educação e realidade. V. 20, n. 2, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995.

Recebido em fevereiro de 2010

Aprovado em maio de 2010

RESENHA**FERREIRA, E. & OLIVEIRA, D. A. Crise da Escola e Políticas Educativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.****Por Marilene Zampiri**

A presente obra propõe um aprofundamento do debate que cerca os problemas que perpassam a oferta educacional pública, tendo como referência a acessibilidade a um direito tido como universal, fazendo uma relação deste com as políticas educativas propostas para este fim, e das quais a escola, como espaço privilegiado da execução e concreção da ação educativa, não passa incólume. Ao contrário, o texto revela o tamanho da crise que a escola se depara especialmente quando se trata da execução de sua função social.

Inicialmente as organizadoras estabelecem as âncoras que sustentam o debate. Assim alguns autores são chamados a levantar os marcos conceituais desta matéria de indiscutível relevância social, mas que por ainda não estar completamente efetivada como direito de todos, situa-se em permanente campo de conflito e conseqüentemente de disputa e, por esta razão, reclama do leitor e pesquisador uma tomada de posição ou uma localização intelectual e política sobre a matéria. Assim, é forçoso que se explicita o que pode e deve ser assumido como a efetivação do direito à educação de qualidade para todos.

Desta forma, na primeira parte do trabalho importantes conceitos são formulados e enfatizados os quais situam o leitor quanto aos limites e possibilidades das idéias contidas na obra. A primeira preocupação aponta as mudanças ocorridas em relação à função da escola, local privilegiado da concreção do ato educativo. Os textos assinalam uma duplicidade de função nas instituições escolares, ou seja, na contemporaneidade a escola assume também a função de promotora de justiça social, o

que pode lhe conferir um peculiar caráter assistencial agregado à sua tradicional função de credenciar indivíduos a uma participação social ativa, por meio do acesso a um conjunto de conhecimentos considerados válidos. É neste ponto que reside o problema: simultaneamente à ampliação ou ao alargamento das funções da escola percebe-se a coexistência de certa fragilização de suas funções primordiais. Neste sentido, disponibilizar o direito à educação de forma precária também não pode ser considerado socialmente justo mesmo que agora para todos ou para a maioria. É isso que as autoras denominam crise da escola. O primeiro capítulo é dedicado a discutir o que pode ser considerado como uma escola socialmente justa e como o conceito de justiça social vai sendo modelado a partir também de mudanças na dimensão de educação de qualidade.

A matéria é aprofundada no segundo capítulo, quando o autor, mesmo tendo como referência o contexto social e político francês, colabora no debate e mostra o limite da concepção de justiça social descrevendo o quanto esta deve às orientações econômicas na sua formulação e definição. Na mesma linha defendida pela autora do capítulo anterior, também sugere que a educação tornada direito de todos, trouxe para dentro da escola a diversidade e junto à reproblemática do conceito de justiça social e levanta a importante discussão acerca do limite entre o justo reconhecimento das diferenças e o necessário projeto coletivo, na perspectiva da construção de uma sociedade mais igualitária. A qualidade então passa a ser o critério de justiça social e transforma igualdade em equidade.

Na seqüência, Frigoto conduz a discussão desta questão para o contexto social brasileiro e traz para o debate reflexões importantes sobre a formação social e econômica do país e em que proporção as políticas educacionais pode ser creditadas aos interesses da reorganização do capital nacional e internacional levando o autor a considerar uma possível regressão dos direitos sociais, entre eles a educação, como conseqüência destas influências. De certa forma também este autor percebe no atual contexto de formulação de políticas educacionais uma considerável perda do ideário societário alternativo capaz de minimizar as grandes desigualdades sociais.

Na verdade os três primeiros capítulos levam o leitor a refletir sobre o efeito que políticas educacionais fragmentadas, fortemente influenciadas pelos interesses das forças dominantes, produzem na concreção do ato educativo no interior da escola. Tais políticas sustentadas no princípio do reconhecimento das diferenças, mas que se levadas ao extremo podem provocar a perda ou precariedade de uma alternativa societária coletiva menos desigual e, portanto mais justa.

O problema das políticas públicas é que os destinatários destas, na maior parte das vezes, não participam ou influenciam muito pouco da sua proposição e formulação. O capítulo IV, fecha esta parte do livro, com uma importante e profunda reflexão sobre a origem e constituição do poder político em sociedades ocidentais caracterizadas por cisões sociais como ocorre no contexto brasileiro e ajuda a compreender as construções sociais que facultam a determinados sujeitos, possibilidades de decisão política em um dado contexto histórico.

Assim, esta parte da obra atualiza importantes e imprescindíveis bases conceituais que sustentam a pesquisa em políticas educacionais. Justiça social, direito à educação, poder político, Estado, políticas públicas, urdem um quadro referencial útil ao leitor e ao pesquisador na análise de políticas públicas em especial no campo do direito à educação.

Os próximos cinco capítulos do trabalho discorrem sobre os diferentes aspectos das circunstâncias onde e como são engendradas as políticas educativas, as quais as organizadoras denominam conjuntura.

Inicialmente, Cunha retoma o conceito de *administração educacional zigue-zague* para explicar a forma como são geradas as políticas educacionais no Brasil, ou seja, um padrão de ação ou atuação política administrativa presa a gestão de determinado governante, mudando de acordo com as mudanças do cenário político. O autor destaca os malefícios derivados desta forma de atuação política, especialmente quando se trata da disponibilização de um bem social como o direito à educação. É possível que a fragmentação, característica importante da produção de políticas públicas, já mencionada na primeira parte deste livro, possa ser explicada em parte por esta forma pouco eficaz e nada efetiva de produzir políticas públicas. Na verdade o texto de Cunha vem reforçar a idéia de que políticas educacionais devem ser políticas de Estado e não de governo.

De certa forma o capítulo subsequente também faz menção ao modo de engendrar políticas educacionais, quando faz referência à tendência de aliar às práticas e políticas educacionais a racionalidade científica, algo já experimentado em outros campos de atuação, na medicina por exemplo. O capítulo discute a EBP (educação baseada na prova). Embora o texto trate de um contexto específico, o europeu, a EBP ao exigir a comprovação ou estudo como balizadores de políticas e práticas educacionais minimiza outras influências. A idéia de políticas comprovadamente eficientes requer monitoramento, tanto na produção das provas como na posterior execução. Nesta perspectiva a avaliação da efetivação de políticas torna-se componente essencial nos sistemas educacionais e este é um fato cada vez mais presente nos sistemas educacionais de vários países, inclusive no Brasil. O problema talvez seja a produção de provas

e padrões que continua sendo disputado no campo político onde, como já mencionado em capítulos anteriores, os destinatários tem pouca ou nenhuma influência. Desta forma mesmo que a formulação de políticas públicas se caracterize por uma cientificidade o que lhe garante um grau considerável de autonomia, não está imune aos direcionamentos políticos, mesmo que apenas na sua origem, ou seja, são os sujeitos com poder político que influenciam a direção que pode tomar a modelagem de uma política pública. De qualquer forma o texto traz para o debate contribuições para analisar o contexto da produção de políticas educacionais.

Ainda concernente à conjuntura, os capítulos sete e oito tratam das influências externas na formulação de políticas educacionais. Mesmo alertando para os prejuízos advindos das influências de organismos internacionais ou externos que, em certa medida, forçam formulações de políticas educacionais nem sempre vinculados à disponibilização do direito à educação de qualidade para todos, parece que a internacionalização é uma tendência que tem tomado corpo na produção e formulação de tais políticas. No entanto, tal tendência apresenta também aspectos favoráveis dado que a formação de espaços regionais ou internacionais pode ampliar as possibilidades de práticas e políticas educacionais tendo em vista que a cooperação e a complementaridade na proposição de ações educativas podem resultar em benefícios recíprocos, constituindo-se em uma saída para superar os problemas enfrentados interna e localmente pelos países envolvidos. Ressalte-se, no entanto, a necessidade de preservar a autonomia, a cultura e os bens naturais e estratégicos locais, ou seja, é preciso que seja uma relação de cooperação de fato e não dominação ou subjugação. Assim, os textos alertam para a diferença entre a internacionalização solidária e a transnacionalização como forma de facilitar o estabelecimento de programas educacionais, fazendo de países periféricos filiais de centros industrializados.

Finalizando o conjunto de textos relativos à conjuntura, o capítulo dez salienta as mudanças que vem ocorrendo na Bolívia nos últimos anos especialmente no caso das reformas do campo da educação e o alcance que estas podem atingir. Neste caso trata-se, de acordo com o texto, de um processo de descolonização no sentido de libertar o sistema educacional das estruturas de dominação colonial. Ocorre que, embora a iniciativa pareça interessante existe a possibilidade de políticas direcionadas para grupos específicos, neste caso para os indígenas, que mesmo sendo a maioria não se constitui na totalidade dos interesses do país. Isso que dizer que tais políticas podem resultar em políticas compensatórias e não integradoras como seria desejável. Assim, o processo de construção de uma ideologia e cultura local passa por uma recuperação da cultura usurpada sem desconsiderar o acervo cultural produzido, mesmo que sob jugo colonial, neste período histórico. Não se trata de substituir ou compensar grupos excluídos, mas de integrar a totalidade do sistema de forma a contribuir para a geração de alternativas sociais mais justas e solidárias.

Esta parte da obra revela-se especialmente proveitosa no sentido de não excluir da análise as influências internas e externas na modelagem das políticas educacionais, tendo como referência a educação de qualidade como direito universal de todos e um bem social público urdido a partir do quadro conceitual anteriormente discutido.

Desta forma a ciência deve indagar em que medida as políticas educacionais são pensadas, planejadas e avaliadas tendo como critérios a referência antes declarada e socialmente aceita. Dito de outra forma, qual a dimensão de qualidade intrínseca nas políticas educacionais apresentadas à sociedade. Será que, de fato, estas políticas apontam para a ampliação do direito social à educação ou tão somente atende as orientações do mercado? Ou ainda, talvez tais políticas guardem em si, as duas dimensões, mas alguma prevalece sobre a outra?

Os capítulos finais da obra tentam dar pistas para a compreensão dos efeitos das políticas educacionais acenadas pela bandeira do direito à educação de qualidade para todos.

Neste sentido, Eliza B. Ferreira, alerta em primeiro lugar para o fato de que, embora a escola esteja em crise, pois não se constitui na promessa de mobilidade social, continua sendo via obrigatória da quase maioria da sociedade. Se isto é verdade, reitera-se a necessidade de curvar-se de forma ainda mais intensa e profunda no estudo e análise do percurso e efeitos das políticas educacionais e contribuir quem sabe para a mudança do itinerário destas na expectativa de ampliar o direito à educação de qualidade para todos.

A autora deste capítulo analisa as políticas educacionais nos dois últimos períodos históricos e afirma que o período que antecede o atual governo mostrou fortes características regulatórias onde o Estado fiscaliza a ação exercida pelos entes federados no sentido de cumprir um determinado plano educativo. Assevera também que a gestão educacional do atual governo, ainda que esteja longe de se constituir em um plano efetivo de emancipação social, deve ser reconhecido no mínimo como uma tentativa de corrigir distorções e constituir uma unidade nacional menos desigual.

Entretanto Marília Fonseca ao analisar alguns programas nacionais e a repercussão nas gestões escolares, conclui que a

mobilização por meio de programas com intuito de melhorar as gestões de sistemas não obteve a ressonância esperada, acarretando mais em uma sobrecarga do que propriamente uma reorganização no âmbito escolar. Isto quer dizer que, não se pode pensar em planos de superação dos problemas nacionais da educação em a participação ativa e efetiva não só dos destinatários, mas dos profissionais que, como agentes intelectuais ativos, tem muito a contribuir na construção de uma escola de qualidade para todos.

Somente com a participação ativa de todos é possível tentar vencer a constante ameaça da vinculação da educação ao mercado, assunto tratado no último capítulo, que relata como a adoção de uma pedagogia ou outra pode determinar o grau desta dependência.

Finalmente, o presente livro leva o leitor a acreditar que mesmo que a escola não forneça as condições efetivas para emancipação intelectual e técnica de todos os estudantes, necessárias para a superação das desigualdades sociais, ainda é o espaço social potencialmente e estrategicamente reconhecido para este fim. Portanto, é preciso mobilizar todos os esforços, incluindo todos os segmentos sociais, no sentido de articular um plano de ação e atuação política de Estado que congregue o reconhecimento da diversidade com a busca de uma unidade nacional da sociedade brasileira.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

Gestão Escolar e Gênero: O fenômeno do *teto de vidro* na educação brasileira

Autora: Vanisse Simone Alves Corrêa
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)
Orientador: Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a análise das relações de poder e gênero presentes no acesso à gestão escolar (direção e vice-direção) da Rede Municipal de Ensino de Curitiba e, a partir da análise realizada, constatar a existência do fenômeno do *teto de vidro* (*glass ceiling*) bem como suas formas de manifestação neste processo, ou seja, como este fenômeno impacta no resultado das eleições para esses cargos. Para tanto, metodologicamente se utiliza dos dados empíricos referentes à eleição de 2008 para diretores/as e vice-diretores/as das escolas municipais de Curitiba; dos microdados da Prova Brasil 2007 concernentes aos/às diretores/as e de um questionário *on-line* oferecido aos/às profissionais da educação municipal de Curitiba. As leituras realizadas para o necessário suporte teórico concentraram-se basicamente em Weber, Bourdieu, Hultin, Foucault e Louro. O estudo conclui que o fenômeno do *teto de vidro* está presente na educação pública brasileira em geral, e em Curitiba, em especial, e se manifesta de maneira muito contundente quando há homens concorrendo com mulheres no acesso às principais funções da gestão escolar, mesmo quando as mulheres representam a maioria absoluta do professorado, o que leva essas mulheres a uma situação de desvantagem profissional, configurando claramente a existência do *teto do vidro* ou *glass ceiling*.

Palavras-chave: Gestão escolar; Eleição para diretores/as; Relações de poder e gênero; Teto de vidro.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES

A formação continuada de professores da educação básica pública e a função da universidade: limites e possibilidades da ação da UFPR – Setor Litoral

Autora: Paulla Helena Silva de Carvalho
Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)

Orientador: Profa. Dra. Regina Maria Michelotto

O presente trabalho apresenta a discussão da formação continuada dos professores da educação básica pública como uma das responsabilidades da universidade. Para tanto, faz-se uma análise do processo de formação de docentes, retomando as intencionalidades de cada momento histórico, assim como uma discussão sobre as responsabilidades da universidade ao longo dos anos. Como foco do estudo analisa-se a relação universidade-escola básica, por meio da formação de professores, para isso foi pesquisada a proposta da UFPR Setor Litoral, a qual expressa em seus objetivos a defesa desta articulação, além de se propor a realizar a formação continuada dos professores da rede pública dos sete municípios do litoral do Paraná. Mais do que uma análise superficial, a pesquisa tenta analisar o discurso exposto nos documentos oficiais do referido setor, nas publicações jornalísticas e na fala dos professores da UFPR, dos municípios litorâneos e dos alunos da Universidade. Em contrapartida, elementos da prática são descritos, pesquisados e discutidos a fim de contrapor a relação teoria e prática, para além de relações lineares. Portanto, a presente pesquisa estuda os limites e possibilidades do Setor UFPR Litoral no que diz respeito ao teor de suas formações continuadas com os professores da rede municipal de ensino de Guaratuba e Pontal do Paraná.

Palavras-chave: Universidade-escola básica. Formação continuada de professores. Responsabilidades da universidade. Relação teoria-prática.

RESUMOS DE TESES E DISSERTAÇÕES**Relações raciais, discurso e literatura infanto-juvenil****Autora: Débora Cristina de Araujo****Nível: Mestrado (PPGE/UFPR)****Orientador: Prof. Dr. Paulo Vinícius Baptista Silva**

A presente pesquisa teve como objeto de análise os discursos sobre os grupos raciais brancos e negros, produzidos a partir de leituras de obras infanto-juvenis em salas de aula. A partir dessa perspectiva foi constituído o problema de pesquisa: os discursos da literatura infantojuvenil e sua interpretação, em contexto escolar, apresentam estratégias ideológicas relativas à dominação racial? A metodologia utilizada foi a Hermenêutica da Profundidade (HP), com a proposta de investigar se a produção, veiculação e recepção/interpretação de obras literárias infanto-juvenis apresentavam discursos que atuavam no sentido de produzir/reproduzir hierarquias raciais. A análise de contexto consistiu em análise de bibliografia sobre literatura infanto-juvenil e, em específico, de estudos sobre ideologia e relações raciais relacionados a este gênero literário; análise de documentos relativos ao Programa Nacional Biblioteca na Escola; análise de estudos sobre relações raciais na escola. Para análise formal foi realizado estudo exploratório em uma escola e estudo de campo em outra, que consistiu em presenciar, gravar e transcrever oito aulas de leitura. Foram observadas várias estratégias ideológicas na interpretação das mensagens dos livros, em especial a *diferenciação*, que se relacionou, neste estudo, ao cânone estabelecido por meio de um modelo eurocêntrico de currículo e literatura infanto-juvenil, conferindo às aulas analisadas nesta pesquisa uma característica de artificialidade, por serem direcionadas única e exclusivamente a obras que tematizam a cultura africana. Outra estratégia recorrente foi a *estigmatização*, responsável por reforçar préconcepções e estereótipos a respeito da história e cultura afro-brasileira e africana. No que se refere à branquidade (enquanto categoria de análise das relações raciais) resultados ambíguos e divergentes foram encontrados: em alguns momentos, a postura da professora atuou no sentido de reforçar estereótipos ora por meio do silêncio e omissão diante de práticas discriminatórias, ora através de conceituações restritivas e estigmatizantes sobre a população africana; e, em outros, avanços foram verificados por relacionarem-se a alterações na atuação pedagógica de professoras brancas que, diante do compromisso em atender às expectativas desta pesquisa, desenvolveram leituras e posteriores debates que operaram de forma a promover rupturas de um modelo depreciativo de representação da cultura africana. Este resultado, em específico, representou um diferencial em comparação com resultados de outras pesquisas sobre o mesmo tema, as quais identificaram que a branquidade como norma agiu de forma latente no fortalecimento do racismo no espaço escolar. Em síntese, os resultados observados através da interpretação das formas simbólicas apontam que a ideologia se fez presente nos diversos estágios de produção, difusão e, sobretudo, recepção de obras literárias infanto-juvenis.

Palavras-chave: Literatura infanto-juvenil; Relações raciais; Ideologia; Discurso; Hermenêutica da Profundidade.

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 ou espanhol:

A extensão de cada artigo deverá ser de, no máximo, 40.000 caracteres (com espaços), incluindo referências bibliográficas, ilustrações, gráficos, mapas e tabelas.

Resumo, na língua do artigo e em inglês, de no máximo 230 (duzentas e trinta) palavras - incluído logo abaixo do(s) nome(s) do(s) autor(es).

Até cinco palavras-chave na língua do artigo e em inglês.

Texto em Word for Windows obedecendo às seguintes recomendações: letra Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, papel A4, margens de 2,5 cm, paginação no canto inferior direito.

2. Identificação no alto da página incluindo:

Título do trabalho (na língua do artigo e em inglês) - em caso de financiamento da pesquisa, a instituição financiadora deverá ser mencionada em nota de rodapé. Nome(s) do(s) autor(es) – titulação máxima (instituição, opcional), instituição à qual se vincula, e.mail (opcional), em nota de rodapé.

3. As notas de rodapé deverão ser utilizadas para esclarecimentos absolutamente necessários.

Os autores mencionados no artigo deverão ser citados entre parênteses no corpo do texto, com o ano da publicação da obra e, quando for o caso, com a(s) página(s) citada(s). Ex.: (CALKINS, 1950, p.161).

4. As referências bibliográficas deverão seguir as normas da ABNT.

5. As resenhas poderão ter, no máximo, 5 (cinco) páginas e o título será a referência bibliográfica completa da obra resenhada. Ex.: FARENZENA, N. A política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

Palavras-chave e resumo não são necessários.

6. As traduções deverão vir acompanhadas de autorização do autor e do original do texto.

7. Os textos devem ser enviados por mensagem eletrônica para jpe@ufpr.br ou em CD-ROM. Deve acompanhar uma carta ou mensagem ao editor do *Jornal de Políticas Educacionais* autorizando sua publicação, com endereço completo do(s) autor(es) para correspondência.

8. Os textos recebidos serão encaminhados a 2 (dois) pareceristas *ad hoc*. Caso ocorram pareceres divergentes serão enviados para um terceiro consultor.

9. Cada artigo dá direito a 3 (três) exemplares do número da revista em que o texto foi publicado. Outras seções dão direito a 1 (um) exemplar.

10. Somente serão apreciados os textos que obedecerem aos itens de 1 a 8 das normas estabelecidas para publicação.

11. Os originais não serão devolvidos.

12. *Jornal de Políticas Educacionais* reserva-se o direito, se achar conveniente, de não publicar trabalho(s) de mesmo(s) autor(es) em intervalos menores que 3 (três) edições, salvo em números especiais.

13. A aceitação da matéria para a publicação implica a transferência de direitos autorais para o periódico. Assegura-se ao *Jornal de Políticas Educacionais* o direito à divulgação da informação e os direitos editoriais, na forma da Lei.

14. Endereço para correspondência e envio de textos:

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
80.060-150 – Curitiba – Pr – Brasil
E-mail: jpe@ufpr.br