

Capa: Ilustração inspirada na capa da revista Graphis 244/1986



# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PUBLICADO EM JANEIRO DE 1999

---

Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas  
Educaionais. v.1, n.1, (jul. 1944 -). – Brasília : O Instituto, 1944 -.

Quadrimestral. Mensal 1944 a 1946. Bimestral 1946 e 1947. Trimestral 1948 a 1976.

Suspensa de abr.1980 a abr.1983.

Publicada pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, até o v.61,  
n.140, set. 1976.

Índices de autores e assuntos: 1944/51, 1958/58, 1966/73, 1944/84.

ISSN 0034-7183

1. Educação-Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educaionais

---

n	APRESENTAÇÃO	5
n	ESTUDOS	
	<b>Para além do multiculturalismo: a educação intercultural na Europa</b>	7
	Ana Lúcia Eduardo Farah Valente (UFMS)	
	<b>Educação a distância e globalização: desafios e tendências</b>	19
	Oreste Preti (UFMT)	
	<b>Imagens de mulher: a imprensa educacional e feminina nas primeiras décadas do século</b>	31
	Jane Soares de Almeida (Unesp/Araraquara)	
	<b>Políticas públicas: a formação de gestores governamentais em tempos de mudança</b>	42
	Eda Castro Lucas de Souza (UnB)	
n	SEGUNDA EDIÇÃO	
	<b>A educação, problema nacional</b>	52
	Manoel Bergstron Lourenço Filho	
n	AVALIAÇÃO	
	<b>O sistema de avaliação brasileiro</b>	65
	Maria Inês Pestana (Inep)	
n	ESTATÍSTICA	
	<b>Censo escolar: controle de qualidade</b>	74
	Carlos Alberto Bragança Pereira (USP), José Afonso Mazzon (USP), Lia Rosenberg	
n	CIBEC	
	<b>Centro de Informações e Biblioteca em Educação: Estrutura e Funcionamento</b>	83
	<b>Teses e dissertações recebidas</b>	90
	<b>Lançamentos editoriais em educação</b>	96
n	Instruções para Colaboração	
	<b>Instruções aos colaboradores</b>	97
	<b>Instruções para a elaboração de resumos</b>	98
	<b>Instruções aos ilustradores</b>	99



## A nova RBEP

Como terão percebido, certamente, os leitores, a partir deste número a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)* tem novas características gráficas e editoriais. As primeiras, imediatamente perceptíveis, incluem mudança no formato, na diagramação dos textos e na introdução de ilustrações (para citar apenas as inovações mais evidentes). A iniciativa teve como objetivo tornar a revista visualmente mais atraente e melhorar sua legibilidade, tornando a leitura mais fácil e agradável, sem prejuízo do conteúdo dos textos publicados. Conforme foi anunciado em nota aos leitores, publicada no número anterior, as ilustrações de cada edição da *RBEP*, a partir de agora, estarão a cargo de alunos de Belas-Artes, Desenho Industrial e Programação Visual. Os trabalhos utilizados neste número foram elaborados por estudantes da Escola de Belas-Artes de São Paulo.

Mudanças importantes foram feitas, também, no projeto editorial da *RBEP*. Neste caso, procurou-se ampliar a contribuição da revista para o debate sobre a educação brasileira por meio da adoção de uma estrutura mais aberta à participação de colaboradores e à difusão da produção acadêmica na área educacional. Ao mesmo tempo, tomaram-se medidas com o objetivo de estabelecer padrões para o estilo e a apresentação dos textos, de maneira a, juntamente com a reforma gráfica, melhorar a legibilidade e facilitar o tratamento e a disseminação dos trabalhos. A nova estrutura inclui seções dedicadas à avaliação e às estatísticas educacionais e à divulgação das atividades do Centro de Informações e Biblioteca em Educação (CIBEC) do INEP.

Com estas alterações, a *RBEP* incorpora o dinamismo que vem transformando o sistema educacional brasileiro. Temos certeza de que o resultado será do agrado dos leitores.

Maria Helena Guimarães de Castro  
Presidente do INEP



# Para além do multiculturalismo:

## a educação intercultural na Europa

Ana Lúcia Eduardo  
Farah Valente

Palavras-Chave: educação intercultural, educação europeia, multiculturalismo americano.

**A**presenta e comenta, em linhas gerais, alguns aspectos presentes na construção da proposta educativa europeia que pretende superar a perspectiva do multiculturalismo americano e implementar a educação intercultural. Objetiva-se fornecer subsídios para a apreensão da singularidade do caso brasileiro, numa perspectiva comparada, bem como elementos para o debate e a problematização dos «novos mapas culturais» que vêm sendo estabelecidos, objetos da recente preocupação com a questão das diferenças

culturais em estudos acadêmicos e das propostas de sua incorporação aos currículos escolares. Entretanto, as discussões não se esgotam nos estudos sobre o currículo, mas avançam para a compreensão das perspectivas metodológicas que norteiam as propostas de intervenção, uma vez que são expressões diversificadas da tentativa de dominar, na teoria e na prática, os mecanismos explícitos e implícitos que conformam a tendência à globalização inerente ao capitalismo, nesse momento de crise desencadeando manifestações reativas heterogêneas no campo político-cultural.



A recente preocupação com a questão das diferenças culturais em estudos acadêmicos (Popkewitz, 1992; Silva, 1995; Silva, Moreira, 1995; Dayrell, 1996; Munanga, 1996; Schwarcz, Queiroz, 1996; Santomé, 1996; Silva, Azevedo, Santos, 1996), no nosso entender, é expressão intelectual diversificada da tentativa de compreender os mecanismos explícitos e implícitos que conformam a tendência à globalização inerente ao capitalismo, nesse momento de crise desencadeando manifestações reativas heterogêneas no campo político-cultural (Valente, 1993). Perseguindo a mesma intenção, procurou-se conhecer e analisar como se organiza o campo educacional no interior da experiência mais consolidada de bloco econômico do mundo, tomando como pano de fundo a constituição da União Européia (UE)<sup>1</sup> que pressupõe o desenvolvimento de um certo nível de homogeneidade a ser construída entre os Estados-membros, desencadeando a reivindicação da diferença ou de identidades específicas que se contrapõe e que reage à homogeneização (Valente, 1996a).

Além disso, a proposta de incorporar aos currículos do ensino fundamental e médio uma parte diversificada, «exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela», presente na LDB (Brasil, 1996, art. 26), e a organização de militantes de movimentos sociais reivindicando um espaço de expressão nos currículos escolares, como o Movimento Negro que luta pela incorporação da disciplina História da África e outras manifestações da cultura negra (Valente, 1995, 1996b), atestam para a necessidade de ser buscados caminhos para a discussão e problematização dos «novos mapas culturais» que vêm sendo estabelecidos. Entretanto, essa discussão não se esgota nos estudos sobre o currículo, mas avança para a compreensão das perspectivas metodológicas que norteiam as propostas de intervenção.

Com o objetivo de fornecer subsídios ao debate, para posterior compreensão da singularidade brasileira, em perspectiva comparada, este trabalho apresenta e comenta, em linhas gerais, alguns aspectos presentes na construção da proposta educativa européia que pretende superar a perspectiva do multiculturalismo e

implementar a educação intercultural. Nesta perspectiva, define-se «multicultural» como um conceito que se limita a constatar o estado das entidades sociais onde coabitam os grupos ou os indivíduos de culturas diferentes. O «intercultural» permite a caracterização de uma dinâmica bilateral no interior da qual se engajam parceiros conscientes de sua interdependência (Leurin, 1987). É essa pretensão dos europeus que explica o título escolhido.

## A educação e a cultura na União Européia (UE)

A proposta educacional para a Europa unida pretende se basear numa nova estratégia que questione os sistemas educativos nacionais, ultrapassando as fronteiras do Estado-nação. Essa concepção educativa propõe a consideração das características próprias dos países europeus e de seu caráter pluricultural.

Os textos do Tratado da UE apresentam um caráter vago bastante esclarecedor, em matéria de educação e cultura.

No artigo 126 do Tratado, após ser definida a intenção de a UE contribuir «para o desenvolvimento de uma educação de qualidade», são enumerados os seguintes objetivos:

- 1 desenvolver a dimensão européia na educação, nomeadamente através da aprendizagem e divulgação das línguas dos Estados-membros;
- 1 incentivar a mobilidade dos estudantes e dos professores, nomeadamente através do incentivo ao reconhecimento acadêmico e diplomas e períodos de estudo;
- 1 promover a cooperação entre estabelecimentos de ensino;
- 1 desenvolver o intercâmbio de informações e experiências sobre questões comuns aos sistemas educativos dos Estados-membros;
- 1 incentivar o desenvolvimento do intercâmbio de jovens e animadores socioeducativos;
- 1 estimular o desenvolvimento da educação a distância. (União Européia, 1993, p. 256).

O artigo 128 define que a UE «contribuirá para o desenvolvimento das culturas

<sup>1</sup>A partir de 1992 essa é a denominação atual que substituiu as anteriores Comunidade Económica Européia (CEE) e Comunidade Européia (CE).

dos Estados-membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o patrimônio cultural comum». No título cultura, de que trata esse artigo, objetiva-se incentivar a cooperação entre Estados-membros, nos seguintes domínios:

- 1 melhoria do conhecimento e da divulgação da cultura e da história dos povos europeus;
- 1 conservação e salvaguarda do patrimônio cultural de importância europeia;
- 1 intercâmbios culturais não-comerciais;
- 1 criação artística e literária, incluindo o setor audiovisual» (União Europeia, 1993, p. 261).

Pode-se considerar que esses textos se valem de uma linguagem “despolitizada”, como o mito nas sociedades modernas, de acordo com a proposição de Barthes (1982, p. 163-164):

O mito não nega as coisas; a sua função é, pelo contrário, falar delas; simplesmente, purifica-as, inocenta-as, fundamenta-as em natureza e em eternidade, dá-lhes uma clareza, não de explicação, mas de constatação(...) Passando da história à natureza, o mito faz uma economia: abole a complexidade dos atos humanos, confere-lhes a simplicidade das essências, suprime toda e qualquer dialética, qualquer elevação para lá do visível imediato, organiza um mundo sem contradições, porque sem profundidade, um mundo plano que se ostenta em sua evidência, cria uma clareza feliz: as coisas parecem significar sozinhas, por elas próprias.

A mitificação da linguagem, a «clareza feliz» do discurso, parece ser um recurso amplamente utilizado pela UE, como tática para aliviar tensões, neutralizar as contradições, conter polêmicas para garantir o consenso entre Estados-membros, ao menos aparentemente.

Mesmo no plano deliberativo, quando as posições da UE deveriam tornar-se explícitas de maneira a nortear as ações dos Estados-membros, o mesmo recurso mítico é utilizado ou permite-se que a linguagem empregada seja suficientemente ambígua para comportar inúmeras inter-

pretações, supostamente não-contraditórias. Isso parece evidente no texto da Diretiva 77/486/CEE:

DIRETIVA DO CONSELHO de 25 de julho de 1977,  
que tem por objetivo a escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes  
77/486/CEE.

O CONSELHO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia e, nomeadamente o seu artigo 49,

Tendo em conta a proposta da Comissão,  
Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comitê Econômico e Social,

Considerando que, na sua Resolução de 21 de janeiro de 1974 relativa a um programa de ação social, o Conselho adotou, entre as ações a desenvolver prioritariamente, as que têm por objetivo melhorar as condições da livre circulação dos trabalhadores relacionadas especialmente com o acolhimento e o ensino dos seus filhos;

Considerando que, a fim de permitir a integração desses menores no meio escolar ou no sistema de formação do Estado de acolhimento, convém que estes possam dispor de um ensino adequado que inclua o ensino da língua do Estado de acolhimento;

Considerando que é igualmente necessário que os Estados-membros de acolhimento tomem, em cooperação com os Estados-membros de origem, as medidas adequadas tendo em vista promover o ensino da língua materna e da cultura do país de origem das referidas crianças, a fim de facilitar nomeadamente a sua eventual reintegração no Estado-membro de origem,

ADOTOU A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1º – A presente diretiva aplica-se aos menores sujeitos à escolarização obrigatória, tal como definida pela legislação do Estado de acolhimento, que estejam a cargo de qualquer trabalhador nacional de um outro Estado-membro, que residam no território do Estado-membro em que esse nacional exerce ou exerceu uma atividade assalariada.

Artigo 2º – Os Estados-membros tomarão, em conformidade com a sua situação nacional e com o seu sistema jurídico, as medidas adequadas a fim de que no seu território seja proporcionado, aos menores referidos no artigo 1º, um ensino de acolhimento gratuito que inclua, nomeadamente, o ensino, adaptado às necessidades específicas desses menores, da língua oficial ou de uma das línguas oficiais do Estado de acolhimento.

Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para a formação inicial e contínua dos docentes que assegurem este ensino.

Artigo 3º – Os Estados-membros tomarão, em conformidade com a sua situação nacional e com o seu sistema jurídico, e em cooperação com os Estados de origem, as medidas adequadas tendo em vista promover, em coordenação com o ensino normal, um ensino da língua materna e da cultura do país de origem em favor dos menores referidos no artigo 1º.

Artigo 4º – Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva no prazo de quatro anos a contar da sua notificação. Desse fato informarão imediatamente à Comissão.

Além disso os Estados-membros informarão à Comissão de quaisquer disposições legislativas regulares e administrativas que adotem no domínio regulado pela presente diretiva.

Artigo 5º – No prazo de cinco anos, a contar da notificação da presente diretiva e, posteriormente, com a regularidade requerida pela Comissão, os Estados-membros transmitirão à Comissão todas as informações úteis a fim de permitir apresentar um relatório ao Conselho sobre a aplicação da presente diretiva.

Artigo 6º – Os Estados-membros são destinatários da presente diretiva.

*(Journal Officiel des Communautés Européennes, 6/8/77, p. 32-33)*

Conforme se depreende do texto, a diretiva 77/486/CEE, que tem por objetivo a escolarização dos filhos dos trabalhadores migrantes, entrou em vigor a partir de sua notificação, em agosto de 1977, prevendo que todas as medidas necessárias para seu cumprimento devessem ser adotadas no prazo de quatro anos, ou seja,

até 1981 e que todos os Estados-membros devessem fornecer as informações referentes à sua aplicação à Comissão em 1982. Definidas as considerações de ordem geral e o público-alvo, são três as proposições básicas da diretiva: 1) ensino gratuito que enfatize o aprendizado da língua oficial do país de acolhimento «adaptado às necessidades específicas desses menores»; 2) formação de professores para atender à demanda; 3) ensino da língua e cultura do país de origem.

Tomemos a última proposição da diretiva como foco de nossa atenção. Uma primeira tentativa de interpretação indica que, ali, o conceito de cultura parece confundir-se com o conceito de língua e, o mais complicado, é reificado. A cultura aparece como uma «coisa» e, como tal, desprovida de qualquer dinamismo, imune ao processo de transformação, a não ser se for considerada a mobilidade conferida às relações comerciais. Ou seja, a cultura é tomada como uma mercadoria.

À luz das considerações gerais, essa proposição sugere, ainda, três razões não excludentes que poderiam justificá-la. Em primeiro lugar, uma motivação «protecionista» da língua e cultura do público-alvo constituído por filhos de trabalhadores migrantes. Nesse caso, seriam desconsideradas as relações de poder que atravessam as relações desses trabalhadores migrantes com a população do país hospedeiro. Levada às últimas conseqüências, essa justificativa implicaria a admissão da inferioridade dessas crianças ante as crianças nacionais. Uma segunda motivação «assimilacionista» apontaria para o caráter antropofágico da cultura dominante. Dessa maneira, deveriam ser encontrados meios para integrar as crianças estrangeiras ao país hospedeiro, à sua língua e à sua cultura, mesmo que isso exigisse, momentaneamente, o ensino da língua e cultura dominadas. Uma última razão poderia assumir um caráter «segregacionista» ou seja, uma resposta ao quadro de desestabilização da economia européia que promoveu a rearticulação de procedimentos xenófobos e de racismo e que, em seu viés radical defende a expulsão dos estrangeiros. O aprendizado da língua e cultura de origem nada mais seria do que uma preparação para o retorno, à medida que se prevê a «reintegração» dos filhos de imigrantes aos Estados-membros de origem.

## O contexto histórico de definição da diretiva

Se não é permitido, através de uma primeira leitura, precisar as razões da diretiva, o mesmo não se pode dizer dos propósitos não manifestos da Comissão Europeia ou do contexto histórico que a provocou.

Segundo informações de um tecnocrata que trabalhou junto à Comissão por mais de dez anos e ainda hoje faz parte do quadro de funcionários da UE, a diretiva 77/486/CEE obteve como saldo político o alargamento dos poderes daquela instituição comunitária. Até aquele momento, a Comissão vinha apenas tratando de questões diretamente relacionadas à economia dos países-membros. A proposta contida na diretiva, tendo como subterfúgio a melhoria da livre circulação dos trabalhadores, permitiu que se atingisse um campo estratégico das políticas nacionais: o campo educacional.<sup>2</sup> A estratégia que, segundo o informante, foi engenhosamente montada, assegurou ao seu proponente o desenvolvimento de concepções na área de sua formação e domínio o que, entre outras coisas, permitiu-lhe atingir uma posição política de destaque no organismo supranacional.

Porém, pode-se considerar que tal proposta, datada de 1975, quando foi iniciado o procedimento de decisão,<sup>3</sup> não seria tão facilmente acatada, dado o caráter estratégico da educação, se não fosse a situação da crise que se abateu sobre os Estados-membros e que marcou o fim dos «anos dourados». Segundo Hobsbawn (1995, p. 253), esse foi um dos nomes dados pelos observadores, especialmente pelos economistas à fase excepcional da história do capitalismo desenvolvido, iniciada nos anos 50. Contudo, «depois que passou o grande boom, nos perturbados anos 70, à espera dos traumáticos 80 (...) O dourado fulgiu com mais brilho contra o pano de fundo baço e escuro das posteriores Décadas de Crise».

O boom mundial assentou-se na adoção pelas indústrias da Europa, do modelo de produção de massa fordista que, nos EUA, já era estendido para novos tipos de produção. Assim, bens e serviços restritos às minorias passavam a ser consumidos

em massa. A Era de Ouro baseou-se na pesquisa científica avançada que, no campo industrial e mesmo agrícola, ultrapassava a tecnologia do século XIX. No entanto, foram fundamentais para a conformação dessa época a reestruturação do capitalismo e o avanço da internacionalização da economia, numa «espécie de casamento entre liberalismo econômico e democracia social» (idem, p. 265). O pós-guerra descartara um retorno ao *laissez-faire* e os objetivos propriamente políticos, como o pleno emprego, a modernização das economias atrasadas, em declínio ou arruinadas, e a contenção do comunismo passaram a ser prioridades e a justificar a forte presença governamental.

Para Hobsbawn (idem, p. 271), «o grande boom da Era de Ouro foi alimentado não apenas pela mão-de-obra dos ex-desempregados, mas por vastos fluxos de migração interna – do campo para a cidade, da agricultura (...), de regiões mais pobres para outras mais ricas». Porém, mesmo num período de crescimento econômico e de falta de mão-de-obra, os governos resistiram à livre imigração. Segundo o autor, «só se concedia a esses imigrantes, a maioria vinda dos países menos desenvolvidos do Mediterrâneo, permanência condicional e temporária, para que pudessem ser facilmente repatriados, embora a expansão da Comunidade Econômica Europeia, passando inclusive [a integrá-la] vários países de imigrantes (Itália, Espanha, Portugal, Grécia), tornasse isso mais difícil».

Em que pese os limites impostos aos processos de imigração, estima-se que no início de 1970, cerca de 7,5 milhões haviam migrado para os países desenvolvidos da Europa. Essa questão, politicamente delicada, passa a ser motivo de especial preocupação desses países a partir de 1974, quando se instaura a crise.

Na verdade, é sobre essa questão que trata a diretiva 77/486/CEE. Questão espinhosa, que obteve o respaldo dos países-membros à época, talvez com a perspectiva de que soluções conjuntas fossem tomadas ante o problema comum.

Tudo indica que, considerando o contexto histórico de aprovação da diretiva, grande parte das expectativas dos governantes dos países-membros da UE era de que a questão da imigração fosse resolvida da maneira mais rápida possível. Mes-

<sup>2</sup> São vários os programas comunitários nos domínios da educação, formação e juventude. Entre eles, os programas: *Lingua* – promoção do conhecimento de línguas estrangeiras na comunidade europeia; *Erasmus* – promoção de mobilidade dos estudantes do ensino superior; *Comett* – cooperação entre a universidade e a empresa, em matéria de formação do domínio das tecnologias; *Petra* – formação e preparação profissional.

<sup>3</sup> O processo de decisão da UE é bastante complexo, envolvendo prazos determinados e uma certa ordem para que as instituições comunitárias sejam consultadas. Segundo Thorstensen (1992, p. 55), «em resumo, o processo é o seguinte: a Comissão faz a proposta sobre as regulamentações e o Parlamento e o Comitê Econômico e Social são consultados. O Conselho de Ministros vota por maioria qualificada, maioria simples ou unanimidade, dependendo do tema em causa. Se existem alterações às propostas, o PE volta a ser ouvido. A Comissão pode ou não concordar com as alterações. Se divergências persistem, a decisão só pode ser tomada pelo Conselho por unanimidade».

mo que aparentemente as razões de sua preocupação pudessem ser humanitárias, o ensino da língua e cultura de origem passou a ser visto como um meio de mandar o «problema» para sua casa. Livrar-se dele era a intenção. Não é por acaso que a idéia de reintegração ao Estado-membro de origem dos filhos dos trabalhadores imigrantes é destacada nas considerações iniciais da diretiva em questão. A outra opção possível seria a integração definitiva ao Estado hospedeiro, com a assimilação total dessas crianças. Mas o quadro histórico que acabamos de apresentar parece descartar essa segunda opção como a preferencial.

Contudo, a expectativa de que os imigrantes voltassem ao seu país de origem foi logo contrariada: a população estrangeira nos países hospedeiros não estava disposta a retornar. Afinal, a crise que passava a atingir os países europeus mais desenvolvidos certamente provocaria efeitos piores nos países mais pobres. Era aconselhável ficar, mesmo que a idéia de regresso à terra natal permanecesse como um sonho para os imigrantes. Um sonho que também poderia gerar divisas ao país hospedeiro, com a poupança e transações monetárias envolvidas na perspectiva do retorno ao país de origem.

Mesmo que a proposição da diretiva faça parte de uma estratégia de alargamento dos poderes da Comissão da UE e de busca de soluções ao problema da imigração em tempos de crise pelos países-membros, outros organismos internacionais passavam a engajar-se nessa discussão. Constatada a presença de uma população culturalmente diferenciada era preciso investir na busca de soluções que propiciassem uma convivência harmônica. Era preciso investir no que foi chamado de «educação intercultural».

## Brevíssimo histórico dos estudos sobre a educação intercultural

O que vem sendo chamado de educação intercultural na Europa ou os estudos interculturais em ciências sociais tomaram impulso a partir dos anos 60, no momento em que, nos Estados Unidos, dois campos do conhecimento se aproximaram: Educação e Antropologia. Segundo Mauviel (1985, p. 3), por volta da década de 70,

quando os americanos definiam as grandes linhas do multiculturalismo em educação, a reflexão francesa nesse domínio era praticamente inexistente. Para o autor, dificuldades epistemológicas ou teórico-ideológicas teriam impedido a presença da França no debate internacional das pesquisas interculturais. Verbundt (1989, p. 137) resume o significado dessas dificuldades, afirmando que os franceses, temerosos de que a sociedade multiétnica enfraqueça a nação, têm feito do conceito «etnia» objeto de uma desconfiança particular. A revalorização do sentimento de pertencer ao grupo religioso, regional ou cultural vai ao encontro de uma tradição francesa enraizada não apenas no centralismo administrativo e político, mas igualmente na ideologia da Revolução de 1789. Todavia, como lembra o autor, hoje se considera necessário questionar essas tradições e buscar responder se a existência de estrutura sobre uma base étnica é obrigatoriamente um retorno ao passado.

Considerando o contexto da produção científica norte-americana no campo da Antropologia, marcada por uma tradição denominada culturalista, torna-se mais fácil compreender as bases teóricas das propostas voltadas para a educação intercultural. Em linhas gerais, tal corrente de pensamento representou um avanço em relação às perspectivas etnocêntricas e evolucionistas do início do século. No entanto, ao propor a análise de aspectos da cultura de sociedades diferentes do modelo ocidental, segundo sua lógica interna que seriam, então, relativos ao seu modo de funcionamento, seus defensores muitas vezes incorreram nos mesmos equívocos que pretendiam superar. Isso porque, logo se percebeu que o «relativismo cultural» não apenas eliminava a possibilidade de qualquer estudo comparativo, como eliminava a possibilidade de qualquer mudança cultural nas sociedades pesquisadas, imobilizadas em certos modelos ou padrões construídos pelos pesquisadores que, no limite, justificavam o tratamento diferenciado, dominador e paternalista das sociedades «avançadas».

A perspectiva culturalista, que inspira os estudos franceses sobre o intercultural que são fontes da reflexão em países de língua francesa e na Europa em geral, evidencia-se na noção de cultura proposta por

Camilleri (1989, p. 27), psicólogo estudioso da questão. Para ele, a cultura é o conjunto de significações adquiridas, as mais persistentes e mais partilhadas que os membros de um grupo, por sua filiação a este grupo, são conduzidos a distribuir de maneira determinante sobre os estímulos provenientes de seu meio e deles mesmos, induzindo atitudes, representações e comportamentos comuns valorizados, que tendem a assegurar a reprodução por vias não-genéticas.<sup>4</sup>

Também os estudos de Cohen-Emerique (1989, p. 105-106), que propõem a formação em comunicação intercultural dos profissionais que trabalham junto à população estrangeira, são tomados como base de reflexão da questão intercultural européia. A psicóloga francesa acredita que no trabalho desses profissionais se tende a proceder de maneira a colocar em risco qualquer possibilidade de compreensão aprofundada do «outro». Segundo ela, interpretando se classifica, se categoriza quase imediatamente em função de seu pressuposto, eliminando, assim, a coleta de outros dados que não entram na elaboração de seu sistema explicativo, excluindo automaticamente a possibilidade de construção de outras hipóteses de explicação de condutas. Desse modo, interpretando a fala de uma pessoa de outra cultura a partir de nossos códigos, tudo se passa como se a língua francesa, tal como é usada pelo migrante ou seu intérprete, de um ponto de vista instrumental para comunicar com a sociedade de acolhida, seja portadora dos mesmos significados culturais que aqueles dos profissionais que lhes escutam, quer dizer, com o mesmo valor expressivo. Por isso, seria preciso que esses profissionais procedessem como o antropólogo, quando, em face de uma sociedade diferente da sua que pretende investigar, usa um procedimento que implica três fases: 1) descentralizar-se para tomar consciência de seus próprios quadros de referência e valores; 2) compreender o sistema do outro, sua cultura, reconhecendo o seu valor e 3) negociar, tendo em vista construir uma plataforma comum (Cohen-Emerique, 1994).

Gaudier (1990, p. 34), antropólogo belga, é bastante enfático quando critica essa fonte de inspiração teórica culturalista. Segundo esse autor, a ideologia

interculturalista que reclama o apoio da Antropologia para se justificar, na realidade é absurda ao olhar dessa última. Segundo o autor, dois episódios da história da Antropologia seriam suficientes para demonstrar essa assertiva. Um deles diz respeito ao momento «culturalista» da Antropologia americana, desenvolvida entre os anos 30-55, ultrapassada e mesmo renegada por seus principais representantes. No entanto, ela sobreviveu no interior de disciplina com vocação explicitamente comercial – a «comunicação intercultural» – nos Estados Unidos. Seus esquemas foram divulgados na Europa a partir dos anos 70, graças ao sucesso das obras de E.T. Hall. O outro episódio lembra o compromisso conceitual e auxiliar da velha etnografia colonial com a dominação metropolitana. Ao definir uma etnia por sua cultura e esta pelo fato de que caracteriza uma etnia, a ideologia interculturalista pretende reabilitar o «indígena», a partir de um retrato que constrói dele. Essa imagem imutável serve ao controle e à dominação.

Contudo, embora a inspiração culturalista seja evidente nos estudos franceses, tudo indica que não apenas se procurou evitar a reprodução dos mesmos problemas apontados pela crítica, como se procurou incorporar novas reflexões, como aquelas de Barth (1995), que parecem avançar na perspectiva de compreensão da diversidade cultural.

Martine Abdallah-Pretceille (1985, 1989), no conjunto de seus trabalhos, insiste sobre a idéia de que a educação intercultural deva evitar as armadilhas do relativismo absoluto. A educadora parece preocupar-se com a panacéia que se tornaram as propostas da escola em face do desafio do pluralismo e com os riscos de um certo ativismo que, promovendo atividades interculturais no quadro da escolarização dos filhos de migrantes, nem sempre fizeram um uso conseqüente das idéias norteadoras da interculturalidade, procurando reduzir a instituição a uma nova Torre de Babel, aumentando os quadros disciplinares de referência e subdividindo o público escolar em subgrupos específicos. Para a pesquisadora, não são as culturas, nem mesmo as relações entre grupos e indivíduos pertencentes a culturas diferentes que constituem a noção de «intercultural», mas a maneira como a análise leva em con-

<sup>4</sup> «La culture est l'ensemble plus ou moins fortement lié des significations acquises les plus persistantes et les plus partagées que les membres d'un groupe, de par leur affiliation à ce groupe, sont amenés à distribuer de façon prévalente sur les stimuli provenant de leur environnement et d'eux-mêmes, induisant vis-à-vis de ces stimuli des attitudes, des représentations et des comportements communs valorisés, dont ils tendent à assurer la reproduction par des voies non génétiques»

ta o parâmetro cultural com todas as incidências teóricas, epistemológicas e metodológicas que interferem especialmente as perspectivas subjetivista, interacionista e situacional.

Verne (1987, p. 29-31) distingue o desenvolvimento da educação multicultural em três fases. Na primeira fase, a preocupação estaria centrada no ensino intensivo da língua oficial às crianças que empregavam uma outra língua junto às suas famílias, com o intuito de compensar suas deficiências linguísticas. A segunda fase caracterizar-se-ia pelo ensino bilingüe, quando também a língua materna das crianças estrangeiras passa a merecer atenção, tendo por justificativa pedagógica que o domínio da língua oficial passaria pelo aprendizado da língua materna. Nessa fase, três rupturas são produzidas. Uma, refere-se ao ensino bilingüe num quadro pedagógico e social dominante; outra, à manutenção ou promoção das diferenças em nome dos valores culturais próprios a cada grupo social, capaz de conduzir à afirmação e desenvolvimento da identidade cultural e, a terceira ruptura conduziria à reivindicação da autonomia cultural, quer a partir da coexistência multilingüe, quer com o objetivo de combater a cultura dominante. Por fim, na terceira fase, a promoção dos valores culturais próprios a cada grupo social passa a ser responsabilidade do conjunto dos grupos sociais, cabendo a cada grupo minoritário ou não se iniciar na cultura do outro. A diversidade cultural torna-se parte integrante do currículo escolar sob o nome de educação intercultural.

Esse pequeno histórico é ilustrativo do distanciamento progressivo que foi sendo operado entre teoria e prática da educação intercultural e dos riscos de banalização sugeridos por alguns autores e por nós corroborado.

Segundo Liauzu (1989), a bibliografia francesa sobre a questão intercultural não é apenas abundante como difícil de se dominar à medida que é constituído um campo de estudo em função de interrogações de origens múltiplas e não a partir de uma ciência social constituída. Do mesmo modo, zonas de sombra e uma explosão de problemáticas resultam das distorções entre empirismo e miséria teórica, entre demandas dos poderes e necessidades sociais, do hiato nas pesquisas sobre imigração, sobre as sociedades de origem e sobre a França.

Na mesma linha de reflexão crítica, Françoise Henry-Lorcerie (1989) afirma que a literatura sobre a escola e a imigração é uma literatura de caráter militante, produzida por pessoas engajadas em experiências de escolarização dos filhos de imigrantes e dirigida àqueles que estão convencidos de sua necessidade. A ausência de pesquisas científicas sobre o assunto poderia ser explicada pelo fato de a escola, enquanto meio social, não ter sido alvo privilegiado de estudo – a não ser as análises da sociologia da reprodução de base marxista que nada de novo poderiam dizer sobre o assunto senão confirmar as correlações estabelecidas entre a estratificação social das famílias e a posição escolar das crianças imigrantes – e pela dificuldade de dirigir um olhar crítico distanciado sobre essa questão no contexto francês atual. Outra dificuldade seria a consideração de que a causa da militância é justa, apesar da fragilidade tateante de sua prática e das solicitações feitas por diversos protagonistas sob a forma de julgamentos e recomendações.

Para Mauviel (1985, p. 11), uma das dificuldades mais agudas da educação intercultural reside no fato de que os educadores colocam a carroça na frente dos bois e supõem que um certo número de problemas é resolvido se a cultura que pertencemos é conhecida. Ou, como afirma Camilleri – em correspondência pessoal datada de dezembro de 1995 –, embora a interculturalidade diga respeito a domínios diferentes, desde a vida social até a escola, e seja um tema que se imporá cada vez mais com os contatos crescentes e obrigatórios entre as sociedades, é, nesse momento, muito restrita aos problemas da migração. De outra parte, do ponto de vista das instituições, há ainda muitos contrasensos que devem ser corrigidos e declarações de princípio que não têm nenhuma aplicação.

A leitura de textos e artigos dedicados ao tema, especialmente os de origem francesa, nos conduz à conclusão de que a educação intercultural se constitui um campo de estudo no qual não se alcançou consenso por ser informado por perspectivas teórico-metodológicas diferentes e divergentes e pelas razões apontadas por Camilleri. Há, contudo, uma perspectiva norteadora dominante que considera o ter-

reno do intercultural despojado de contradições e conflitos. Prenhes de boas intenções, todas as propostas nessa direção são também carregadas de ingenuidade militante e, na grande maioria dos casos, expostas à manipulação conseqüente daqueles que querem despolitizar a cultura e toda a vida social. Nesse sentido, tais propostas escorregam na lógica que paradoxalmente pretendem combater.

Por essa razão, consideramos falaciosa a proposta de uma educação intercultural como sinônima de uma educação harmônica de respeito às diferenças. Na verdade, trata-se de propor uma conotação nova e positiva ao fenômeno das relações entre as culturas que sempre esteve marcada pelo signo da dominação. Negar a existência de forças sociais que se impõem ante o desejo de construção de uma «sociedade feliz» não basta para transformá-la. De maneira recorrente, os textos escritos, a propósito da educação intercultural, deixam de considerar de qual sociedade estamos falando. Porém, o uso amplo e generalizado do termo «intercultural» e derivados entre as pessoas envolvidas com a questão na Europa praticamente exige que seja empregado, mas a ele associando uma perspectiva de compreensão mais crítica.

## A preocupação européia com a educação intercultural

Como foi dito, não apenas a UE passou a se preocupar com a educação dos filhos de trabalhadores migrantes. O Conselho da Europa,<sup>5</sup> outro organismo internacional, mostrou-se particularmente sensível às propostas voltadas para os problemas da imigração. Nessa mesma época, por volta de 1976, ainda não se falava em educação intercultural, mas o problema da imigração começava a preocupar as autoridades no Conselho da Europa. Uma publicação datada de 1983 merece atenção por relatar experiências levadas a cabo em vários países como Alemanha, Suécia, Inglaterra, França, Suíça, Holanda.

Como esclarece Micheline Rey, na introdução desse trabalho, a pedagogia intercultural não se propõe a substituir as tarefas fundamentais do ensino na escola, mas a alargar as preocupações existentes,

insistindo sobre a influência que exercem as culturas do país hospedeiro de origem dos migrantes, umas sobre as outras. Desse modo, ela não diz respeito apenas às crianças estrangeiras e à sua capacidade de enfrentar a sua situação de vida diferente, mas também às crianças autóctones e à sua capacidade de tirar proveito da realidade pluricultural, ou seja, diz respeito ao vivido concreto de todas as crianças. Por isso, a pedagogia intercultural não é uma disciplina escolar entre outras, mas, antes, o princípio fundamental que subentende toda a atividade escolar, exigindo que a instituição escolar reexamine, revise e alargue suas próprias normas e que as atividades interculturais ultrapassem o quadro estreito da escola, assegurando o estabelecimento de relações duráveis entre alunos, capazes de resistir aos conflitos culturais entre sistemas de valores diferentes.

A leitura de cada experiência logo nos leva a refletir sobre o fato de que as situações locais relatadas são diversas, e por isso reclamam um tratamento diferenciado. Cada proposta é uma aproximação do que poderia ser chamado de prática intercultural e, nem sempre, respeitam o pressuposto geral de que *todas* as crianças deveriam ser o público-alvo ou que o processo cultural implica dinamismo, transformação, reinterpretações. O que as experiências relatadas acabam por evidenciar é uma preocupação centrada na diferença do «outro» e vários deslizes que enfatizam os aspectos mais superficiais e folclóricos da «cultura dos migrantes».

Assim, também aí se percebe um descompasso entre as linhas mestras da pedagogia intercultural e sua prática, o que não é de todo condenável, haja vista o terreno plural e escorregadio no qual se pretende atuar. Essa mesma impressão confirma-se no texto conclusivo quando é reivindicado o «caráter dialético» do interculturalismo, justamente baseando-se nessa multiplicidade de experiências criadas em função dos contextos a partir de um mesmo princípio e de um mesmo objetivo, como meio através do qual a instituição escolar pode atingir melhor os seus objetivos de democratização, igualdade de chances e desenvolvimento cultural. Além disso, é reclamado o reconhecimento recíproco das culturas de origem e de acolhida que não deve ocultar o fato de que, na rea-

<sup>5</sup>Organização de cooperação européia criada em 1949, reunindo 32 Estados da Europa e que estabeleceu em 1950 a Convenção européia de salvaguarda dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

lidade, as culturas dos países hospedeiros estão numa relação de dominação em relação às expressões culturais dos migrantes.

No nosso entender, como já dissemos, é justamente este o aspecto que acaba por ser mascarado: as relações de poder e dominação entre os grupos em contato, o que impede a percepção de seu caráter contraditório. No plano discursivo reinvidica-se, algumas poucas vezes, essa análise mais abrangente da questão, sem que isso consiga influenciar as práticas levadas a cabo. Entretanto, essa situação de discordância entre discurso e prática pode ser explicada pela lógica societária em que ambas instâncias estão mergulhadas, histórica e presentemente informada, em escala global, pelo capitalismo que ganha contornos singulares em cada país, tornando mais exigente a busca de soluções.

Assim, mesmo a perspectiva europeia de educação intercultural com a intenção

de superar o multiculturalismo esbarra em obstáculos de várias ordens que somente a reflexão teórica radical, rigorosa e atenta será capaz de contornar. Recordando a idéia apresentada no início do texto que explica seu título, a proposta de educação intercultural na Europa ainda que seja pensada a partir do pressuposto de uma dinâmica de relações sociais, mas abstratas, ao desconsiderar os contornos da sociedade capitalista atual, incorre no mesmo equívoco que se imputa a outrem: limita-se a constatar o estado de parceiros culturalmente diferentes em conflito. Sem que nessa proposta seja aprofundada a compreensão das razões históricas que determinam esse conflito e sendo desconsiderado o seu caráter desigual, torna-se difícil recuperar, em pensamento, o processo que institui essa situação, inviabilizando teórica e praticamente as propostas de intervenção.

## Referências bibliográficas

ABDALLAH-PRETCEILLE, Martine. L'école face au défi pluraliste. In: CAMILLERI, Carmel, COHEN-EMERIQUE, Margalit (Org.). *Chocs de cultures : concepts et enjeux pratiques de l'interculturel*. Paris : L'Harmattan, 1989. p. 225-245.

\_\_\_\_\_. Pédagogie interculturelle : bilan et perspectives. In: COLLOQUE NATIONAL DE TOULOUSE. *Actes L'interculturel en éducation et en sciences humaines*. Toulouse : ERESI, 1985. p. 25-32.

BARTH, F. Les groupes ethniques et leurs frontières. In: POUTIGNAT, Ph., STREIFF-FENART, Joceline. *Théories de l'ethnicité*. Paris : PUF, 1995. p. 203-249.

BARTHES, Roland. *Mitologias*. São Paulo : Difel, 1982.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial*, Brasília, 23 dez. 1996. p. 27833-27841.

CAMILLERI, Carmel. La culture et l'identité culturelle : champ notionnel et devenir. In: CAMILLERI, Carmel, COHEN-EMERIQUE, Margalit (Org.). *Chocs de cultures : concepts et enjeux pratiques de l'interculturel*. Paris : L'Harmattan, 1989. p. 21-73.

CAMILLERI, Carmel, COHEN-EMERIQUE, Margalit (Org.). *Chocs de cultures : concepts et enjeux pratiques de l'interculturel*. Paris : L'Harmattan, 1989.

COHEN-EMERIQUE, Margalit. *La formation des enseignants : pour une approche interculturelle*. Bruxelles, 1994. Intervention au colloque organisé par la Communauté française.

\_\_\_\_\_. Travailleurs sociaux et migrants la reconnaissance identitaire dans le processus d'aide. In: CAMILLERI, Carmel, COHEN-EMERIQUE, Margalit (Org.). *Chocs de cultures : concepts et enjeux pratiques de l'interculturel*. Paris : L'Harmattan, 1989. p. 77-115.

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE (CEE). Directive du Conseil du 25 juillet 1977 (77/486/CEE). *Journal officiel des Communautés européennes*, Bruxelles, 6/8/77, nº L 199/32-3. Visand à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants. (sic.)

- CONSEIL DE L'EUROPE. *L'éducation des enfants migrants* : recueil d'informations sur les opérations d'éducation interculturelle en Europe. Strasbourg, 1983.
- DAYRELL, Juarez (Org.). *Múltiplos olhares sobre educação e cultura*. Belo Horizonte : UFMG, 1996.
- GAUDIER, Jean-Pierre. Faut-il respecter la culture des autres? a propos de l'idéologie interculturelle et du corps enseignant. *Tribune Imigrée*, Bruxelles, n. 32, p. 39, mars 1990.
- HENRY-LORCERIE, Françoise. Ecole e pluralité : trois entrées dans la bibliographie. In: LIAUZU, Claude. *Immigration et école* : la pluralité culturelle. Paris : IREMAN, 1989. p. 21-30.
- HOBBSAWN, Eric. *Era dos extremos* : o breve século XX, 1914-1991. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1995. Revisão técnica Maria Célia Paoli.
- LEURIN, Marcel. L'éducation interculturelle : pourquoi? comment? : analyse et diffusion des travaux du groupe de projet n° 7 du Conseil de l'Europe, octobre 1987. In: SÉMINAIRE INTERNATIONAL. *L'éducation et la formation en Europa*. Frascati, 1987.
- LIAUZU, Claude. Pluralité et lien social. In: \_\_\_\_\_. *Immigration et école* : la pluralité culturelle. Paris : IREMAN, 1989. p. 9-30.
- MAUVIEL, Maurice. Qu'appelle t-on études interculturelles en sciences humaines et en sciences de l'éducation? Esquisse d'un état de la question. In: COLLOQUE NATIONAL DE TOULOUSE. *Actes L'interculturel en éducation et en sciences humaines*. Toulouse : ERESI, 1985. p. 3-23.
- MUNANGA, Kabengele (Org.). *Estratégias e políticas de combate à discriminação racial*. São Paulo : EDUSP, Estação Ciência, 1996.
- POPKEWITZ, Thomas S. Cultura, pedagogia e poder. *Teoria & Educação*, Porto Alegre, n. 5, p. 91-106, 1992.
- REY, Micheline. Lignes de force d'une éducation interculturelle. In: CONSEIL DE L'EUROPE. *L'éducation des enfants migrants* : recueil d'informations sur les opérations d'éducation interculturelle en Europe. Strasbourg, 1983. p. 203-208.
- SANTOMÉ, Jurjo Torres. Política educativa, multiculturalismo y prácticas culturales democráticas en las aulas. In: REUNIÃO DA ANPED, 19, Caxambú, 1996. *Anais...* Caxambu : Anped, 1996.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz, QUEIROZ, Renato da Silva (Org.). *Raça e diversidade*. São Paulo : EDUSP, Estação Ciência, 1996.
- SILVA, Luiz Eron da, AZEVEDO, José Clóvis, SANTOS, Edmilson. *Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais*. Porto Alegre : Ed. Sulina, 1996.
- SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Alienígenas na sala de aula* : uma introdução aos estudos culturais em educação. Petrópolis : Vozes, 1995.
- SILVA, Tomaz Tadeu da, MOREIRA, Antonio Flávio (Org.). *Territórios contestados* : o currículo e os novos mapas políticos culturais. Petrópolis : Vozes, 1995.
- THORSTENSEN, Vera. *Comunidade Européia* : a construção de uma potência econômica. São Paulo : Brasiliense, 1992.
- UNIÃO EUROPÉIA. *Compilação dos Tratados*. Luxemburgo : Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 1993. v. 1, t. 1.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. *Economia sem fronteiras e processo educacional reativo : a reivindicação da diferença na Europa unificada*. Campo Grande, 1993. Projeto de pós-doutorado.

\_\_\_\_\_. Proposta metodológica de combate ao racismo nas escolas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 93, p. 40-50, maio 1995.

\_\_\_\_\_. *Ser negro no Brasil hoje*. 15. ed. rev. e ampl. São Paulo : Moderna, 1996a.

\_\_\_\_\_. *Em terreno escorregadio : educação intercultural na capital da União Européia - ensaio de Antropologia da Educação*. Louvain-la-Neuve, maio/junho, 1996b. Relatório de pesquisa.

VERBUNDT, Gilles. Les associations ethniques come lieux d'intégration sociale. In: CAMILLERI, Carmel, COHEN-EMERIQUE, Margalit (Org.). *Chocs de cultures : concepts et enjeux pratiques de l'interculturel*. Paris : L'Harmattan, 1989. p. 135-163.

VERNE, Etienne. Les politiques d'éducation multiculturelle : analyse critique. In: OCDE. CERI. *L'éducation multiculturelle*. Paris : OCDE, 1987. p. 27-65.

---

Recebido em 28 de novembro de 1997.

Ana Lúcia Eduardo Farah Valente, doutora em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP), é professora adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, atuando no curso de Mestrado em Educação.

---

## Abstract

*In general terms, this text presents and comments on some aspects present in the construction of the European Educational Proposal which aims at surpassing the American multicultural perspective through the implementation of intercultural education. The text aims at furnishing subsidiary material in order to apprehend the singular character of the Brazilian case, within a comparative perspective, as well as elements for the debate and problematization of the "new cultural maps" currently being established, objects of recent interest in the question of cultural differences in academic studies and proposals for its incorporation in school curriculum. However, discussions do not end with studies on school curriculum; they go further on to an understanding of the methodological perspectives directing the proposals being made, given the fact that these are diversified expressions of the attempt, in theory and practice, to dominate the explicit and implicit mechanisms configuring the tendency towards globalisation inherent in capitalism, in this current moment of crisis that releases heterogeneous reactive manifestations in the politico-cultural area.*

Key-Words: intercultural education, european education, american multiculturalism.

---

# Educação a distância e globalização:

## desafios e tendências

Oreste Preti

Palavras-Chave: educação a distância, globalização, função da educação, comunicação de massa.

**N**estas duas últimas décadas observamos, em todos os continentes, uma expansão da modalidade de Educação a Distância. Países têm investido na criação de universidades dedicadas unicamente a atuarem nesta modalidade: a Open University na Inglaterra, Austrália e Índia, a

*O velho não morreu e o novo não pode nascer*  
(A. GRAMSCI)

*FernUniversität na Alemanha, a Uned na Espanha e Costa Rica, a Universidade Aberta em Portugal, a Télé-Université no Canadá, a UNA na Venezuela, a Unidad Universitaria del Sur de Santafé de Bogotá, etc. A maioria delas atendendo a mais de 100 mil estudantes e oferecendo cursos os mais variados.*



*Qual o sentido desta expansão? A Educação a Distância, por sua flexibilidade e economia de escala, tem sido chamada para dar uma resposta aos desafios político-social, econômico, pedagógico e tecnológico, postos à sociedade com a implantação do programa neoliberal, a globalização da economia e a introdução das novas tecnologias no sistema produtivo e de comunicação. Mas, ela tem essa potencialidade?*

*Quais as limitações e os desafios encontrados? Como dar conta do divórcio entre o desenvolvimento dos conhecimentos e as limitadas oportunidades de acesso? Como garantir uma educação para todos, se os recursos públicos são cada vez mais escassos e reduzidos e os meios tecnológicos de comunicação ainda não foram socializados? É sobre este cenário que iremos deter nossas reflexões.*



## Apresentação

Nessas duas últimas décadas, sobretudo, a educação foi muito adjetivada: educação sexual, educação para a vida, educação para o trânsito, educação ambiental, educação para o terceiro milênio, educação para o trabalho, educação a distância.

Porém, neste processo de adjetivação, de atendimento a aspectos pontuais e periféricos, no uso e abuso do seu espaço, da sua palavra, a educação foi perdendo seu conteúdo, sua força. Tudo é colocado como educação. E realmente é. Todos se colocam como educadores. E deveriam ser, mas não são. Pois, educação, em sua etimologia de *educare* (ato de criar, de alimentar) ou de *educere* (conduzir para fora) indica ação, implica relação. É, no dizer de Sanviens (apud Preti, 1992, p. 103), “um fato humano, social, cultural e comunicativo” e, por isso, deve ser um sistema aberto em que ela, a educação, é determinada pelos fatos, pelo seu entorno e acaba também por afetá-los.

Quando, pois, estamos falando de educação, estamos nos referindo a todos os aspectos da vida que ela abarca nas relações pessoais, sociais, políticas, com a natureza, com o entorno. Está imiscuída, misturada e diluída em tudo. É parte do todo, é o todo. Portanto, não haveria necessidade de adjetivá-la, de apontar este ou aquele aspecto particular. Corre-se o risco de enfocar em demasia o secundário e abafar sua fonte, a origem de sua parturição. Por isso, tentaremos, ao falarmos de Educação a Distância (EAD), dar-lhe uma abordagem contextualizada.

Hoje, sobretudo a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), fala-se muito em educação a distância. O que vem a ser isto? É possível trabalhar esta adjetivação quando o substantivo ainda está ausente para uma parcela significativa de nossa sociedade? Ou ela ajudaria a tornar mais substantiva a educação para esta população excluída? Como anda a educação em nosso país e em nosso Estado?<sup>1</sup> E, dentro desta realidade educacional, como se situaria a EAD? Quais são suas possibilidades, tendências e desafios?

É uma problemática complexa que suscita diversas questões, mas que tem como referência as transformações nos sistemas de conhecimento, na vida política, social e econômica neste final de milênio. Só daremos conta de compreender a teia de relações postas e que dão unidade e direção a estes sistemas se analisarmos as transformações já produzidas e em processo, do ponto de vista global e não desconhecendo as especificidades da sociedade nacional.

Vamos, pois, nos deter um pouco sobre este processo de transformações na economia, de globalização e seus reflexos na educação, para melhor situarmos as tendências e os desafios da EAD neste momento de virada de século.

## Globalização

Globalização, nova ordem mundial, mundialização do comércio e da produção industrial, alta modernidade, sistema mundial: não importa a terminologia utilizada e

<sup>1</sup>No Brasil, 74 milhões de trabalhadores possuem menos de quatro anos de estudo e cerca de 20% da população são analfabetos (19,2 milhões de analfabetos entre a população de 15 anos e mais). Desse total, 80% têm entre 15 e 30 anos de idade (Fabiano, 1997, p. 20). Em Mato Grosso, 33,72% da população são analfabetos; 30,8% dos chefes de domicílio têm menos de um ano de estudo; 9,6% da população entre 11 e 14 anos e 8% dos jovens entre 15 e 19 anos são analfabetos (IBGE, 1991).



sua base epistemológica. O que importa apanhar, neste novo contexto, é o processo de formação de uma nova ordem global, tendo por base o poder econômico, ao invés do poder político, deslocando a discussão sobre as relações de poder para questões técnicas, de gerenciamento eficaz e eficiente dos recursos. Há um processo de “despolitização” em face de uma visão tecnocrática, gerencial e pragmática, onde a grande empresa capitalista é posta como modelo.

A crise econômica que se instaurou depois da recuperação da economia pós-guerra e a instalação de Estados de Bem-Estar trouxeram como consequência imediata a retração dos gastos nas áreas sociais (e particularmente na saúde e educação) além das limitações do mercado de trabalho. Aqui, no Brasil, embora os efeitos ainda não sejam sentidos com a mesma intensidade como em países do primeiro mundo, onde o nível de desemprego (que chega ao patamar dos 12,0%) é sem precedentes na história, oficialmente estima-se que 6% da população economicamente ativa estão desempregados, sem contarmos os 40% de subempregados, sem carteira assinada (Frigotto, 1996, p. 76).<sup>2</sup>

Trata-se de uma crise não-conjuntural, passageira e estrutural do próprio capitalismo, que busca formas novas de sobrevivência e estratégias de recomposição do lucro pelo capital e de refuncionalização do sistema, e que afeta sensivelmente os trabalhadores, não só pela perda do emprego e dos direitos sociais, mas, também, por lhes serem exigidos saberes e competências outras introduzidas pelas novas tecnologias de produção. Reduzem-se ao mínimo as necessidades de mão-de-obra e exigem-se maiores qualificações.

As mudanças tecnológicas, pois, fazem com que grande parte das qualificações fiquem defasadas em um ritmo cada vez mais rápido, diante dos aparatos de informação que operam em tempo real. Por outro lado, existe uma interdependência maior entre os conhecimentos e a vida econômica.

Como fazer para que esta situação, em que as sociedades estão marcadamente mais desiguais, não provoque explosões sociais e o colapso do capitalismo? Como lidar com isso?

Tornaram-se, pois, necessários ajustes também no plano ideológico, no discurso, para buscar o convencimento da sociedade de que esse é o caminho do crescimento econômico, da melhoria de vida em direção a uma sociedade justa e equitativa.

É neste contexto que se reafirma uma onda neoliberal e neoconservadora que passará a dar novo sentido a categorias antigas ou a reinventar outras, tais como: Estado mínimo, flexibilidade, competitividade, eficiência, qualidade total, gestão, integração, etc.

## O discurso neoliberal

Está havendo, pois, uma “refuncionalização” no plano cultural e educacional. A globalização da economia “levou à unificação dos sistemas de mercado e a uma nova era de dominação cultural” (Souza, 1994, p. 111). É, talvez, neste campo da hegemonia de uma ideologia, de um tipo de discurso que o neoliberalismo obteve sucesso bem maior do que no campo econômico.<sup>3</sup>

O projeto neoliberal vem assumindo, no discurso e na prática, contornos cada vez mais nítidos e perturbadores e tem conseguido, através dos meios de comunicação, o convencimento da sociedade de que é a única saída para a crise que impera nos campos da economia, da política e, no nosso caso, da educação. Parte do pressuposto ou da “constatação” estatística de que a educação formal se expandiu, estando disponível a todos os segmentos da sociedade. Imputa a “improdutividade” do sistema educacional (altas taxas de evasão e reprovação, em torno de 30%) ao Estado, por sua atitude paternalista e assistencialista; à incapacidade da escola para se organizar e se adequar aos novos tempos; ao corpo docente “desqualificado” e acomodado, indiferentes à necessidade de renovação e inovação em seu trabalho; às organizações de classes, que só impunham bandeiras de lutas por questões salariais, sendo responsabilizadas, por seu forte corporativismo, de impedir as mudanças necessárias. Isso tornaria a escola ineficiente, ineficaz, incompetente para se firmar numa sociedade que vem se caracterizando como “sociedade de informação”,<sup>4</sup> “sociedade “informatizada”, “socie-

<sup>2</sup> São 38 milhões de desempregados nos países da Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Europeu (OCDE). São freqüentes as manifestações contra o desemprego e a exclusão social. No Brasil, segundo o DIEESE, são 4,02 milhões de pessoas sem trabalho (Fabiano, 1997, p. 26). De janeiro de 1995 (quando Fernando Henrique tomou posse) a fevereiro de 1997, as demissões superaram a criação de empregos formais, gerando déficit de 753.775 vagas. A perda maior se deu na indústria (492.440), serviços (103.639), comércio (64.106), construção civil (48.604) e agricultura (45.057). Uma perda mensal de 29 mil empregos (Leopoldo, Oliveira, 1997, p. 19).

<sup>3</sup> Na realidade estamos passando por um período de recessão. Houve recuperação nos lucros, mas não houve aumento na taxa de crescimento. Pelo contrário, as cifras são de uma curva descendente: incremento de 3,6% nos anos 70 e de 2,9% nos anos 80. Criaram-se condições mais para a inversão especulativa do que para a produção (Anderson, 1995).

<sup>4</sup> “A sociedade de informação é a sociedade do futuro, onde haverá uma economia baseada no conhecimento e na informação [...] que causará um impacto maior do que a revolução industrial [...] Relatórios do Banco Mundial indicam que a disponibilidade de uma infra-estrutura de informação apropriada e o uso eficiente das tecnologias e serviços de informação e de comunicação são um catalisador de desenvolvimento sustentado em países pobres” (Sociedade ..., 1997, p. 4).

dade do conhecimento”, “sociedade do saber” (Gentili, 1996, p. 31). Fala-se no fim do proletariado, das classes sociais e no início de um “cognitariado” (de *cognoscere*, conhecimento), onde o conhecimento se tornaria o maior valor no mercado, a mercadoria que definiria as relações sociais e de trabalho. Segundo o pensamento neoliberal, a escola ainda não se deu conta do valor do conhecimento numa sociedade onde triunfam os melhores, os possuidores de maior conhecimento.

O fato é que esta escola, a que conhecemos, sobretudo a escola pública, vive uma profunda crise, que a torna ineficiente na sua função de oferecer esta mercadoria que é o conhecimento às pessoas interessadas, aos seus clientes. Esta crise, na leitura neoliberal, é fundamentalmente uma crise gerencial, necessitando a escola ser submetida a uma reforma administrativa para se tornar competitiva, devendo, portanto, abandonar o campo da política para se adentrar na esfera do mercado. Para isso, a escola necessita estabelecer mecanismos de controle e de avaliação dos serviços educacionais, e que devem estar articulados e subordinados às necessidades do mercado de trabalho.

Portanto, o programa de reforma institucional da escola, que está sendo proposto e implementado pela política educacional neoliberal do nosso atual governo, propõe que as escolas funcionem como empresas produtoras de serviços educacionais, para que coloquem no mercado seus produtos, obedecendo às regras de controle da qualidade e da produtividade.

Muda-se, assim, o discurso e as lutas em favor da democratização da educação, da formação profissional e da sua expansão junto às camadas pobres e miseráveis, por um discurso da qualidade, de uma qualidade submetida aos conceitos, aos preceitos, aos critérios e às práticas empresariais. Uma qualidade que tem a pretensão de melhorar os resultados da educação e de seus processos. Fala-se, então, de otimização, “racionalidade”, de melhor utilizar os limitados recursos postos à disposição dos serviços educacionais. Desta maneira, no entendimento neoliberal, a educação poderia cumprir sua função social: *ajustar o cliente, o comprador de seus serviços, às demandas do mundo dos empregos e teria uma função de*

“empregabilidade” (Gentili, 1996, p. 25). A educação instrumentalizaria o cliente para poder competir no mercado. O resto é por conta dele, de seu esforço, de seu interesse e de sua capacidade. Voltamos ao discurso da meritocracia: vence aquele que mais se esforçar e batalhar.

A educação, então, não somente é posta como subordinada aos objetivos e interesses do capital como também passa a ser “conformada” (*com a forma*) à organização capitalista do trabalho. É nesse sentido e direção que estão ocorrendo as discussões e “reformas” no interior do sistema educacional, com as propostas de descentralização, gestão, qualidade total, etc.

Mas, como se dariam esta subordinação e esta organização? Realmente, o processo produtivo necessita da escola, da educação formal para preparar o trabalhador? Não se trataria de um discurso para culpar a escola pela exclusão do trabalhador devido à sua não qualificação, à sua “não competência”?

## Formação profissional

A necessidade de “reordenamento” do processo de acumulação capitalista tem estimulado a entrada das novas tecnologias microeletrônicas (informática, máquinas numéricas e a robótica) e das novas formas de organização do trabalho, intensificadas no final da década passada diante da competitividade internacional e da busca do crescimento econômico.

Se, no antigo modelo taylorista e fordista, eram exigidos do trabalhador atributos escolares e culturais de pouca relevância, hoje, este novo padrão tecnológico exige sua requalificação, o aperfeiçoamento profissional e o domínio de novas especificidades. Torna-se imprescindível o contínuo “retreinamento” de todos os profissionais, dando seqüência à instrução básica e ao treinamento ocupacional.<sup>5</sup> Mas, que tipo de “qualificação” para o trabalho?

As rápidas transformações econômicas requerem uma formação técnico-científica básica e o acesso a um saber universalizante. Requerem não mais um trabalhador robotizado, que consiga executar uma seqüência de operações mecânicas, privilegiando atividades sensório-con-

<sup>5</sup> Ver a esse respeito o artigo de Campion (1995, p. 193).

cretas, mas sim um trabalhador que possa executar atividades de abstração, com capacidade analítica e o domínio de linguagens diversificadas. Mais do que aprender a fazer, ele deve ser formado para aprender a aprender. E isso, de maneira grupal, coletiva, com uma visão ampla do processo produtivo, não-fragmentada. A cooperação, a participação, a responsabilidade, a organização, a disciplina, a concentração e a assiduidade são atributos a serem assimilados e praticados por este novo tipo de profissional, um “novo” trabalhador, com uma boa formação geral, com capacidade para perceber um fenômeno em processo, mas atento, leal e responsável.

Fala-se, portanto, da necessidade de uma “reciclagem” dos trabalhadores em todos os setores, não só na indústria (década de 50) mas também nos setores primários e, especialmente, nos terciários. Isso vem consolidando a idéia de uma educação técnica e profissional permanente, continuada, de uma educação não restrita à escola e à educação formal.

Esse tipo de discurso não é contraditório? Exclui-se um contingente significativo de trabalhadores com a introdução de novas tecnologias na produção e exigem-se competências para lidar com elas. Mas quem? Os que permanecem no trabalho, os desempregados? Não é um discurso economicista, da Teoria do Capital Humano, tão familiar na década de 60? O que a realidade tem apresentado?

Investigações recentes realizadas pelo Senai (1994) apontam que a baixa qualidade do ensino, no 1º grau, evidenciada nos desempenhos precários dos alunos em relação ao domínio das habilidades de leitura e escrita, é diretamente responsável pela dificuldade de engajamento dos trabalhadores nos cursos de formação profissional.<sup>6</sup>

Por outro lado, foi constatado que, na grande maioria dos empregos recentemente abertos na Europa, foi preferido um tipo de trabalhador “desqualificado”, a quem inclusive seria dispensada a própria fala (Linhares, 1995). Segundo o depoimento de um diretor de recursos humanos de uma indústria brasileira, o grande problema não é somente “a atualização tecnológica, mas o treinamento de pessoal para assimilar novas tecnologias [...] é trabalhar o Coeficiente Emocional e não o Quociente de Inteligência” (Carvalho, 1997). Por isso, várias em-

presas deram início à implantação de programas de auto-estima, autoconhecimento e motivação, como o programa *Top Performance*, da Microlite, o *Projeto Células*, da Kibon/Sorvane, etc. Servem para melhorar não só a qualidade dos produtos que fabricam, mas, sobretudo, o relacionamento do trabalhador com a empresa, dando mais autonomia ao empregado e gratificando-o pela assiduidade.

Como dar conta dessas novas demandas, de novos conhecimentos e habilidades, do divórcio entre o desenvolvimento dos conhecimentos e das limitadas oportunidades de acesso? Como garantir uma educação para todos, se “não há” recursos públicos suficientes? Como a EAD tem se comportado diante destas mudanças paradigmáticas do novo modelo de produção econômica, e frente à introdução de novas tecnologias e novas formas de organização da educação?

## A EAD em expansão: uma questão de “funcionalidade”?

Se antes existiam muitas resistências e pré-conceitos quanto a esta modalidade, parece que a conjuntura econômica e política no limiar do milênio acabou encontrando nesta modalidade uma alternativa economicamente viável, uma opção às exigências sociais e pedagógicas, contando com o apoio dos avanços das novas tecnologias da informação e da comunicação. Isto é, dentro desta crise estrutural, a conjuntura política e tecnológica tornou-se favorável à implementação da EAD. Ela passou a ocupar uma posição instrumental estratégica para satisfazer as amplas e diversificadas necessidades de qualificação das pessoas adultas, para a contenção de gastos nas áreas de serviços educacionais e, no nível ideológico, traduz a crença de que o conhecimento está disponível a quem quiser.

Assim, é neste final de milênio que surgem “os grandes sistemas de educação superior a distância, primeiramente na Europa e, em seguida, no Canadá, nos Estados Unidos e na Austrália”, para depois se expandir a todos os países desenvolvidos e para muitos países em processo de desenvolvimento (Guimarães, 1997, p. 3).

<sup>6</sup> Mediante o Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), o governo, via Sesc, Senai e Senac, só tem conseguido reciclar 5,5% da mão-de-obra. A pretensão é alcançar os 20% até o ano 2.000 (Fabiano, 1997, p. 20).

Na Europa, os governos vêm buscando na educação, numa educação eficiente, de qualidade e barata, o *locus* para requalificar os trabalhadores, para que rapidamente possam ser inseridos no mercado de trabalho. A educação continuada e permanente impõe-se hoje.

Estudos recentes têm comprovado que o crescimento econômico e a competitividade das economias mais avançadas dependem primordialmente da capacidade de inovar nos produtos e nos processos, e que esta capacidade está baseada num elevado nível de conhecimentos profissionais dos trabalhadores (Espanha, 1995, p. 10).

Assim, a EAD é chamada e instalada pelos próprios governos como a modalidade que melhor estaria em condições de cumprir esta tarefa de maneira rápida, atingindo um número expressivo de trabalhadores, e dentro de uma racionalidade econômica superior às modalidades presenciais.

Redes de Educação a Distância são criadas em todos os continentes, apoiadas

e subvencionadas pelos governos locais e organismos internacionais, como Unesco, OEA, Conselho de Europa, Parlamento Europeu, etc.

Segundo a FernUniversität alemã, existem aproximadamente 1.500 instituições, no mundo inteiro, atuando em EAD, atingindo 10 milhões de estudantes ou até o dobro, no entender de alguns estudiosos. Em alguns países, como a Espanha, mais de 10% da população adulta estão matriculados em algum curso dentro desta modalidade (*apud* García Arezio, 1994, p. 481). Este índice alcança os 40% em outros países, como a Colômbia.

Metade dessas instituições (50%) são estatais e  $\frac{3}{4}$  delas universidades. Como a grande maioria (88%) não é de caráter lucrativo, é o Estado que praticamente as subvenciona, chegando, em alguns casos, a cobrir até 70% das despesas.

Mas quais os níveis atingidos via EAD?

Na Europa, são oferecidos mais de 700 programas de diferentes níveis, nos mais variados campos do saber, mas os mais atingidos continuam sendo os adultos

### Quadro 1 – Redes de Educação a Distância

#### Redes Intercontinentais

Consortium International Francophone de Formation à Distance (CIFFAD) – 1987 – mais de mil instituições de 38 países.

Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD) – 1980 – mais de 50 instituições.

International Council for Distance Education (ICDE) – 1938 – 100 instituições e 500 individualmente – 60 países.

#### Redes Continentais

African Association for Distance Education (AADE) – 1973.

Australian and South Pacific External Studies Association (Aspesa) – 1972.

Asian Association of Open Universities (AAOU) – 1986.

Association of European for Correspondence Schools (AECS) – 1985 – mais de 70 organizações de 17 países.

European Distance Education Net (Eden) – 1990.

European Association of Distance Teaching Universities (EADTU) – 1987.

Consortio-Red de Educación a Distancia (Cread) – 1990.

Fonte: GARCÍA ARETIO, Lorenzo. *Educación a distancia hoy*. Madrid : Uned, 1994. p. 482-509.

## Quadro 2- Níveis atingidos via Educação a Distância

Educação Fundamental (crianças – 2%; adultos – 5%).....	7%
Educação Média (adolescentes – 8%; adultos – 17%)...	25%
Educação Universitária.....	20%
Cursos de Pós-Graduação.....	9%
Formação Profissional.....	12%
Educação Permanente/Continuada..	27%

Fonte: GARCÍA ARETIO, Lorenzo. *Educación a distancia hoy*. Madrid : Uned, 1994. p. 482.

<sup>7</sup> Cerca de 60% da população estudantil da Colômbia são atendidos pelo sistema de EAD (Horizonte..., 1996).

<sup>8</sup> O Programa *TV Escola*, com a geração de três horas de programação diária, repetida quatro vezes por dia através de um canal exclusivo, visa à formação e ao aperfeiçoamento do professor e a apoiar seu trabalho em sala de aula. Cerca de 48 mil escolas do ensino fundamental com mais de 100 alunos estão recebendo as imagens, através de um *kit tecnológico*. Até o final do ano, a previsão é que cerca de 20 milhões de alunos e um milhão de professores serão atingidos (*Folha de S. Paulo*, 27/11/96, Cotidiano 3, p. 3). O Proinfo objetiva promover o desenvolvimento da informática como instrumento de apoio ao processo de ensino-aprendizagem. Serão atingidos os 11 milhões de alunos de 5ª a 8ª série e os de ensino médio. O programa dispõe, inicialmente, de 450 milhões de reais para adquirir 100 mil computadores (25% do previsto para atender a cerca de 15 mil estabelecimentos). Metade do dinheiro vem do Banco Mundial (Bird) e o restante, dos cofres da união (Oliveira, 1997, p. 17).

<sup>9</sup> Segundo o Centro Internacional de Ensino a Distância da Universidade das Nações Unidas (ICDL/UNU), as instituições que atuam na EAD podem ser classificadas em três tipos: aquelas que atuam exclusivamente através desta modalidade (como a Uned e a Open University); as instituições tradicionais que têm no seu interior algum departamento voltado para a EAD (como nos EUA, Austrália e Brasil); e as tradicionais que oferecem cursos a distância, mas sem uma estrutura e um sistema em EAD implantado no seu interior.

(90%) e em nível superior (29%). Sua presença na formação profissional, porém, já é significativa.

A Universidad Nacional de Educación a Distancia (Uned), na Espanha, oferece 200 cursos, em nível superior, a mais de 140 mil estudantes matriculados em 1995, e o Centre National d'Enseignement à Distance (CNED), na França, atende a mais de cem mil estudantes. A universidade de Hagen (Alemanha) e a Open University (com seus 150 mil estudantes) são reconhecidas internacionalmente. Nos países socialistas do Leste europeu, desenvolveu-se uma política para assegurar a formação dos trabalhadores. Somente na Rússia, 2 milhões e 500 mil estudantes (mais de 40% dos inscritos nas universidades) estudavam a distância antes da ruptura do bloco socialista.

O Parlamento Europeu reconheceu a importância da EAD para a Comunidade Européia ao adotar uma *Resolução sobre as Universidades Abertas* (10/7/87) e ao desenvolver diversos programas comunitários, a partir de 1991, utilizando a modalidade da EAD. É o caso dos programas *Sócrates*, *Leonardo da Vinci* e *ADAPT* (do Fundo Social Europeu).

Na China, a televisão cultural universitária, desde 1977, oferece cursos a distância a mais de 2 milhões de estudantes. Na Índia, a Indira Gandhi National Open University conta com mais de 100 mil alunos matriculados.

A Austrália é o país que mais desenvolve programas a distância integrados com as universidades presenciais.

Por outro lado, na África, os programas educativos a distância ainda são

incipientes, em face das limitações de recursos econômicos.

Na América Latina, há países tomando a iniciativa de consolidação e institucionalização de programas de EAD, como a Universidad Nacional Abierta de Venezuela, a Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica e o Sistema de Educación Abierto y a Distancia de Colombia.<sup>7</sup>

O Brasil vem desenvolvendo programas em EAD há décadas, alguns deles muito conhecidos, como o *MEB* (1956), o *Projeto Minerva* (1970), o *Logos* (1977), o *Telecurso de 2º Grau* (1978), o *Mobral* (1979) e, mais recentemente, *Um Salto para o Futuro* (1991), *Telecurso 2000* (1995) e *TV Escola* (1996). Hoje, existe o Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância (Brasilead), uma iniciativa dos reitores das universidades brasileiras, criado em 1993, e constituído por 54 instituições públicas de ensino superior.

Mas, é muito recente a intenção do MEC, com a criação da Secretaria de Educação a Distância, de formular uma política nacional para atender a esta modalidade. Neste sentido, são dois os programas já iniciados: *TV Escola* e o *Programa de Informática na Educação*.<sup>8</sup>

Está sendo pensada, também, a criação da primeira Universidade Aberta e a Distância no país, embora, a nosso ver, um sistema nacional de EAD não seja o melhor caminho para o nosso país. Mais vantajoso e produtivo seria o “*dual mode system*”,<sup>9</sup> onde a EAD está associada a uma universidade ou instituição convencional e onde as diferenças culturais, as distâncias e os problemas sociais podem ser atendidos muito melhor por iniciativas locais e regionais. As pesquisas realizadas, avaliando os grandes programas em EAD que o MEC desenvolveu ao longo dessas décadas, vêm comprovar a “debilidade” de tais ações centralizadas, sem uma estrutura de apoio e acompanhamento dos programas *in loco*.

## A EAD e as novas tecnologias da comunicação

As experiências em EAD, consolidadas ou em processo, e as avaliações realizadas nos mais diferentes continentes têm evidenciado a qualidade dos cursos oferecidos e, na maioria dos aspectos, os resultados ob-

tidos foram superiores aos cursos presenciais, utilizando, na grande maioria (90%), texto escrito como material didático básico.

Porém, não podemos negar que esta nova conjuntura econômica, associada aos avanços nas tecnologias da comunicação, foi o que mais pesou para que administradores e gestores das políticas públicas se inclinassem em direção à EAD.

Sobre o primeiro aspecto já falamos no início. Vamos, agora, tecer algumas reflexões sobre o segundo elemento: as tecnologias da comunicação e a EAD.

Parece-me que se criou no nosso meio uma espécie de “encantamento” com essas tecnologias. Um encantamento positivo, de um lado, quando se visualizam as possibilidades novas que oferecem no campo educativo, nas suas capacidades de modificarem os conceitos de tempo e distância, propiciando uma interação muito mais intensa entre o real e o virtual. As redes eletrônicas e o telefone celular exemplificam bem isso. Posso estar em contato com pessoas, conhecer fatos e lugares, ter acesso a uma biblioteca, fazer um curso, sem sair de casa.

Se, por um lado, existe o fascínio, a sedução por estas tecnologias (chamadas até de “inteligentes”), por outro lado, corremos o risco da alienação, da crença ilimitada, panacéica, creditando a elas a capacidade de solucionar os problemas de aprendizagem e as dificuldades de acesso ao saber. No imaginário de muitas pessoas, um curso via televisão, via satélite ou por computador, num ambiente multimídia ou via Internet, é a garantia da qualidade e da atualidade daquele curso. O texto escrito é considerado tecnologia ultrapassada. O curso que se utiliza desta tecnologia é considerado não atrativo e não vendável. Ao se elaborar um curso, muitas vezes, pensa-se primeiramente nas tecnologias a serem usadas do que propriamente no seu conteúdo, nos seus objetivos, nos sujeitos a serem atendidos.

Não se trata, pois, nem de entronizar nem de condenar ou execrar as tecnologias, como responsáveis por certos males na sociedade moderna, como o desemprego, a introdução de novos comportamentos, de uma nova ética. Devem ser encaradas na EAD como meios e não fins em si mesmas. Não devem ser avaliadas como neutras, pois

nelas estão embutidos valores, conceitos, visões de sociedade, uma racionalidade, processos de conflitos, de privilégios e de exclusão, etc. Foram produzidas para responder a problemas concretos, para desempatar conflitos; têm, pois, um conteúdo político e social.

É interessante assinalar que, com as mudanças de tecnologias em EAD, ao longo destas décadas, também o conceito de EAD tem sido alterado. Segundo Rumble (1996, p. 2-3), podemos apontar, nesse movimento, quatro gerações de tecnologias: a primeira, desenvolvida a partir de 1840, baseada no texto escrito; a segunda, a partir de 1950, utilizando a televisão e o áudio; a terceira, entre 1960-1970, incorporando as tecnologias das duas primeiras gerações, produzindo um sistema de multimeios; e, finalmente, a quarta, a que estamos vivendo, desenvolvendo sistemas de comunicação mediados pelo computador, como as conferências assistidas por computador, e o correio eletrônico.<sup>10</sup> São criadas as primeiras universidades virtuais.

Se, inicialmente, tinha-se como ponto de partida que o aluno deveria assimilar passivamente os conteúdos, lendo o material escrito (cursos por correspondência) ou ouvindo fitas cassete ou assistindo a programas televisivos, aos poucos a EAD passa a utilizar tecnologias mais interativas, pois reconhece o papel ativo do sujeito no processo de auto-aprendizagem. Se antes importavam muito mais os resultados, agora são os processos.

Todos estes meios podem ser utilizados, e ao mesmo tempo, um como principal, básico, e os demais como complementares, auxiliares. Porém, somente são válidos à medida que:

- 1 possibilitem o acesso ao conhecimento àqueles que socialmente estão em desvantagem e não teriam como, presencialmente, participar de sua educação e formação profissional;

- 1 realmente viabilizem aprendizagem, acrescentando novos conhecimentos aos da experiência.

Em outras palavras, as tecnologias devem possibilitar *ao professor ensinar e ao aprendiz aprender* (Rumble, 1996, p. 1). Elas, por si sós, não garantem a aprendizagem. Estudos clássicos demonstram que as variáveis associadas ao êxito no

<sup>10</sup> Etimologicamente redundante (*media*, em latim, significa vários meios), *multimídia* implica vários meios ou aparatos que “podem ser elementos ou dispositivos distintos interconectados, apresentando-se como módulos ou como um único produto chamado geralmente de *computador multimídia* (MPC). Cada meio (ou cada componente de um único aparato que processa textos, imagens, gráficos e som) trabalha com documentos específicos, cada um com sua função e, se estes documentos estiverem bem interligados, entre todos eles formam um novo documento audiovisual distinto, que podemos chamar de *documento multimídia* [...] Os documentos que incorporam texto, imagem e som de maneira não-linear denominam-se *hipermídia*” (Gutiérrez Martín, 1995, p. 8-9). Trata-se, então, de “uma aplicação gerenciada pelo computador que interage com o usuário, fazendo uso simultâneo de diversos meios: áudio, imagens estáticas ou em movimento, gráficos e texto” (Coutinho, 1995, p. 36).

processo de aprendizagem não estão relacionadas aos meios utilizados, às tecnologias, e sim à motivação e ao interesse do aluno e professor, muito mais a um sorriso do que a uma atraente, mas fria tela de televisão ou ao encantador monitor de um computador.<sup>11</sup>

Outro aspecto a ser considerado é que estas mudanças muito velozes nas tecnologias de comunicação, especialmente as relacionadas ao computador, oferecem um risco aos nossos programas em EAD, quando somos tentados a acompanhar essas mudanças e introduzi-las no mesmo ritmo. Estudos em EAD têm apontado que uma tecnologia introduzida num curso em EAD, para ser eficaz e eficiente, necessita, pelo menos, de ser mantida durante uns cinco anos. Necessita-se, pois, de tecnologia estável, para que possa ser melhor conhecida, desenvolvida, testada e avaliada.

Como educadores, não podemos fechar os olhos aos progressos e avanços destas novas tecnologias ou permanecer extasiados à sua frente. Temos o dever de conhecer as tecnologias, entrar no seu interior, na sua lógica, para que as utilizemos no sentido de alcançar nossos fins, realizar nossos projetos. Elas não devem simplesmente informar, mas sim, formar. Por isso, é fundamental verificarmos até que ponto, naquele curso ou programa proposto, propiciam a reflexão, o diálogo e a interatividade, e sempre nos perguntarmos se estão ao alcance da população que queremos servir, para não cometermos equívocos.

## Considerações finais

Ao longo do trabalho, fomos expondo, de maneira sucinta, como certos fatores estruturais e conjunturais foram favoráveis à implantação de políticas, sistemas e programas em EAD, impulsionando o seu crescimento em quase todos os países do mundo:

<sup>1</sup> *Político-Social*: diante do crescente desemprego frente à introdução de máquinas “inteligentes” e ao processo de contenção de despesas, por parte do governo, em quase todos os setores da vida social, buscando estabelecer um Estado mínimo, e em frente à desqualificação dos

trabalhadores, impunha-se dar uma nova formação ao trabalhador e criar um consenso de aceitação das duras e amargas medidas econômicas e sociais. Como fazer isso, atingindo rapidamente o maior número de trabalhadores?

<sup>1</sup> *Econômico*: como dar essa formação sem onerar os cofres públicos ou das empresas, diante da redução de investimentos na educação e sem tirar o trabalhador do seu local de trabalho?

<sup>1</sup> *Pedagógico*: a escola que atual não é atraente, não é criativa. Sua estrutura muito fechada e burocratizada é um obstáculo para o trabalhador. Necessita-se de uma modalidade mais leve, mais flexível e que ofereça alternativas que correspondam à realidade do trabalhador.

<sup>1</sup> *Tecnológico*: os atuais meios tecnológicos favorecem pensar em situações novas de aprendizagem, nas quais a figura presencial do professor, na maioria das vezes, é dispensável, e nas quais ele pode interagir não com uma sala de 20 a 30 alunos, mas sim com centenas deles e mantendo o nível de qualidade dos cursos oferecidos.

Se esses fatores indicam tendências positivas para a expansão da EAD, não podemos, diante do quadro de análise que tentamos esboçar no início do texto, e a partir dos fatos e acontecimentos recentes, negar que esses mesmos fatores também apontam e indicam tendências perturbadoras e desafiantes, cujos reflexos podemos, em parte, senti-los agora, diante da crise que nossa sociedade vivencia.

Temos, portanto, pela frente, desafios:

<sup>1</sup> Desafios, no sentido de demonstrarmos nossa capacidade de produzir uma educação de qualidade, voltada para o trabalhador, que não seja tratada simplesmente como um “bem econômico” e o trabalhador, como um “cliente” a quem se deve vender uma mercadoria, um conhecimento, uma habilidade. Devemos tratá-la como uma qualificação “social” e não simplesmente técnica.

<sup>1</sup> A EAD deve ser praticada como uma outra opção que se oferece ao trabalhador para a sua qualificação. Não pode ser encarada simplesmente enquanto substitutivo do sistema educacional presente, por mais deficiente que esteja operando, pois é uma

<sup>11</sup>No concurso de redações promovido pela ONU e a Disney Européia em cinco Estados brasileiros e no Distrito Federal, apareceram reclamações sobre o uso de programas de TV na escola, que são significativas: “Também gostaria que acabassem com o sistema de TV, porque há muito desinteresse por parte dos alunos”; “[na escola] tivesse liberdade de expressão e que não houvesse ensino pela televisão [...] eu acho que nós iríamos aprender mais com professores competentes e respeitados” (*Correio Braziliense*, 15/6/1997, p. 10). Segundo dados do MEC, coletados pelo Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb) em novembro de 1995, 2/3 dos alunos da 4ª série e 85% dos alunos da 8ª série estudam em escolas que possuem TV, mas só 35% deles tinham professores que haviam assistido a algum programa da *TV Escola* (*Folha de S. Paulo*, 27/11/96, Cotidiano, p. 3).

das conquistas históricas do trabalhador, um compromisso e uma obrigação do Estado com as classes trabalhadoras.

<sup>1</sup> A EAD vem sendo vista por muitos governos como um caminho mais barato, que atinge rapidamente um número maior de trabalhadores, e, ao mesmo tempo, como uma estratégia política: não há necessidade de o trabalhador estar reunido e ter de se encontrar em locais determinados. Temos de combater este pragmatismo e fazer da EAD um caminho real de socialização de conhecimentos, de democratização dos bens culturais e técnicos produzidos pela sociedade e de formação do cidadão. A EAD “é um dos poderosos instrumentos de cidadania e integração social” (Martins, 1996, p. 4), pois permite ao trabalhador continuar sua educação e formação.

<sup>1</sup> Desafios no sentido de adentrarmos nessas novas linguagens de comunicação, mas sem sermos por elas abafados e anulados, pelo encantamento, por uma espécie de canto das sereias. Não podemos alijar o trabalhador da sociedade. Temos de aprender a conviver com as novas tecnologias e a desenvolver-nos como cidadãos livres e responsáveis. Portanto, temos de ousar aprendendo, sem timidez, com o olhar no horizonte, para onde caminha a sociedade, o progresso, mas com os pés calcados na nossa realidade local.

É claro que o processo de globalização da economia não vem se dando de maneira igual em todos os países, nos países do primeiro mundo e nos demais, assim como os projetos neoliberais de reformas do sistema educacional têm seguido ritmos diferenciados no confronto com as organizações de classes. Mas não podemos fechar os olhos diante desta realidade, diante das demandas por uma educação diferenciada, que instrumentalize o trabalhador, o cidadão a compreender e superar os novos desafios no campo da produção e da vida política e social. Estamos vivendo o final deste século e deste milênio, caracterizado, em diferentes campos, por mudanças radicais de paradigmas e de valores. Fala-se sobre o fim da religião, da ciência, da História e da Pedagogia, e do colapso da modernização, etc. Não se trata de “fins”, mas de rupturas que abrem horizontes novos, que abrem espaços para a construção de um novo tipo de homem e de sociedade para o terceiro milênio.

Devemos, pois, continuar sonhando e buscar a realização de uma sociedade mais justa, onde a educação, a formação e os conhecimentos sejam realmente um bem de todos e não de minorias. A EAD tem essa potencialidade, possibilitando a milhões de excluídos realizarem também os seus sonhos.

## Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo. *Pós neoliberalismo : as políticas sociais e o Estado Democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-34.
- CAMPION, Mick. The supposed demise of Bureaucracy : implications for distance education na open learning, more on the Post-Fordism Debate. *Distance Education*, Toowoomba, Austrália, v. 16, n. 2, p. 192-215, 1995.
- CAMPION, Mick, RENNER, William. The supposed demise of Fordism : implications for distance education and higher education. *Distance Education*, Toowoomba, Austrália, v. 13, n. 1, p. 7-28, 1992.
- CARVALHO, Carlos André. TCA reduz faturamento para valorizar pessoal. *Jornal do Comércio*, Recife, 15 jun. 1997. Economia, p. 5.
- COUTINHO, Laura M. Multimídia na escola. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 125, p. 28-30, jul./ago. 1995.
- ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. Secretaría de Estado de Educación. *La nueva oferta pública de Educación a Distancia*. Madrid : MEC/CIDEAD, 1995.

- FABIANO, Ruy. O Brasil tem pressa. *Correio Braziliense*, Brasília, 15 jun. 1997. Opinião, p. 26.
- \_\_\_\_\_. Qualificação já. *Correio Braziliense*, Brasília, 17 jun. 1997. Opinião, p. 20.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e profissionalização do educador : novos desafios. In: SILVA, Tomaz Tadeu da, GENTILI, Pablo. *Escola S.A. : quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília : CNTE, 1996. p. 75-105.
- GARCÍA ARETIO, Lorenzo. *Educación a distancia hoy*. Madrid : UNED, 1994.
- GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação : manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu da, GENTILI, Pablo. *Escola S.A. : quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília : CNTE, 1996. p. 9-49.
- GUITIÉRREZ MARTÍN, Alfonso. *Educación multimedia : una propuesta desmistificadora*. Segovia, Espanha, 1995. mimeo.
- GUIMARÃES, Paulo Vicente. *A contribuição do Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância – BRASILEAD – ao desenvolvimento da Educação Nacional*. Brasília, abr. 1997. mimeo.
- HORIZONTE : una mirada a la distancia, v. 1, n. 1, Colombia : Universidad del Quindío, marzo de 1996. (sic.).
- IBGE. *Censo demográfico 1991 : características gerais da população e instrução*. Rio de Janeiro : IBGE, 1991. n. 26.
- LEOPOLDO, Ricardo, OLIVEIRA, Nelson. Real custou 753 mil vagas. *Correio Braziliense*, Brasília, 15 jun. 1997. Economia e Trabalho, p. 19.
- LINHARES, Célia F. Tecnologias inteligentes x juventude desempregada : desafios da História. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 126, p. 29-33, set./out. 1995.
- MACHADO, Lucília R. de Souza. A educação e os desafios das novas tecnologias. In: FERRETTI, Celso et al. *Novas tecnologias, trabalho e educação : um debate multidisciplinar*. Petrópolis : Vozes, 1994. p.165-184.
- MARTINS, Onilza Borges. *A Unesco e a educação no mundo*. Cuiabá : Instituto de Educação/Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), out. 1996. Mesa Redonda durante o Seminário Educação 96 - A educação a distância frente aos paradoxos sociais.
- OLIVEIRA, Marina. Concorrência do MEC atrai empresas do mundo inteiro. *Correio Braziliense*, Brasília, 15 jun. 1997. p.17
- PRETI, Oreste. A construção do conhecimento científico em Pedagogia. In: PESQUISA EDUCACIONAL : uma introdução aos aspectos éticos, epistemológicos e metodológicos da investigação. Cuiabá : UFMT, 1992. p. 75-124.
- RUMBLE, Greville. *The technology of distance education in Third World settings*. Cuiabá, out. 1996. Conferência proferida na abertura do Seminário Educação 96 – A educação a distância frente aos paradoxos sociais.
- SENAI. *Desafios e oportunidades : subsídios para a discussão de uma nova política de formação profissional no Brasil*. Rio de Janeiro : SENAI, 1994.
- SILVA, Tomaz Tadeu da, GENTILI, Pablo. *Escola S.A. : quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília : Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação, 1996.
- SOCIEDADE da informação, nova ordem econômica, inclui o Brasil. *Jornal do Comércio*, Recife, 15 jun. 1997. Economia, p. 4
- SOUZA, Maria Inês Salgado de. Educação e poder : a nova ordem mundial e seus reflexos no âmbito educacional: possibilidades e alternativas. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 107-115, fev. 1994.

---

Recebido em 3 de dezembro de 1997.

Oreste Preti é doutorando em Educação Pública no Instituto de Educação (IE) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

---

## **Abstract**

*In these two last decades, we notice, in all the continents, an expansion of the Distance Education. Many countries have invested in the foundation of universities full time devoted to this methodology (modalidade?): Open University (UK, Australia and India), FernUniversität (Germany), Uned (Spain and Costa Rica), Universidade Aberta (Portugal), Télé-Université du Québec (Canada), UNA (Venezuela), and so on, most of them enrolling more than 100.000 students and offering a diversity of courses. Which the reason of this expansion? Distance Education, for his flexibility and economy scale, can offer the way to solution of the political, social, economic, educational and technological challenges, raised from the new liberal program, from the (globalização) of the economy e from the introduction of the new technologies in the productive system and in the communication. Has it this strength? Which are the limitations (constraints ?) and the challenges? How to resolve the divorce between the development of knowledge and the restricted opportunities of access? How to guarantee education for all if the government resources are more and more scarce and reduced and the media aren't yet socialized in Brazil? About this setting we'll think.*

Key-Words: distance education, globalization, function of education, mass media.

---

# Imagens de mulher:

a imprensa educacional e feminina nas primeiras décadas do século

Jane Soares de  
Almeida

Palavras-Chave: imprensa,  
magistério, mulher.

*Em São Paulo, nas primeiras décadas do século, desenvolveu-se um tipo de imprensa periódica que tratou de questões educacionais e era dirigido ao professorado, e outro destinado ao público feminino que, entre outros assuntos, discutia a educação e a instrução para as mulheres como meio de estas conquistarem maiores direitos. Esses dois tipos de imprensa fundiram-se, em alguns momentos, em reivindicações comuns e em outros, distanciaram-se em relação às expectativas e aos papéis sexuais a serem desempenhados pelos dois sexos. A análise desses dois tipos de imprensa permitiu uma reinterpretação do período desde os pontos de vista ali representados, ressaltando-se a emergência de um universo feminino até então encoberto na domesticidade.*



## Introdução

Dos finais do século XIX até os anos iniciais do século XX floresceu no Brasil, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, uma imprensa periódica editada sob a forma de jornais e revistas femininas e educacionais. As primeiras veiculavam uma imagética acerca do papel da mulher na sociedade e sua responsabilidade em educar crianças, adotando um discurso normatizador que alocava a homens e mulheres papéis sociais diferenciados e impregnados de significâncias acerca das atribuições masculinas e femininas. As segundas referiam-se exclusivamente ao campo educacional, nelas imperando um discurso reivindicatório acerca de melhores vencimentos aos professores públicos, não havendo referência explícita ao trabalho feminino no magistério apesar de, nesse período, as mulheres já serem maioria no ensino primário.

A convivência social propiciada pelo ambiente citadino da segunda metade do século XIX havia se fortalecido no período republicano. Os espaços da sociabilidade foram ocupados pela família e a vida modificou-se, estabelecendo um padrão de mulher frágil e abnegada, comportamento pregado inicialmente às moças de boa família para em seguida deslocar-se para as classes trabalhadoras. Essa norma comportamental feminina exaltava a virgindade, a submissão, o recato e as virtudes burguesas como norma a ser seguida, para que as mulheres se adequassem aos padrões exigidos por uma sociedade que se urbanizava rapidamente.<sup>1</sup>

O processo de urbanização promoveu alterações na posição social feminina, mas o domínio masculino continuou sendo determinante na organização vigente. O regime republicano somente instituiria um código civil em 1916, no qual o homem chefiava a família, administrava os bens, e autorizava o estudo e o trabalho feminino. O amparo legal era o que menos pesava nos comportamentos ditados pela herança portuguesa e derivados das tradições imutáveis desde os tempos da Colônia e que colocavam o homem no centro do universo social e doméstico. Neste último, a posição feminina ancorava-se principalmente na responsabilidade pela reprodução e criação dos filhos.

Apesar dos espaços abertos na nova sociedade urbanizada que emergia no cenário nacional pós-republicano, mais notadamente nos grandes centros, sendo o principal deles o Rio de Janeiro, capital do País, no Império e na República, para a mulher, o mundo da casa continuava sendo seu local por excelência. Alçada à categoria de *rainha do lar*, graças aos positivistas e higienistas, deveria dedicar-se integralmente à família e aos cuidados domésticos. O trabalho para as mulheres das classes média e dominante era permitido e aceito somente em casos excepcionais e necessidade extrema, como viuvez ou falência financeira, e seu destino era principalmente dirigido para a educação de crianças na escola, possivelmente a única opção que lhes era oferecida dentro da exigüidade das oportunidades profissionais e educacionais reservadas ao sexo feminino.

A República apresentaria uma imagem de mulher inspirada na filosofia comteana, a *mulher-mãe* com qualidades morais altruísticas, a fêmea humana, bondosa, redentora. Porém, a implantação do regime no País, em que pesem algumas mudanças sociais, não alterou o papel de subordinação feminina e as mulheres tiveram, inclusive, negado o direito ao voto pelo governo republicano. O principal argumento era que a inserção na vida política contaminaria a sua pureza e esta era necessária para manter o lar brasileiro longe das torpezas públicas.

De finais do século XIX até a primeira metade do século XX, o argumento nacional da domesticidade das mulheres foi veiculado por uma imprensa periódica educacional e feminina que exaltava seu papel no lar, e referendava o domínio social e familiar da parcela masculina, rejeitando as teses do movimento feminista que se disseminava principalmente na Europa e Estados Unidos, como se observa neste excerto de um artigo de Helena Castello Branco, em 1909, no *Jornal do Brasil*:

A mulher brasileira, como a portuguesa, não tem entusiasmo pelo feminismo. Não sonha a glória de concorrer com o homem no *struggle for life*. Ela sonha com uma vida mais plácida e serena, cheia de amor e poesia: cuidar dos seus lindos jardins, das suas recepções, das

<sup>1</sup>“Por caminhos sofisticados e sinuosos se forja uma representação simbólica da mulher, a esposa-mãe-dona-de-casa, afetiva mas assexuada, no momento mesmo em que as novas exigências da crescente urbanização e do desenvolvimento comercial e industrial que ocorrem nos principais centros do país solicitam sua presença no espaço público das ruas, das praças, dos acontecimentos da vida social, nos teatros, cafés, e exigem sua participação ativa no mundo do trabalho” (Rago, 1987, p. 62).

grandes festas, dos passeios à tarde pela Avenida e pela Rua do Ouvidor, e do lar, muito do lar, que enche de uma doce alegria, de carícias honestas aos filhos e esposo. (...) Deve-se afastar a mulher brasileira das doutrinas excessivas.<sup>2</sup>

Essa idéia de mulher que encontrava eco na mentalidade masculina já havia se veiculado desde a segunda metade do século XIX em alguns jornais, como o denominado *O Médico do Povo*, onde se afirmava que no Brasil:

As mulheres são em geral as mais amáveis de toda a terra, porque aos atributos do corpo reúnem a docilidade, a brandura, e mesmo a humildade; são fiéis, extremosas e boas mães de família; e quando a tudo isso se adiciona uma fina educação é a brasileira a melhor mulher do mundo (*O Médico do Povo*, 6/3/1864, p. 3).

O desenvolvimento da imprensa periódica educacional e uma imprensa periódica feminina nesse período significou uma forma de veicular idéias e costumes no País. Com um maior acesso à escolarização derivado do crescimento do espaço urbano, mais mulheres passaram a fazer parte do público-leitor, reproduzindo as ideologias e as representações divulgadas por essa imprensa, que também serviria para dar uma certa expansão aos sufocados sentimentos femininos que podiam revelar-se pelos meios literários.

Os jornais e as revistas femininas, que eram a forma mais elaborada dos primeiros, permitiram a emergência de um universo político e literário feminino que, por sua vez, permitiu uma maior visibilidade das mulheres. As reivindicações surgiram e possibilitaram a abertura de uma discussão que, transpondo as fronteiras do lar, alcançou o espaço público e mostrou que o sexo subordinado e até então confinado à domesticidade passava a exigir direitos e maior liberdade, o que modificou hábitos e costumes arraigados desde séculos.

Paralelamente, surgiu também uma imprensa periódica educacional, escrita e dirigida por homens, que ignorava as

diferenciações sexuais no ensino e referia-se aos professores e às professoras de uma maneira uniforme. A leitura desses periódicos mostra que havia poucas referências às questões de diferenciação sexual na educação e são raros os artigos que tratam disso explicitamente. Também são raras as professoras que foram mencionadas nos jornais e revistas ou tiveram sua foto registrada na contracapa, o que acontecia freqüentemente com os homens. Isso é digno de nota se atentarmos que em São Paulo do período republicano, a maioria feminina no magistério já era um fato: em 1889, o número de mulheres era maior do que os homens nas matrículas na Escola Normal (*51 alunos e 64 alunas*); em 1912, na Escola Normal da capital matricularam-se 172 rapazes e 768 moças e formaram-se nesse mesmo ano, 24 professores e 120 professoras (Dória, 1911/1912, p. 69-71).

A educação em São Paulo, em finais do século XIX, teve na revista *Escola Pública* sua principal veiculadora. No início do século XX, destacou-se a *Revista de Ensino*, publicada no período de 1902 a 1918 e dirigida ao professorado público paulista. Em 1925, apareceu a *Revista Escolar*, que circulou até 1927, seguida pela *Revista Educação*, que permaneceu de 1927 a 1961. A revista *Escola Nova* surgiria nos anos 30, representando a segunda fase da *Revista Educação* (Catani, 1989). Além dessas, na década de 40, *O Estudante* viveu um certo período como um órgão dedicado aos professores e alunos e o periódico *Formação – Revista Brasileira de Educação*, apesar de publicado no Rio de Janeiro, possuía uma sucursal em São Paulo, situada na Rua Senador Feijó, nº 183, 5º andar, encarregada de sua distribuição. Dessas revistas, apenas a *Revista de Ensino*, *O Estudante* e *Formação* fazem referências mais explícitas à condição feminina. As demais possuem um teor eminentemente pedagógico, abordando principalmente métodos e técnicas de ensino.

A imprensa escrita e dirigida por mulheres desenvolveu-se preferencialmente nos grandes centros como Rio de Janeiro e São Paulo, embora haja informações de alguma divulgação em outros estados, num momento em que se redefiniam os papéis tradicionalmente atribuídos às mulheres na sociedade brasileira. As campanhas abolicionista e republicana mais as

<sup>2</sup> A autora ainda observa que “a partir do final do século, entretanto, prospera a participação feminina em movimentos sociais e na organização da campanha sufragista, que ganhará impulso com a Grande Guerra. (...) A incipiente imprensa feminina ganhou fôlego. O jornal *O Sexo Feminino*, que atravessava dificuldades para manter-se no mercado desde 1875, ressurgiu em 1889 com o nome de *O Quinze de Novembro do Sexo Feminino*, alcançando no ano seguinte a circulação de 2.400 exemplares. *A Família*, fundada em São Paulo em 1888, transferiu-se para o Rio e *A Mensageira*, revista editada em São Paulo a partir de 1897, tinha entre seus leitores uma parcela da elite feminina carioca. (...) O debate intensifica-se, mas a propaganda feminista, embora ganhe adeptos, tem sua repercussão restrita às elites. Os valores conservadores neutralizam a influência internacional, ressaltando as peculiaridades culturais e a personalidade adversa da mulher brasileira” (cf. Araújo, 1993, p. 67).

idéias liberais vindas do continente europeu, largamente disseminadas no período, ensejaram discussões sobre os direitos das mulheres, sua educação e inserção social. As oportunidades educacionais, a partir da segunda metade do século, estavam expandindo-se e a imprensa européia chegava ao País e popularizava alguns ideais de emancipação e direitos de cidadania para o sexo feminino.<sup>3</sup> Essa imprensa foi fortemente influenciada pela imprensa internacional que se veiculava no País com uma certa periodicidade. Embora o Rio de Janeiro representasse o pólo cultural do País, a cidade de São Paulo de princípios do século já se estruturava como uma futura grande metrópole: em 1890 estava em terceiro lugar no País com 1.384.750 habitantes, logo depois de Minas Gerais e Bahia; em 1940, saltaria para o primeiro lugar com 7.239.711.<sup>4</sup>

O artigo “São Paulo de ontem e de hoje”, publicado na revista *Ella*<sup>5</sup> em abril de 1936, referia-se a uma cidade que, em 1902, denunciava a grande capital que viria a ser.

Os anos do pós-guerra trouxeram mudanças sociais e ir à Europa não era mais tão fácil para os membros da sociedade paulistana. O lançamento de revistas femininas dirigidas às senhoras ricas e elegantes tentou suprir o vazio causado pela ausência das estrangeiras. Escritas e dirigidas por membros da elite paulistana, com maioria de artigos de lavra masculina, essas revistas eram mundanas, leves e veiculavam valores burgueses. O imaginário masculino acerca da figura feminina prendia-se aos padrões tradicionais que nem o pós-guerra, nem as mudanças sociais intentaram diluir. Nelas se combatia o feminismo, que era considerado uma loucura de algumas mais afoitas, e o contrapunham à feminilidade, “qualidade que deveriam ter todas as mulheres”, classificando o movimento feminista europeu e norte-americano como um fator de desequilíbrio social. Esse desequilíbrio revelava-se ao inculcar nas mulheres idéias pouco apropriadas ao seu sexo e ao que delas se esperava em termos sociais e familiares, além de estar em oposição “à natureza espiritual do povo brasileiro”.

A imprensa feminina brasileira teve, no Rio de Janeiro, seu principal centro de desenvolvimento, embora outros estados tam-

bém possuíssem revistas escritas por mulheres. Em fins do século XIX, surgiu uma imprensa feminina dedicada aos interesses das mulheres, como: *O Bello Sexo* (1862); *Echo das Damas* (1879); *A Família* (1889); *O Jornal das Senhoras* (1852). Em Minas Gerais, Francisca Senhorinha da Motta Diniz publicou *O Sexo Feminino* (1873) e no ano seguinte surgiram *O Domingo* (1874), fundado por Violante Atabalipa Ximenes de Bivar e Vellasco, e outro editado em Recife, *Myosótis* (1875), de Maria Heraclia.<sup>6</sup> Além desses, um periódico ilustrado de literatura e belas-artes, voltado para os interesses e direitos da mulher brasileira, foi publicado em Nova York em 1881, por brasileiras lá radicadas (cf. Bernardes, 1988; Hahner, 1981). Esses são os mais conhecidos e possivelmente podem ter surgido outros no território nacional que ainda não foram localizados, ou se perderam.

Em São Paulo, a revista *A Mensageira*, publicada de 1897 a 1900, foi fundada por Prisciliana Duarte de Almeida, a primeira mulher a fazer parte da Academia Brasileira de Letras. *A Revista Feminina*, também de São Paulo e editada de 1914 a 1936, foi a primeira grande publicação paulistana, tendo circulado por 22 anos e organizada por Virgínia de Souza Salles, da oligarquia paulista. Nela colaboraram Olavo Bilac, Coelho Neto, Menotti del Picchia, Júlia Lopes de Almeida e Prisciliana Duarte de Almeida, entre outros nomes de reputação no panorama literário brasileiro da época. Essas publicações apareceram como as duas principais revistas femininas do período e veicularam idéias de mulher no sentido de esta ser “combativa, corajosa, responsável pela procriação e educação dos futuros homens da nação, ou escritora, operária, advogada”.<sup>7</sup> Além dessas, surgiram algumas publicações menores, de duração efêmera como: *O Mundo Feminino*, de 1916; *A Voz Maternal* de 1903; *Ella*, publicada na década de 30; *Leque*, de 1887 e *A Violeta*, no mesmo ano. Estas revistas publicavam artigos referentes à emancipação feminina e à necessidade de as mulheres instruírem-se e educarem-se. Ao mesmo tempo, não exigiam o sexo feminino do “dever sagrado de mãe e da missão educativa da mulher.”

<sup>3</sup> “A partir de meados do século XIX, a cidade do Rio de Janeiro presenciou o surgimento de uma infinidade de jornais e revistas dedicados à família e à mulher. Esse tipo de imprensa, meio de comunicação de grande importância na construção da esfera pública, dividiu com o livro o espaço das cestas de costura. No entanto esses jornais não se limitaram a difundir os romances da época sob a forma de folhetins. Dirigidos à família e especialmente à mulher – alvo de seu discurso e sua principal interlocutora – tornaram possível o desenvolvimento de um espaço cultural – através da imprensa – no qual a subjetividade originada na esfera íntima da família foi cada vez mais tematizada (...)” (Bicalho, 1989, p. 83).

<sup>4</sup> Em 1890, Minas Gerais era o estado mais povoado com 3.184.099 habitantes, seguido pela Bahia com 1.919.802 e São Paulo encontrava-se em terceiro lugar com 1.384.750 pessoas. Em 1940, São Paulo já estava em primeiro lugar com 7.239.711 habitantes, seguido por Minas Gerais com 6.798.647 e pela Bahia com 3.938.909. (Nobre, 1944, p. 20).

<sup>5</sup> *Ella*, revista feminina, quinzenal, ilustrada, em artigo de abertura do seu número 1, publicado em 15 de abril de 1936, de autoria de Mário Guastini, ex-diretor do *Jornal do Comércio*. A revista era dirigida a um público de elite, impressa em papel de excelente qualidade e tinha como intenção suprir o mercado editorial brasileiro, que buscava suas principais revistas na Europa desde os anos iniciais do século. Aparentemente, a revista fundada pelo Conde de Navásquez teve curta duração, pouco mais de um ano. Tinha principalmente modas parisienses, seção de cinema, arte, contos, poesias, jardinagem, conselhos de beleza e culinária entre outros.

<sup>6</sup> “Os títulos sucediam-se. Entre a moda e a literatura, duas incentivadoras da fantasia, a imprensa feminina brasileira caminhava. Com nomes de flores, pedras preciosas, animais graciosos, todos metáforas da figura feminina, ou mencionando a mulher e seus objetos, tivemos no Rio, São Paulo e outras cidades, *A Camélia*, *A Violeta*, *O Lírio*, *A Crisálida*, *A Borboleta*, *O Beija-Flor*, *A Esmeralda*, *A Grinalda*, *O Leque*, *O Espelho*, *Primavera*, *Jornal das Moças*, *Eco das Damas* e assim por diante” (Buitoni, 1986, p. 40).

<sup>7</sup> Rago (1991, p. 79) considera que a *Revista Feminina*, “...embora tenha tido uma longa duração, isto é, cerca de 22 anos,

## A imprensa educacional: vozes masculinas

No Brasil, nas primeiras décadas do século XX, apesar do discurso dos educadores e intelectuais que buscavam nobilitar o magistério primário a este atribuindo características que mais o aproximavam de um sacerdócio ou de uma missão do que trabalho assalariado, é possível encontrar na imprensa escritos que demonstram que não somente os professores reclamaram veementemente dos baixos vencimentos da categoria, como procuraram organizar-se em associações para poder fazer frente às discussões salariais.

A situação profissional do professorado primário, nas décadas iniciais do século, apesar do propalado prestígio advindo do conhecimento intelectual do qual se julgavam portadores, não impedia que a categoria fosse extremamente mal-remunerada. Qualidades inerentes ao ato de ensinar como *amor à profissão, vocação, missão, dever sagrado, sacerdócio* eram propaladas como a principal qualificação profissional, assim como a importância da função social desempenhada pelos professores. Além de os professores não obterem consideração da comunidade como recompensa pelo trabalho importante e missionário que faziam, a categoria ainda encontrava resistências em algumas localidades: "...em muitas, a hostilidade é surda; e, em outras, ela é feita abertamente e se manifesta por denúncias anônimas ou por exigências, algumas vezes imprudentes dos chefes políticos aos poderes públicos".<sup>8</sup>

A imprensa denunciava que talvez aí residisse o desânimo que acabava por se abater sobre os professores e os impedia de se aperfeiçoar na profissão. Por isso, também, eram poucos os que se dedicavam com afinco ao ensino, o que era perfeitamente justificável, pois esse professor não encontra "...na sociedade em que vive aquele acatamento e aquele prestígio que merece, porquanto faltam ainda ao espírito público o alcance e o discernimento para determinar a posição social de um educador." (Camargo, 1912, p. 71).

Essa idéia de professorado devotado à educação e desenvolvendo um verdadeiro sacerdócio não eximia o fato de eles

desejarem ser bem-remunerados. Na ideologia do magistério como sacerdócio, estava implícita uma ambigüidade: era uma profissão que exigia vocação e deveria ser exercida como missão, porém a remuneração deveria ser compatível com a sua importância social. Nesta última, também se explicitava uma concepção de educação popular capaz de operar mudanças sociais e resolver os males da sociedade. Nessa concepção, além de a missão do mestre ser sagrada, também o era o aluno como depositário das esperanças da nação.

O discurso da exaltação do magistério para ambos os sexos impregnava as mentalidades acerca da profissão de professor e professora, pois havia realmente uma grande procura de Escola Normal pelos dois sexos, tanto que sua matrícula dependia de o candidato ser aprovado em exame de suficiência, perante uma banca de examinadores pertencentes ao corpo docente da escola. Esse exame, "...devido à extraordinária concorrência de candidatas, ganhou ultimamente os foros de verdadeiro concurso, por isso que, sendo limitado a 42 o número de lugares em cada 1º ano, só são aceitos à matrícula os 42 candidatos de cada sexo mais graduados em notas" (Peireira, 1902, p. 23).

Outra constatação de natureza mais objetiva é que a procura de Escola Normal também deveu-se à ausência de outros tipos de cursos que pudessem estar ao alcance do segmento médio que passava a freqüentá-lo e que via na educação uma forma de ascensão social. No caso feminino, a demanda centrava-se em ser o curso de formação de professores a única possibilidade de escolarização para as mulheres no período, dado que lhes era vedado o ingresso em curso superior.

Não resta dúvida que no panorama educacional brasileiro, o magistério sempre foi uma profissão desvalorizada em termos salariais e sociais em toda a sua história. Apesar de ainda existir uma certa crença a respeito dos áureos tempos em que ser professor ou ser professora era sinônimo de prestígio e poder, no Brasil, desde a época dos jesuítas, esta sempre foi uma profissão desvalorizada, principalmente na perspectiva da remuneração percebida.

A imprensa periódica educacional brasileira do período mostra uma categoria docente preocupada com os rumos da edu-

levando alguns a considerarem-na a primeira revista feminina de peso, sabemos que mesmo atingindo um número expressivo de leitores por todo o país, não chegou a constituir um movimento feminista propriamente dito nem levar as mulheres às ruas como ocorria com as sufragistas inglesas, ou com as ativistas norte-americanas, sempre elogiadas."

<sup>8</sup> Mais adiante, o articulista Gabriel Ortiz (1903, p. 206) comentava: "Quem, pois, para sua família garante o pão de amanhã? Como estancar dos olhos da terna esposa a lágrima que borbulha à hora do desespero? E a tranquilidade do lar, como restabelecer?"

cação no País e com a profissão, que estava perdendo o poder aquisitivo cada vez mais rapidamente. O professorado, que divulgava seu pensamento através dessa imprensa, acreditava no poder da educação como força renovadora e possuidora de um potencial transformador que, devidamente desenvolvido, seria determinante para impulsionar a nação no cenário internacional. Mesmo atribuindo ao magistério, no plano simbólico, uma sacralidade vocacionada, não descuidavam da idéia de que a profissão deveria ser bem-remunerada em vista da sua grande importância, o que era veementemente ressaltado na imprensa educacional. A tônica dessa imprensa consistia em denunciar a desvalorização social e salarial da categoria docente e a presença das mulheres, apesar de em maior número, nela passava praticamente despercebida. As revistas e jornais estavam em poder dos homens e foram raras as ocasiões em que as mulheres apareceram como autoras de artigos ou em que eram homenageadas, reservando-se aos professores do sexo masculino todas as honrarias.

## A imprensa e a educação feminina

Nas décadas iniciais do século XX, o Brasil continuava retrógrado no tocante à educação feminina. Apesar de haver uma Escola Normal nas várias unidades da Federação e esta ser freqüentada por moças desejosas de instruir-se e educar-se, o ensino era precário, não permitindo o prolongamento de estudos. A educação feminina, de marcada influência católica, processava-se principalmente nos colégios e internatos religiosos reservados às filhas das camadas privilegiadas. O pensamento conservador da Igreja Católica conseguia opor obstáculos à educação e profissionalização das mulheres, sob o argumento da necessidade de se preservá-las moralmente e mantê-las ao abrigo dos desvios de conduta que o excesso de instrução poderia possibilitar. A ideologia burguesa intentava mantê-las confinadas no espaço doméstico e essa domesticidade era desejada e preservada a todo custo. No entanto, há de se pensar que essas normatizações não foram aceitas na sua totalidade, e vozes

femininas, ao findar o século XIX, levantaram-se contra as mentalidades arraigadas havia décadas e que alocavam às mulheres uma posição secundária na hierarquia social. Uma hierarquia onde, sob o manto de um discurso regulador acerca dos papéis determinados a cada sexo, as mulheres estavam sempre em desvantagem do ponto de vista das relações de poder.

Há de se observar que, desde o século passado, a educação das meninas no Brasil destacava-se quase que exclusivamente pelas prendas domésticas e primeiras letras. No caso das meninas das camadas populares, na análise dos relatórios das professoras públicas no século XIX, há claras referências à pobreza das alunas e ao parco ensino a elas ministrado. Os pais dessas meninas, não raro, opunham-se a um tipo de instrução que ultrapassasse o socialmente aceito e "...entendem que não devem completar a educação de suas filhas, dizendo que não as querem para professoras." (cf. Manoel, 1988, p. 112). Educar essas jovens significava ensinar corte e costura, pois ler e escrever pouco lhes valeriam no futuro. Isso era o que, costumeiramente, se veiculava nessas camadas sociais. Para elas, bastaria a assinatura do nome e um pouco de leitura do missal, considerando-se perda de tempo que as meninas se dedicassem a aprender coisas que poderiam lhes ser prejudiciais e descuidassem do que era realmente importante, como cuidar da casa e dos filhos. As filhas da classe dominante recebiam um tipo de instrução semelhante, com o destaque de que às prendas domésticas eram acrescidas uma certa instrução artística, uma leve cultura literária e as normas de etiqueta essenciais para o convívio social. Sua educação, normalmente, processava-se nas residências e era dada por professores estrangeiros e brasileiros ou em escolas particulares. Para essa classe, a educação feminina era uma realidade aceita sem ressalvas, porém o grande problema eram as escolas. Esse panorama educacional manteve-se até meados do século XIX, quando os colégios católicos e protestantes passaram a abrir cursos femininos destinados às jovens dos estratos sociais elevados.

Na segunda metade do século XIX, começaram as primeiras manifestações femininas no plano político e ideológico, rei-

vindicando educação, instrução e privilégios sociais, como trabalho e profissão, além do acesso ao voto. Foi nessa época que surgiram publicações femininas em defesa desses direitos, um movimento que aconteceu no interior das classes médias e altas, liderado por mulheres letradas de maior poder aquisitivo, que pretendiam conseguir mais liberdade individual e social.

A imprensa feminina fortaleceu-se durante as contestações à Monarquia, e a partir da proclamação da República, em 1889, muitas mulheres, entre elas algumas professoras primárias, escreveram aos jornais reclamando por mais instrução feminina, mais escolas para as meninas e moças, o direito de exercerem uma profissão e a concessão do voto.

Os tempos republicanos e o final do século mostrariam uma mudança gradativa das mentalidades femininas. Apesar de ainda considerarem o lar como o seu verdadeiro espaço e o casamento sua garantia de felicidade, as mulheres principiavam a questionar esses princípios. Afinal, centenas de anos de dominação não seriam extintos tão facilmente, apesar dos novos valores políticos e sociais que se impunham no alvorecer do novo século. A intervenção feminina supunha-se capaz de uma ação moralizadora no seio da sociedade e serviria para manter a unidade da família e da Pátria. A função materna não seria mais apenas biológica, mas principalmente social e patriótica. Situava-se, nessa identidade, uma representação da mulher burguesa educada, que havia se radicado nas cidades, abandonando as distantes fazendas, sua antiga morada, e que agora transitava no espaço público e no mundo social e da política.

No ambiente urbano e industrializado em que as mulheres puderam dar os passos iniciais pela emancipação, que ainda demoraria a ser alcançada, sua educação revestia-se de grande importância. Isso porque, para atuar significativamente nessa nova sociedade, exigia-se uma nova mulher, capaz de reivindicar seus direitos e questionar os papéis sexuais naturalistas, porém não descuidando do trato materno e doméstico. Essa era a via, através da qual, poderiam conquistar o espaço público, valorizando seu trabalho no lar e pela sua grande responsabilidade de educar as futuras gerações. Ao reivindicar o

espaço público, ressaltavam a importância do privado na vida dos homens, revelando uma ambigüidade revestida de conflitos. Se, por um lado, aspiravam por direitos e liberdade, por outro, não alijavam da maternidade o qualificativo de verdadeira missão feminina, sobrepondo-se a esse “dever sagrado feminino” quaisquer outros desejos. Ao mesmo tempo, veiculava-se a idéia de que a competência no lar era determinante para a competência profissional e para a relevância da participação política e, para isso, a instrução impunha-se como a grande prioridade.

O desenvolvimento da imprensa feminina foi uma decorrência dessa ambigüidade e das tensões do período, configurando um momento em que o recato e a privacidade do mundo da casa passaram a ser expostos publicamente.

Para a aquisição de uma maior visibilidade para as mulheres e o reconhecimento de sua importância nos rumos da sociedade modernizada e urbanizada, o papel da imprensa feminina foi determinante. A divulgação que se deu aos anseios femininos mostrou que havia em todos os lugares uma insatisfação que necessitava ser sanada. O santuário do lar e a santificação da maternidade não eram questionados, mas sim os mecanismos de desigualdade que alocavam às mulheres papéis secundários no espaço público e as alijavam das instâncias de poder. Havia agora uma nova missão a ser cumprida, ou seja, trazer a público as necessidades femininas e proclamar sua não-aceitação dos papéis sexuais tradicionais. A emergência dessa nova mulher deveria vir acompanhada de uma educação adequada que a preparasse para os cuidados com o lar e lhe possibilitasse uma inserção no campo profissional.

Apesar disso, não foram poucos os que se opuseram à idéia de mulheres instruídas e profissionalizadas, principalmente os pertencentes ao catolicismo ultraconservador que via na ascensão feminina à instrução uma ameaça. Na época, os colégios católicos representavam o entrecruzamento de três forças sociais: a Igreja, o Estado e a Oligarquia. A imprensa católica, mantida pela Igreja e coerente com seu conservadorismo a respeito do sexo feminino, foi contundente na sua recusa em liberar a mulher pela via da instrução (Manoel, 1988, p. 112).

Na análise do pensamento veiculado pela imprensa educacional e feminina do período, não existem indicadores de um ideário que alocasse somente às mulheres o papel de educadoras da infância como aconteceu, por exemplo, nos Estados Unidos, através dos princípios apregoados pelo educador norte-americano Horace Mann desde o século XVIII. Nos discursos solenes transcritos na *Revista de Ensino*, estes são dirigidos sempre aos “senhores professores e senhoras professoras, caríssimos alunos e alunas”, o que permite afirmar que havia homens no magistério do ensino primário e da Escola Normal. As fotos da época mostram, inclusive, um número significativo de professores normalistas nas sessões solenes e presentes nos álbuns de formatura. Porém, as mulheres, desde o princípio, foram maioria no ensino.

A demanda da Escola Normal pelo segmento feminino foi um processo que não passou despercebido pelos órgãos oficiais ao constatarem que no Brasil acontecia o mesmo que no exterior. Atribuía-se essa procura a uma verdadeira vocação para o magistério e a necessidade, para milhares de moças, de um meio de habilitação que garantisse a subsistência e certa autonomia financeira. Isso é possível verificar-se no Parecer elaborado sobre a educação pública, em 12 de janeiro de 1918, quando Sampaio Dória (p. 283), referindo-se às Escolas Normais, assinalou que vinha daí, “...a necessidade que tem o Estado de transformar maior parte delas em escolas exclusivamente femininas, deixando algumas mistas. Educaríamos assim maior número de moças para o magistério, o que só poderá trazer vantagens para o ensino e para a educação das moças paulistas, que não têm no Estado outros estabelecimentos de ensino secundário para se educarem”.

O grande número de mulheres lecionando nas classes do primário era visto com agrado pelos dirigentes do sistema escolar. No entanto, o imbricamento dos atributos de missão, vocação ou sacerdócio com o desempenho da docência não se referia apenas às mulheres, mas ao professorado de um modo geral. Professores e professoras estavam imbuídos do “dever sagrado” de conduzir as novas gerações no caminho da educação e da instrução, que, por sua vez, levariam ao progresso da nação.

Ao se chegar ao final da primeira metade do século, apesar de algumas conquistas e de a feminização do magistério já possuir um caráter irreversível, algumas vozes masculinas dissonantes a respeito de a profissão estar sendo exercida por mulheres também se fizeram ouvir. A revista educacional *Formação*, publicada no Rio de Janeiro e com sucursal em São Paulo, referia-se ao 1º Congresso Nacional de Saúde Escolar e a uma moção dirigida ao Sr. Presidente da República, em 5 de maio de 1941, sobre a escola enquanto veículo propagador da higiene, na manutenção e restauração da saúde da infância e da adolescência. Considerava-se que o professor era o agente determinante para tornar o meio escolar propício a todas as intervenções de ordem higiênica e médica, sendo mesmo o elemento decisivo para a efetivação da educação sanitária. Portanto, assegurava-se que as escolas de formação do professorado primário deveriam atrair mais homens aos seus quadros, melhorando as condições técnicas e econômicas desses “plasmadores de nacionalidade”, dado que o magistério deveria ser para o professor “antes um sacerdócio que um calvário”. Afirmava-se ainda que se o magistério se tornasse uma profissão melhor remunerada, o professor primário brasileiro teria elevado o seu prestígio por uma consideração oficial que ainda não possuía, e as escolas atrairiam os elementos masculinos, absolutamente necessários a uma obra de educação completa, visto que o professor masculino, mais experimentado na luta pela vida, disporia de maiores recursos para exercê-la.

A intenção de alojar novamente as mulheres no lar tinha como principal argumento a família e a certeza de sua desagregação se estas continuassem exercendo o trabalho fora do espaço doméstico. Veiculava-se uma imagética onde transparecia o desejo de se preservar a domesticidade a todo o custo. Nesse ponto de vista, qualquer profissão, além de retirar as mulheres do “recesso sagrado do lar”, apresentava um outro aspecto negativo que era o de impedir novos casamentos pois, a cada mulher que ocupava um emprego, este deixava de ser atribuído para o homem que, por tal motivo, não se casava. Asseguravam que a independência econômica feminina daria às mulheres uma

situação de liberdade que as poderia iludir e acovardar perante os encargos do matrimônio e as faria querer limitar, senão eliminar o número de filhos. Além disso, a mulher solteira poderia sentir-se feliz com a liberdade e a autonomia financeira conseguida por uma profissão e por isso rejeitaria o casamento, o que representaria um risco social para o País, que precisava de homens fortes para o seu desenvolvimento.

Porém, o magistério já havia se alicerçado em definitivo como trabalho feminino e representou uma das primeiras conquistas das mulheres em adquirir independência financeira e maior liberdade pessoal, ainda que restrita aos padrões sociais vigentes e normatizada pela religião católica e pelas relações de poder entre homens e mulheres.

## Considerações finais

A análise da imprensa periódica educacional e feminina não revela a feminização do magistério como resultado de reiteradas reivindicações das mulheres em ocupar um espaço profissional. O teor do seu conteúdo mostra o Brasil como um País omisso em relação à educação feminina e resistente à sua saída do espaço doméstico. Transparece, nessa imprensa, uma masculinidade imposta à sociedade como modelo padrão por excelência e homens dirigindo a nação e a vida das mulheres. Também pode-se ler nas entrelinhas um avanço sutil das mulheres em direção a um espaço profissional, avanço que poderiam conquistar sem lutas inglórias e desgastantes e que lhes permitia manter o casamento como suprema aspiração de suas vidas. Se, a princípio, a educação lhes fora vedada e considerada como inútil para o que delas se esperava, exercer o ofício de ensinar representou os primeiros passos de sua inserção no mundo do trabalho.

O acesso à profissionalização, representada pelo magistério, fez-se naturalmente, causado por uma certa abertura de uma sociedade que se modificava cultural e economicamente. A ida do contingente feminino ao magistério significou a necessidade da contribuição feminina no espaço de uma organização familiar que, mesmo ainda patriarcal, mostrava os princípi-

os de mudanças no interior dos lares. O magistério era a alternativa possível para suprir as necessidades econômicas, embora esta fosse abrandada e disfarçada através do apelo da missão e da vocação. Ser professora significava, além do trabalho remunerado, apropriar-se de uma cultura e de conhecimentos necessários para a vida e isso não se deu sem resistência da parcela masculina dominante, por mais que se tente afirmar que a ocupação do magistério foi uma concessão dos homens às mulheres.

O magistério, com as aberturas tornadas possíveis por uma certa mudança nas mentalidades, não foi tão facilmente acessível às mulheres, como sempre se acreditou. O trabalho feminino no magistério primário também significou o resultado de lutas do contingente feminino no rumo de sua profissionalização e constituiu-se como ponto de partida para outras profissões e um primeiro passo rumo ao caminho da liberdade pessoal. Sua feminização não contribuiu para a sua desvalorização pois, apesar do prestígio advindo do trabalho intelectual num País de iletrados, a profissão, exercida por homens ou mulheres, nunca contou com remuneração adequada.

A análise da imprensa periódica educacional e feminina permitiu a emergência de mulheres subjugadas pela supremacia masculina, realizando esforços para ocupar lugares na vida social e no mundo do trabalho. Ao acatarem o discurso da domesticidade e aplicá-lo ao exercício do magistério, conseguiram ocupar um espaço que lhes permitiu, posteriormente, um maior engajamento profissional. Enquanto a imprensa educacional que tratava de assuntos a elas diretamente relacionados, as ignorava como sujeitos históricos exercendo uma profissão, a imprensa feminina permitiu que sua presença fosse realçada, mesmo acobertando o discurso masculino de destiná-las apenas aos cuidados com o mundo da domesticidade.

Os periódicos femininos, escritos e dirigidos por mulheres pertencentes às classes privilegiadas, constituíram uma vanguarda que se arrogou a prerrogativa de questionar a ordem social e as estruturas culturais que normatizavam sua vida e seu destino. Houve momentos em que se fundiu com a imprensa educacional em reivindicações comuns, aliando-se nas reclamações e denúncias. Existiu também a contrapartida e dis-

tanciaram-se quando as propostas femininas se afastaram do discurso normativo vigente, revelando o conservadorismo do qual se revestia a educação e a dominação masculina nesse campo. Porém, entre as próprias mulheres, nunca houve unanimidade a respeito de questões feministas e até mesmo educacionais. Na realidade, as mulheres que participaram ativamente do espaço público que a imprensa possibilitava ocupar, eram exceções no universo feminino da época e representavam uma elite letrada, de melhor poder econômico, com acesso aos bens culturais e materiais da sociedade.

A imprensa brasileira educacional e feminina mostra o Brasil como um País pouco preocupado em relação à educação das mulheres e resistente à sua saída do espaço doméstico. Transparece, na imprensa educacional, uma masculinidade construída e imposta à sociedade como modelo pa-

drão por excelência e homens dirigindo a nação e a vida das mulheres. Mas também é possível ler nos “espaços em branco” um avanço sutil das mulheres em direção a um campo profissional que poderiam conquistar sem lutas inglórias e que lhes permitiria manter preservada a maternidade, seu destino manifesto, e o mundo da casa como suprema aspiração. A imprensa feminina possibilitou romper com a invisibilidade, expôs sentimentos e aspirações, exibiu reivindicações e mostrou que estas eram justas, conseguindo assim que a Sociedade, eminentemente masculina da época, voltasse seu olhar para as necessidades femininas. Teriam aí se iniciado, no território brasileiro, algumas tímidas tentativas para as primeiras propostas da eliminação das desigualdades entre os sexos, já que a partir do magistério, novos espaços foram sendo gradativamente conquistados?

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Rosa M. B. *A vocação do prazer : a cidade e a família no Rio de Janeiro Republicano*. Rio de Janeiro : Rocco, 1993.
- BERNARDES, Maria Thereza C. C. *Mulheres de ontem? Rio de Janeiro : século XIX*. São Paulo : T.A. Queiroz, 1988.
- BICALHO, Maria Fernanda B. O bello sexo : imprensa e identidade feminina no Rio de Janeiro em fins do século XIX e início do século XX. In: COSTA, Albertina de, BRUSCHINI, Cristina (Org.). *Rebeldia e submissão : estudos sobre a condição feminina*. São Paulo : Vértice, 1989.
- BUITONI, Dulcília Schroeder. *Imprensa feminina*. São Paulo : Ática, 1986.
- CAMARGO, José de Oliveira. O saber profissional. *Revista de Ensino*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 67-73, jun. 1912.
- CATANI, Denice Bárbara. *Educadores à meia-luz : um estudo sobre a Associação Beneficente do Professorado Público em São Paulo, 1902/1918*. São Paulo, 1989. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação.
- CASTELLO BRANCO, Helena. O feminismo no Brasil. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 25 abr. 1909. p. 7.
- DÓRIA, Sampaio. *Anuário do Ensino do Estado de São Paulo*. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 1911/1912.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado, 1918.
- GUASTINI, Mário. São Paulo de ontem e de hoje. *Ella*, São Paulo, v. 1, n. 1, abr. 1936.
- HAHNER, June E. *A mulher brasileira e suas lutas sociais e políticas : 1850-1937*. São Paulo : Brasiliense, 1981.

- MANOEL, Ivan Aparecido. *Igreja e educação feminina* : os colégios das irmãs de São José de Chamberry, 1859/1919. São Paulo, 1988. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- NOBRE, Freitas. Alguns milhares de romance de amor na praça mais romântica da Paulicéia. *O Estudante*, São Paulo, v. 3, n. 2, fev. 1944.
- ORTIZ, Gabriel. Garantias ao professorado. *Revista de Ensino*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 205-209, ago. 1903.
- PEREIRA, Antonio Rodrigues Alves. Garantias ao professorado. *Revista de Ensino*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-23, 1902.
- RAGO, Margareth. *Do cabaré ao lar* : a utopia da cidade disciplinar, Brasil 1890-1930. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Os prazeres da noite* : prostituição e códigos da sexualidade feminina em São Paulo (1890/1930). Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991.
- SARMENTO, Euclides. A distribuição dos professores primários nos sistemas estaduais de educação. *Formação*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 39, p. 68-74, out. 1941.

---

Recebido em 3 de junho de 1998.

Jane Soares de Almeida, doutora em História e Filosofia da Educação pela Universidade de São Paulo (USP), com pós-doutorado pela Graduate School of Education, Harvard University, Estados Unidos, é docente do Departamento de Didática da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Araraquara, São Paulo.

---

## **Abstract**

*In São Paulo, on the first decades of the century, it was developed a kind of periodic press that treated educational questions and was directed to the teacher and other destined for the feminine audience that among other topics, boarded to education and instruction for the women like a way to conquer largest dues. Sometimes, those two kinds of press merged in common assertions and other times were distanced in relation to the expectation and the sexual roles to be fulfilled by the two sexes. The analysis of these two kinds of press authorized a reinterpretation of the period from the points of view there proposed, emphasizing the emergence of a feminine universe until then hidden at home.*

Key-Words: press, teaching, women.

---

# Políticas públicas:

formação de gestores governamentais em tempos de mudança

**A**nalisa a institucionalização de políticas públicas de formação de gestores governamentais. Para tal, foram utilizados os fatores da teoria de institution building, apresentados no modelo de Esman, acrescidos de outros fatores de natureza político-cultural e administrativa, peculiares ao aparato estatal brasileiro. Com base nesse marco teórico, adaptado às políticas públicas, foram trabalhados elementos básicos que possibilitam verificar as tendências e o processo de institucionalização das mesmas. Foram apresentadas algumas dificuldades para o processo de institucionalização dessas políticas, bem como recomendadas algumas propostas para que as mesmas adquiram sentido de função social, sejam aceitas pela sociedade, estabeleçam um sistema de relações a ser seguido e exerçam influência em seu contexto, isto é, institucionalizem-se.

Eda Castro Lucas de Souza

Palavras-Chave: políticas públicas, institucionalização, formação de gestores.



## Introdução

Este estudo se propõe a provocar uma reflexão a respeito de políticas públicas de formação de gestores,<sup>1</sup> enquanto desenvolvimento de novas capacidades (Ardoino, 1971), ou seja, políticas de desenvolvimento e aperfeiçoamento dos conhecimentos, das capacidades e dos comportamentos dos responsáveis pela gestão governamental.

Essas políticas são importantes no sentido de que constituem um dos instrumentos para tornar o aparato estatal uma das instâncias de representação de interesses universais da sociedade. Daí surge a necessidade de um modelo gerencial efetivo para a sua operacionalização ordenada, segundo uma escala de autoridade, levando a uma relação de autonomia de um corpo de funcionários em frente da sociedade. Relações essas que, cada vez mais, “requerem um forte crescimento nas disponibilidades de capacidade administrativa” (Kliksberg, 1988).

Além do mais, a década de 90 tem sido inovadora e, até certo ponto, revolucionária no que diz respeito à prática da gestão. Assim, na gestão de várias áreas, foram criadas novas estratégias para produzir respostas aos problemas que têm surgido com a transformação dos contextos nacional e mundial (Motta, 1994). A função gerencial e a organização do trabalho delinearão um novo perfil de competências e tecnologias de gestão.

Este trabalho tem como objetivo desenvolver uma análise sobre a institucionalização das políticas públicas para a formação de gestores governamentais, voltada para suas dimensões internas e, principalmente para os contextos, nos quais essas dimensões podem levar a sucessos ou fracassos.

Nesse sentido, os fatores da teoria de *institution building*, apresentados no modelo de Esman (1966), acrescidos de outros fatores de natureza política, administrativa e cultural, dos cenários onde se desenvolvem essas políticas públicas, foram considerados as bases conceituais deste estudo.

## Políticas públicas: institucionalização

Normalmente o termo política pública é empregado para indicar a atividade ou o conjunto delas, que tem como ponto de referência o Estado, núcleo de tais ações.

Institucionalização, segundo Selznick (1971), é um processo no qual são determinadas modificações de uma organização, através do tempo, refletindo sua evolução histórica, seus componentes, seus interesses e o modo como interage com o seu meio ambiente. Sob esse ângulo, uma organização pode transformar-se em instituição se preencher certas condições, tais como autonomia e capacidade de influir no meio ambiente.

Institucionalização, portanto, passa a ser o processo no qual as organizações se transformam em instrumentos de criação e difusão de valores, que possibilitam mudanças sociais (Souza, 1996). A institucionalização é o momento morfológico da organização, quando se dá, segundo Lourau (1995), a síntese dialética da organização, do plano racional, do programa, das determinações materiais e formais.

Considerando que uma organização pode ser o produto de uma política, ou o *locus* de sua elaboração e implementação, pode-se dizer, então, que uma política institucionaliza-se quando infunde valores, além das exigências técnicas da tarefa.

Uma política pública institucionaliza-se quando difunde valores que possibilitam mudanças e cumpre objetivos sociais. As políticas públicas, nesse caso, passam a simbolizar as aspirações da sociedade e a atender suas demandas.

Uma política pública institucionaliza-se quando é internalizada pelo seu ambiente interno e externo, seus padrões de ação são aceitos pelo contexto, é adaptável às mudanças, possui um conjunto normativo e estabelece um consenso em torno de seus objetivos, que são incorporados ao contexto social.

Em síntese, uma política pública quando adquire sentido de função social é aceita pela sociedade, estabelece um sistema de relações a ser seguido, torna-se influente em seu contexto, passa a ser institucionalizada.

<sup>1</sup> Gestor membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

## Modelo para elaboração e implementação de políticas públicas

O modelo de Esman (1966), adotado neste estudo, contém elementos considerados básicos para o processo de desenvolvimento institucional, visto como uma perspectiva de mudança social. Ou seja, as variáveis institucionais reunidas em cinco grupos: Liderança, Doutrina, Programa, Recursos e Estrutura Interna, os vínculos – interdependências existentes entre as instituições e outros segmentos relevantes da sociedade – e as transações, consideradas as trocas de bens e serviços e a permuta de poder e influência com o meio ambiente, através de certos elementos mediadores (Souza, 1996). Para Esman, por meio de um corpo de variáveis e seus indicadores, é possível verificar a tendência e identificar o caráter institucional da organização.

Numa perspectiva mais global, política pública é considerada neste trabalho como o conjunto de atividades ou ações com perspectivas de provocarem mudança social, dirigida ou planejada. Ou ainda, um sistema de regras, objetivos, instrumentos técnicos, planejados como meio para finalidades definidas, além de ser produto das pressões e necessidades sociais. As políticas podem ser comparadas às organizações, onde as dimensões comuns mais significativas são a técnica, destinada a alcançar os objetivos, e a subjetiva onde estão as relações que devem satisfazer às necessidades e às demandas sociais. Nessa linha, as políticas, tais como as organizações, podem admitir elementos básicos que possibilitam verificar suas tendências e o seu grau de institucionalização.

Tendo em vista essas considerações e o propósito deste trabalho, o modelo de Esman foi adaptado para o processo de análise, elaboração e implementação de políticas públicas e suas variáveis definidas como se segue.

### LIDERANÇA

A liderança é exercida pelo grupo de pessoas que elabora e dirige as ações internas e externas de operacionalização da política, essencialmente pelos atores que

detêm o poder de decisão. Quando falta liderança, as políticas enfraquecem diante das pressões oportunistas. A viabilidade política, o *status* profissional e a competência dos atores envolvidos no processo, a distribuição de papéis e a continuidade são variáveis de liderança.

### DOUTRINA

Doutrina é a linha de ação da política, o conjunto de valores, os objetivos a serem seguidos, os métodos operacionais a serem adotados, o parâmetro para o estabelecimento do programa. No processo de institucionalização de uma política, o principal objetivo é a incorporação e a disseminação de valores sociais para o ambiente interno e externo onde a mesma se desenvolve. Com essa variável, a política é vista como a personalização de valores que a sociedade passa a adotar.

O corpo de valores da política deve ter especificidade, estar vinculado às normas existentes, ter relação com as preferências e prioridades da sociedade. Para que a política se institucionalize, esses valores devem ter definição clara, adequada ao meio, sentido de inovação, perspectiva de futuro e papel destacado nas transações internas e externas da organização.

### PROGRAMA

Programa é um conjunto de ações ligado ao desempenho das funções e serviços que constituem os produtos da política. É o conjunto de atividades previstas para serem desenvolvidas, os produtos esperados, a tradução do corpo de valores em ação. Isso envolve a formulação, o conteúdo e a execução do programa, além de um conjunto de escolhas sobre como serão aplicados os recursos e que fluxo de produtos a política deverá propiciar. O programa deverá ser coerente, estável, viável, e atender às necessidades.

### RECURSOS

Os recursos constituem-se no conjunto de entradas financeiras, humanas, informacionais, físicas e científico-tecnológicas para a execução da política. Essa variável diz respeito não só aos recur-



tos disponíveis como às fontes de onde provêm. Considerando esses dois aspectos que podem ou não viabilizar as políticas, é necessário assegurar a disponibilidade dos recursos e vincular à política as fontes de onde eles são obtidos. Os resultados da política e sua eficácia podem ser afetados pela habilidade dos atores em mobilizar recursos, identificar e negociar com as fontes de onde eles provêm.

## ESTRUTURA

A estrutura interna é a disposição dos recursos em padrões formais e informais de autoridade, divisão de responsabilidades entre os diferentes atores e unidades que compõem a política, canais de comunicação e meios de resolver conflitos e formular consenso sobre prioridades, políticas e procedimentos. Representa o *locus* onde o poder é exercido, determina o fluxo de informação que envolve as decisões (Hall, 1984).

A estrutura é definida como os processos internos às organizações, ou seja, o *locus* da política, responsáveis pela eficiência e pela eficácia da implementação das mesmas. É importante que a estrutura de suporte às políticas seja identificada, consistente, adaptável, simples, contribuindo para a eficiência das políticas e os graus de decisão.

A estrutura interna pode até ser complexa, mas não confusa. Seu funcionamento é pleno e flexível para a adaptação de seus programas, deve ser equilibrada em seus diversos níveis e efetiva em suas ações.

## VÍNCULOS

Uma das características para que uma política se institucionalize é manter-se em constante interação com o meio ambiente. Essas interações podem ser chamadas

de vínculos, que são as interdependências existentes entre as políticas e os outros segmentos relevantes para o seu desenvolvimento e para a sociedade. As transações das diferentes políticas ou das políticas com instituições são realizadas pelos vínculos ou elos institucionais, por intermédio dos quais as políticas desenvolvem relações de intercâmbio com o seu contexto.

## TRANSAÇÕES

As organizações têm a característica de não existirem isoladamente, há interdependência entre as mesmas, o que é de grande relevância para a sociedade. Esse processo envolve trocas de bens e serviços e a permuta de poder e influência com o meio ambiente – transações. Partindo do princípio que as políticas públicas podem ser comparadas com as organizações, as transações devem ser consideradas para a elaboração e implementação das políticas.

Nesse sentido, o propósito das transações são:

- 1 obtenção de suporte para as políticas;
- 1 troca de recursos necessários para a operacionalização das políticas;
- 1 estruturação do meio ambiente, no qual se desenvolvem as políticas públicas;
- 1 transferência de normas e valores, com base nas quais as transações podem ser direcionadas para a introdução de novos padrões de ação, com os quais as políticas podem mudar as pessoas, outras políticas e o próprio meio.

## CULTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Aos aspectos culturais que embasam o relacionamento entre o Estado e a sociedade brasileira devem ser acrescentados, também, como arraigados no contexto político-institucional, o clientelismo, o corporativismo e uma cultura conformista que aceita o favoritismo e a corrupção, valores esses que se estendem ao aparato burocrático.

Envoltos nessas práticas tradicionais que favorecem interesses particulares, o Estado brasileiro caracteriza-se pelo intenso e generalizado patrimonialismo que determina as relações entre os dirigentes políticos e os quadros do serviço público, fa-

zendo com que os servidores, em grande parte, sirvam aos interesses político-conjunturais dos dirigentes (Souza, 1997).

O corporativismo estatal, em que as corporações lutam, na maioria das vezes, pelos interesses próprios e não públicos, faz surgir estamentos fechados, geradores de suas próprias políticas públicas, que detêm notável capacidade de manipular dados, de influenciar meios de comunicação e a opinião pública. Dificilmente uma política pública que busque implementar algo novo, sobretudo o que ameaça o campo de força e o poder desses ministérios, é institucionalizada ou mesmo sobrevive às suas reações.

Na estrutura de poder clientelista do Estado brasileiro, o público<sup>2</sup> é substituído por outros mecanismos de autoridade e de competência política. Há um conflito da sociedade, que privilegia o espontâneo, as relações pessoais, os laços de integração clientelar, *versus* tentativas racionalistas de articular o público, por intermédio de uma expressão burocrática.

A cultura política tradicional, além de reativa à valorização do estatal e do público, é acrescida, no plano da reflexão científico-social, de modelos que, mesmo sendo opostos, coincidem na ausência de uma resposta ao problema da organização do Estado. Esse quadro possibilita explicar a falta de condições culturais para o desenvolvimento de políticas públicas de formação de gestores com sucesso.

Outra característica da cultura político-administrativa brasileira é a descontinuidade das ações governamentais que provocam, entre outras coisas, a rotatividade dos dirigentes, estende-se aos programas e projetos que sustentam as políticas públicas, desestabilizando-as e comprometendo os seus processos de institucionalização. Essa descontinuidade tem marcado, significativamente, os processos de reforma administrativa que, por esse motivo, não atingem, na maioria das vezes, o núcleo dos problemas da máquina estatal, tornando-se inconclusos.

## Políticas públicas de formação de gestores

No contexto das idéias e da concepção das políticas públicas e, em particular,

no contexto das políticas de formação de gestores governamentais, observa-se que seus desenvolvimentos institucionais e, conseqüentemente, sua viabilização, estão subordinados, não apenas aos elementos formadores da cultura de seus contextos, como também, às características básicas de suas sociedades; às relações políticas em vigor no momento histórico de sua elaboração e implementação; ao papel a ser desempenhado pelos atores envolvidos, e às políticas públicas do aparato estatal.

Com isso, pensar em políticas de Administração Pública, como a de formação de gestores do Estado, inclui a realização de uma análise do contexto político-institucional, em que essas políticas se desenvolvem, a vontade política do governo, e outras medidas adicionais como a implantação de:

- 1 sistema do mérito;
- 1 plano de carreira;
- 1 sistema de capacitação de recursos humanos para o setor público;
- 1 política salarial;
- 1 alocação de recursos para a formação;
- 1 condução de projetos para a reorganização do aparato estatal.

Com efeito, levando em conta esses condicionantes, é possível trabalhar a idéia de políticas de formação de gestores, especialistas em políticas públicas e gestão governamental, que podem contribuir de forma importante para recuperar a capacidade de ação do aparelho burocrático do Estado.

Torna-se conveniente destacar que a institucionalização dessas políticas depende de condições sociais, políticas e administrativas de seu meio, tais como:

- 1 a existência de um sistema de carreira efetivo para o setor público;
- 1 um sistema de formação e capacitação de gestores, fundado sob a pluralidade do conhecimento, que tem a missão de possibilitar o exercício de funções múltiplas, entre as quais predomina o controle do aparelho administrativo;
- 1 o modelo do Estado;
- 1 o interesse das elites dominantes;
- 1 uma forte liderança político-administrativa representada, inicialmente pela vontade política dos decisores do processo político.

<sup>2</sup> Público, nesse caso, é considerado a coisa pública, aquilo que é da ou para a sociedade.



Acrescenta-se a isso a autonomia administrativa e orçamentária; os vínculos principalmente com os organismos que representam o poder; um programa claro, prático e objetivo; uma doutrina que engloba um corpo de valores representativo do Estado e da sociedade.

É oportuno observar que algumas políticas que possibilitaram o desenvolvimento de projetos de capacitação administrativa para uma função pública em plena reorganização e um Estado em reconstrução, ou seja, que vieram no bojo de uma reforma administrativa, adquiriram uma identidade, internacionalizando-se pela excelência de seus resultados e pelo papel que os egressos de seus programas representam junto à sociedade, como é o caso da Ecole Nationale d'Administration (ENA) francesa (Souza, 1996).

Aqui convém lembrar que a ENA, na França, em 1945, "foi criada em um contexto histórico-institucional de efetivas transformações sociais, políticas, econômicas e administrativas. Nasceu não só de uma evolução cronológica, mas da vontade de um povo e da necessidade fundamental de reformulação do Estado e de conseqüentes mudanças na função pública, principalmente de seus quadros dirigentes" (Souza, 1997). Foi instituída, portanto, no bojo de uma audaciosa reforma administrativa, vindo ao encontro de uma necessidade de abertura da função pública, modificando sua arquitetura, além de introduzir-lhe um processo mais democrático.

A dificuldade de institucionalização de políticas que implementem, no Brasil, programas de formação de agentes governamentais encontra explicações no quadro político-institucional da transição democrática e da crise econômica, acoplado a um aparato estatal desarticulado, incapaz de atender às demandas sociais.

Deve-se considerar, também, que a institucionalização efetiva dessas políticas não é compatível com um Estado patrimonialista e com uma administração pública caracterizada pelo clientelismo e pelo corporativismo.

Rever essa cultura e tentar quebrar o ciclo do personalismo e do insulamento burocrático que a compõem é, pois, condição para que políticas públicas de formação de gestores governamentais que vêm em nome da ética pública, do mérito, do profissionalismo e da eficácia, institucionalizem-se.

As mudanças de cenário político-econômico e organizacional, a descontinuidade administrativa e a falta de comprometimento com a concepção das políticas e de seus programas de formação de gestores desestabilizam-se, levando-as à extinção.

O fator tempo passa a ser fundamental na institucionalização dessas políticas, que necessitam de um período hábil para se desenvolver, de modo que sejam possíveis suas consolidações, a formação de identidade, a criação de um corpo sólido de valores e a busca de seus primeiros objetivos.

À luz das categorias do modelo conceitual de Esman (1966) e do modelo deste trabalho, dificilmente políticas públicas para a formação de gestores governamentais institucionalizar-se-iam sem estarem centradas em dispositivo composto de:

1 um sistema de preparação para o concurso de entrada que o tornaria democrático;

1 um sistema de carreira que garantissem aos egressos ascensão progressiva, assim como uma remuneração compensatória, sem o que é difícil motivar e atrair pessoas competentes para o curso;

1 um programa flexível, atualizado, voltado para uma escola de aplicação;

1 continuidade dos responsáveis pela Escola que deverão liderá-la, preservar seus objetivos, implementar seus valores, criar e manter seus vínculos, levar o curso adiante.

## Institucionalização de políticas de formação de gestores para o aparato estatal

No Brasil, provavelmente, são inúmeras as dificuldades e a falta de condições

para a institucionalização de políticas de formação de especialistas em políticas públicas e gestão do Estado. No entanto, na tentativa de reduzir a complexidade e viabilizar este estudo, foram priorizados e analisados alguns fatores, possivelmente os mais responsáveis pelo impedimento do desenvolvimento institucional de programas de formação desses administradores.

Por um lado, as ações do mundo moderno, o desenvolvimento das tecnologias e os desafios do futuro impulsionam a busca de novos horizontes, imprimem novas direções ao conhecimento, afetando a formação do homem, as condições de trabalho, as relações institucionais, a empregabilidade, envolvendo direta ou indiretamente os diversos atores sociais, como o governo e as instituições.

A construção de novos modelos gerenciais e, portanto, a elaboração de políticas de formação para o setor público deverão enfocar a “especialização flexível”, a divisão menos acentuada do trabalho, a integração mais pronunciada de funções, maior impulso para a formação continuada, ou seja, uma política de profissionalização de RH.

Nesse contexto, é necessário fazer frente, não de forma individual, mas como um problema também das organizações e dos governos, às oportunidades e às ameaças que a era da alta tecnologia nos apresenta, em princípio:

*Quanto à ética de comportamento*, que deve:

1 harmonizar as relações indivíduo/sociedade/natureza, sintetizada no respeito, na solidariedade e na cooperação.

*Quanto ao mundo do trabalho*, caracterizado:

1 pelas rápidas mudanças e pela urgente preparação para enfrentar os descompassos de qualificação advindos dessas mudanças;

1 pelas demandas de formação;

1 pela qualificação e competência que exigem um estado de prontidão e aprendizagem constante;

1 pela formação continuada;

1 pela flexibilidade qualitativa da mão-de-obra;

1 pela oposição à rotina e às qualificações obtidas por imitação ou repetição, tornando-se cada vez mais importante a formação do trabalhador “intelectual”.

*Quanto ao mundo do indivíduo:*

1 pela necessidade de programas de qualificação nos quais as dificuldades e os talentos individuais encontram espaço para manifestação;

1 pela complementação daquilo que a racionalidade e o saber técnico e metodológico oferecem para a formação profissional. Ou seja, pelo reconhecimento e visualização das condições formadoras do contexto vivencial, das emoções, da memória coletiva e dos caminhos próprios de aprendizagem, passo primordial para o aprimoramento da auto-estima e da quebra de concepções desestimulantes aos novos e contínuos aprendizados;

1 pela empregabilidade – capacidade de obter um emprego, ou ainda, qualidade de ser empregável, incluindo, dessa forma, preparação e dedicação, aliadas a uma expectativa, interesse ou estímulo – o que requer uma parceria transparente e de compromisso entre as organizações e o indivíduo.

*Quanto à aprendizagem:*

1 pela necessidade de um sistema de seleção, recrutamento e formação, apoiado em políticas públicas consistentes, como condição fundamental para o fortalecimento da capacidade administrativa;

1 por uma base da inovação organizacional, através de incentivo às múltiplas formas e conteúdos de aprendizagem;

1 pelo desenvolvimento de comportamentos criativos, inovadores, adaptáveis, e pela formação de novas atitudes em frente das relações entre o ritmo do progresso técnico e a intervenção humana, formando pessoas capazes de evoluir, adaptar-se a um mundo em rápida mudança e serem agentes de mudança e controle da mesma;

1 pela elaboração de projetos pedagógicos voltados para as necessidades práticas e para o desenvolvimento econômico do país.

*Quanto às experiências inovadoras:*

1 educação contínua e não apartada do mundo do trabalho. A adequação propositiva a novos cenários implica assumir uma postura de educação antecipatória na qual se eleja a revisão crítica dos conteúdos e procedimentos de formação profissional, o estabelecimento de parcerias plurifacetadas, o investimento em pesqui-



sas, como um arcabouço sólido de sobrevivência cooperativa e competitiva;

1 empenho consistente em rejeitar concepções arcaicas, sem que isso acarrete o abandono de valores e princípios tradicionais, inerentes a cada organização ou parceiro envolvido. A mudança dos paradigmas formadores não deve levar a uma perda de identidade e sim a uma reconstrução ousada e criativa da natureza instrumental dos processos pedagógicos;

1 o desafio a ser enfrentado não se restringe a esforços particulares e isolados. Mas devem envolver distintas instâncias, em conexão com as políticas e recursos governamentais, possibilitando mais organicidade dos investimentos financeiros e uma legitimidade política, acrescentando mais qualidade social à elaboração de alternativas conjuntas.

A sociedade do futuro tende a ser uma sociedade instruída, ou seja, aquela que se organiza, fundamentalmente, a partir da aplicação dos conhecimentos de seus cidadãos. O centro de gravidade social desloca-se para o “trabalhador intelectual”, e o acesso aos empregos e a uma carreira exigem maior nível de formação, atualização e aperfeiçoamento. Nesse sentido, as políticas de formação deverão ser um processo permanente de enriquecimento do conhecimento, de capacidade técnica e, essencialmente, de estruturação da pessoa e das relações entre indivíduos, grupos e nações, um instrumento de promoção do ser humano (Drucker, 1993).

Visto desse ângulo, uma das metas prioritárias do governo deveria ser a formação de gestores do Estado, recursos humanos capacitados para a resolução de problemas complexos, responsáveis e comprometidos com a sociedade, propulsores das mudanças necessárias para adaptar o aparato estatal às exigências da sociedade democrática. Conduzir a mudança, segundo Motta (1997), “é gerenciar

o hiato entre a percepção da realidade vivida e a promessa da nova ordem”. Implica que os administradores conheçam, ou melhor, compreendam o contexto organizacional no qual se desenvolve a mudança, bem como tenham capacidade e condições para obter e administrar recursos e superar as resistências e os conflitos.

Por outro lado, na cultura política brasileira, por razões religiosas, ideológicas, culturais, históricas e políticas, existe uma débil legitimação das instituições estatais. O modelo de aparato administrativo eficiente, que forma uma espécie de coluna vertebral do Estado como corporação do público, é uma idéia pouco legitimada. Em geral, no Brasil vivencia-se o político e o público na base da desconfiança, e os laços de articulação social desenvolvem-se no âmbito do privado (Matta, 1990).

O Brasil tem apresentado dificuldades de consolidação, principalmente no aspecto da definição de uma administração pública eficiente, capaz de arbitrar os conflitos intercorporativos na sociedade (Souza, 1997).

A atuação administrativa do Estado tem sido lenta e insatisfatória para atender às demandas da sociedade, principalmente àquelas advindas do processo democrático, o que leva a urgência da reforma do aparelho burocrático, e de seu modelo administrativo. Hoje, não se pode pensar em uma administração passiva, rotineira, baseada em uma estrutura própria de outro momento histórico.

De fato, além desses, outros fatores, como as descontinuidades advindas das mudanças político-administrativas; a falta de uma liderança, ativamente engajada na elaboração de políticas de formação, em sua implementação e na execução dos seus objetivos; a falta de condições para desenvolver programa inovadores de administração; a carência de vínculos favoráveis e fortes com instituições e órgãos dos Poderes do Estado; a não-autonomia administrativo-orçamentária; a falta de estruturas organizacionais adequadas interferem na evolução das políticas de formação de administradores para o Estado, provocando, muitas vezes, pontos de inflexão que mudam o rumo de suas trajetórias, dificultando o cumprimento de seus objetivos.

Esse insucesso pode ser entendido como o não cumprimento dos propósitos para os quais foram criadas as políticas,



bem como, a impossibilidade das mesmas em não se institucionalizarem, considerando a dimensão sociológica, isso é, tornarem-se provedoras de valores de estabilidade social, coesão e integração (Selznick, 1971). Ou, ainda, dentro de uma perspectiva mais geral, de serem organismos vivos que evoluem com o tempo, incorporam, incentivam e protegem relacionamentos normativos, padrões de ação, funções, desempenhos e serviços considerados de relevância social para o Estado e a sociedade (Esman, Bruhns, 1965).

## Conclusão

O fato de as políticas de formação de gestores governamentais do Brasil terem encontrado dificuldade em se institucionalizarem, e este estudo apresenta alguns fatores responsáveis por isso, especialmente os relativos à cultura político-administrativa, possibilita recomendações de algumas propostas.

Em primeiro lugar, torna-se conveniente tomar em consideração os fatores aqui apresentados como responsáveis pela dificuldade de institucionalização de políticas de formação de gestores governamentais e transformá-los em condicionantes da possibilidade de sucesso para as mesmas, que viriam a formar altos funcionários, como uma estratégia para a reforma do Estado.

Em segundo lugar, que a proposta seja de políticas de cunho democrático no sentido de serem oferecidas oportunidades de ingresso a candidatos de todo o país, com iguais oportunidades. Para tanto, deveriam ser estabelecidos acordos com universidades e centros de preparação para desenvolver cursos preparatórios descentralizados e coordenados pela escola, criada para desenvolver os programas de formação de gestores, que se transformaria no núcleo de uma rede de ensino.

Em terceiro lugar, essas políticas devem conceber organizações para a formação com característica de escolas de aplicação, nas quais o estágio obrigatório ocupa papel considerável na formação dos alunos, bem como possibilita uma maior integração com a máquina burocrática. Teriam os futuros responsáveis pela administração pública uma formação profissional privilegiada pelos exercícios práticos, fundamentada na

ética e nos valores da *res publica*, não só no período de escolaridade, mas, também, na observação concreta do cotidiano.

Em quarto lugar, as políticas seriam pluralistas quanto à sua orientação curricular, distribuindo equilibradamente as disciplinas técnicas e de formação geral. Propiciando analisar conscientemente os problemas relativos à ação administrativa; elaborar propostas de políticas públicas operacionais, inovadoras e viáveis; focar questões sociais, políticas e administrativas em distintas dimensões.

Em quinto lugar, as políticas viriam com o apoio e o acompanhamento do governo, acopladas a um projeto nacional de desenvolvimento, a uma concepção de Estado e a outras ações administrativas, essenciais a sua implementação.

Em sexto e último lugar, essas políticas de formação seriam responsáveis pela formação de um corpo de gestores governamentais generalistas e especialistas em políticas públicas que fossem agentes de mudança, sensíveis às implicações sociais e políticas das ações administrativas e ao sentido do serviço público, elementos estratégicos para atuar na redefinição e modernização do Estado.

Dentro de uma concepção dinâmica, as políticas públicas de formação de gestores deverão ter: objetivos conhecidos e legitimados, mudanças e conflitos considerados, formas organizacionais e jurídicas claras, planos racionais, programas viáveis, determinações materiais e formais definidas, percepção dos diversos atores envolvidos no processo considerado.

Nessa linha, as análises realizadas para elaborar essas políticas visarão apreender o comportamento da sociedade e do aparelho do Estado, suas relações internas e externas, isto é, realizarão uma verdadeira intervenção socioinstitucional.

Aqui cabe ressaltar a importância de as políticas públicas serem compatíveis com o contexto social, político, econômico e tecnológico. Além de acompanharem e se adequarem ao processo de mudança social e estarem comprometidas com a busca de novos paradigmas que visem eliminar as disfunções e distorções políticas, culturais e administrativas.

---

## Referências bibliográficas

- ARDOINO, J. *Psicologia da educação* : na universidade e na empresa. São Paulo : Ed. da USP, 1971.
- CASALI, A. et al. *Empregabilidade e educação* : novos caminhos no mundo do trabalho. São Paulo : EDUC, 1997.
- DRUCKER, P. *As novas realidades*. São Paulo : Pioneira, 1993.
- ESMAN, M. *Institution building research* : the guiding concepts. Pennsylvania : Inter University Research Program in Institution Building, 1966.
- ESMAN, M., BRUHNS, F. *Institution building in national development* : in approach to individual - social change in transactional societies. Pittsburgh : University of Pittsburgh, 1965.
- HALL, R. H. *Organizações* : estruturas e processos. Rio de Janeiro : Prentice Hall do Brasil, 1984.
- KLIKSBERG, B. *Como transformar o Estado* : para além de mitos e dogmas. Tradução de Florindo Villa-Alvarez e Helena Ferreira. Brasília : Enap, 1992.
- \_\_\_\_\_. Um novo paradigma em gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 116, n. 2, p. 39-46, maio/jun. 1988.
- LOURAU, R. *A análise institucional*. Petrópolis : Vozes, 1995.
- MATTA, R. da. *Carnavais, malandros e heróis* : para uma sociologia do dilema brasileiro. 5. ed. Rio de Janeiro : Guanabara, 1990.
- MOTTA, P. R. *A Ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro : Record, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Transformação organizacional*. Rio de Janeiro : Qualitymark, 1997.
- SELZNICK, P. *A liderança na administração* : uma interpretação sociológica. Rio de Janeiro : FGV, 1971.
- SOUZA, E. C. L. Escolas de Governo. In: ENCONTRO DA ANPAD, 21, Rio de Janeiro, 1997. *Anais...* Rio de Janeiro : Anpad, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Escolas de Governo do Cone Sul* : estudo institucional do INAP (Argentina) e da ENAP (Brasil). Brasília, 1996. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais.

---

Recebido em 10 de setembro de 1998.

Eda Castro Lucas de Souza, doutora em Sociologia, na área de Políticas Públicas Comparadas, pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais/Universidade de Brasília (Flacso/UnB), é professora adjunta da Faculdade de Educação, Departamento de Planejamento e Administração dessa universidade.

---

## Abstract

*The goal of this study is to analyse the institutionalization of the public policies for government administrators formation. To do so factors from institution building theory introduced in the Esmán pattern were used, combined with other political, cultural and administrative factors peculiar to the Brazilian state apparatus. Based on this theoretical foundation and adjusted to the public policies we dealt with the basic elements that make possible to verify the trends and their institutionalization process. Some difficulties were brought forward in the institutionalization process of these policies and some proposals were also recommended so that the policies start to have a social function, are accepted by the community, settle a relation system to be followed and influence its context, i.e., be institutionalized.*

Key-Words: public policies, institutionalization, management training.

---

# A educação, problema nacional\*

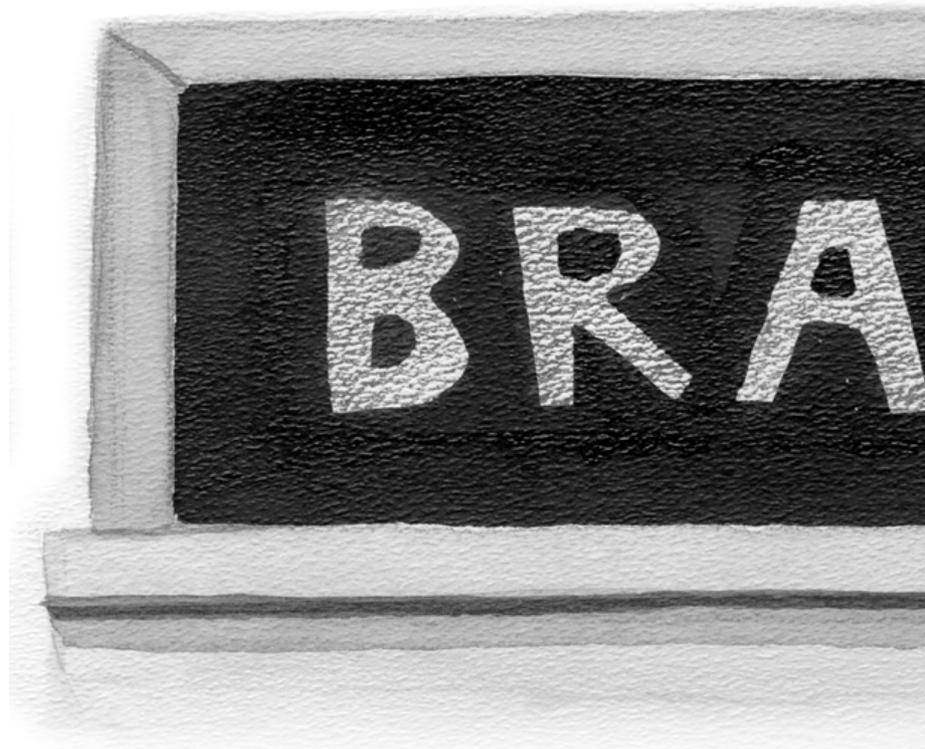
**D**evidentemente considerada, a educação não se define, em termos autônomos; deve ser compreendida em função dos demais aspectos da vida coletiva. Para isso, há de ser situada num sistema político, numa organização econômica, numa estrutura religiosa, no conjunto, enfim, do plano de cultura, que lhe explique a origem e o destino, as condições de existência e as de sua continuidade e aperfeiçoamento.

Nessas bases é que convém propor o problema da educação nacional. Função espontânea de transmissão e reconstrução de técnicas, valores, ideais e aspirações, dentro de cada grupo social, a educação adquire, no plano da Nação, a feição de um empreendimento de integração e equilíbrio desses grupos, para cuja compreensão nenhum aspecto da existência coletiva pode ser desprezado. Conseqüentemente, a sua proposição não pode ser simples, nem as soluções, que sugira, condensadas em receitas de fácil aviamento. O problema não se resume numa questão estritamente escolar ou pedagógica. Estende-se pelo domínio de muitas técnicas, postas ao serviço de prudente ação política, que as harmonize para os fins superiores que tenham em vista.

O intuito deste pequeno ensaio não poderá ser, por isso mesmo, o de examinar-lhe todos os aspectos, no caso brasileiro. O objetivo, que temos, será simplesmente o de tentar esclarecer, digamos assim, o “problema” do problema, ou o de contribuir para o estudo da caracterização de alguns de seus termos, geralmente admitidos como de capital importância.

Manoel Bergstrom  
Lourenço Filho

\*Publicado originalmente na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.1, n.1, p. 7-28, jul. 1944, seção “Idéias e Debates”.



## A) O problema, nos seus termos mais amplos

Em seu mais amplo sentido, a expressão “educação nacional” pode significar a “educação da Nação” ou a “educação para a Nação”. O conceito, na essência, será sempre o mesmo. Não há educação “da Nação”, senão “para a Nação” e, a admitir-se que, para esta, se possa educar, há de se ter como assente a existência de uma sociedade nacional, organizada. Origem e destino aqui se ligam e solidarizam, na compreensão de uma existência comum, que se prolonga, que permanece e, a cada instante, exige reafirmação.

Espontânea e difusa, a princípio; intencional e sistematizada, depois, a educação se apresenta, justamente, como processo regulador dos valores que devem subsistir e dos valores que devam mudar, segundo novas condições impostas pela vida social. É, assim, de uma parte, processo de continuidade cultural, que espontaneamente tende à estratificação das formas e dos métodos de vida; de outra, processo de permanente reconstrução e reajustamento, diante

das mudanças que se operam nas técnicas de produção da riqueza e dos bens da cultura, das novas condições de vida política, que umas e outras venham criar, das necessidades que, ao cabo, todas imponham à sociedade nacional, para que esta possa subsistir, desenvolver-se e exprimir direção própria.

Cabíveis na análise do processo educativo, em qualquer época, estas considerações apresentam hoje especial importância, diante do espetáculo de um mundo em mudança acelerada, depois da qual só poderão subsistir os povos dotados de fortes características de coesão e disciplina, mas possuidores também das virtudes que os habilitem a reajustamento, pronto e eficaz, em face de uma nova ordem de coisas. O instrumento encontrado para fazer frente a essa situação é o da organização dos povos em conjuntos de instituições que congreguem os homens, para a defesa de interesses comuns, na ordem moral, cívica e econômica, e por eles aceitas com íntima convicção.

Se parece certo que as origens da educação popular são encontradas nos movimentos religiosos de há alguns séculos, não menos verdade é que a realização dela só se veio a dar, plenamente, com os Estados de base nacional, especialmente fortalecidos no século passado, e até nossos dias em constante evolução. “Educação pública” e “Nação” nela se apresentam como a dupla face de um mesmo e único processo. Na educação, com efeito, é que as nações modernas têm buscado os seus recursos de organização. E será nela, mau grado tudo, que deverão desenvolver as energias para o reorganização necessária, no conturbado mundo de hoje.

Em termos amplos, o problema da educação há de confundir-se com o da organização social. A compreensão histórica, a feição do Estado e a concepção de economia, em que se apoiem, a organização administrativa, as aspirações, métodos e formas da vida comum do povo – tudo nele importará. O Estado não educa apenas com as instituições a que explicitamente chamamos educativas, mas, com toda a sua configuração político-social, desde que interprete os ideais e sentimentos do povo, acentuando-lhes a unidade. Terá de ser assim obra de integração social e de liberação humana.



## B) O problema, nos seus termos históricos

Nessa compreensão, desde quando se poderá admitir a existência de uma “educação nacional” em nosso país?

Há a distinguir, aqui, as forças espontâneas de coesão do grupo social, pouco diferenciadas, de início, num país que começa a sua história com os primeiros passos dos colonizadores europeus, e a verdadeira “consciência” do processo educativo, que nelas haveria de interferir, com maior sentido criador.

As primeiras forças de agregação estariam, sem dúvida, na identidade do idioma, na similitude dos costumes, que a origem comum dos colonizadores comportava; e na mesma fé, de que, por si, e seus sacerdotes, se faziam propagadores do Novo Mundo. Na medida em que, na mesma língua, se entendiam os colonos, seus descendentes e os naturais da terra; que impunham os costumes, o governo e as técnicas de trabalho; que oravam sob a inspiração dos mesmos símbolos e dos mesmos princípios morais, assim lançavam eles as bases de uma extensa comunidade, destinada a constituir-se depois em sociedade organizada. Na identidade do idioma e da fé cristã, ao influxo da terra, residiam as condições de uma “educação brasileira”, nos primeiros núcleos de colonização, como processo natural de agregação, que haveria de tomar depois feição própria. As necessidades da defesa comum, contra o aborígene e o estrangeiro invasor, haveriam de robustecê-lo. E a nascente economia de desenvolvimento ainda pouco diferenciado, no Norte e no Sul, viria sedimentar a formação da nova sociedade.

Nela teriam tido papel inconfundível as feitorias, o trabalho servil e o latifúndio. De um largo ponto de vista humano, estas últimas não teriam determinado condições ideais para a constituição, desde logo, do espírito nacional, capaz de inspirar a consciência de um processo educativo, na concepção em que hoje a figuramos. Mas eram as possíveis, no momento, e se não traziam em si mesmas essa consciência, não haveriam de a ela opor-se, quando surgisse. Dir-se-á que esse espírito tenha apontado com as insurreições nativistas. Algumas denunciavam tendências, antes de diferen-

ciação que de maior agregação, como seria natural em terras tamanhas, mal povoadas, desprovidas de recursos de comunicação.

Neste ponto, um pouco paradoxalmente, talvez, poder-se-á dizer que o conformismo na sujeição à metrópole trabalhava a favor da unidade social do povo, que o império, e antes, dele o reino-unido, viriam consagrar, numa fórmula política, facilmente realizada. A unidade formal assim obtida, com solução oriunda de interesses dinásticos, encontrava fundamentos favoráveis nos elementos já referidos, vindo fortalecer a idéia da nacionalidade. Mas, por outro lado, fundando por longo tempo a produção no trabalho servil, e a política, nas necessidades locais mais próximas, não podia estimular a consciência de um processo educativo que tivesse por fim integrar os ideais e as aspirações de todo o povo.<sup>1</sup>

Esta consciência foi realmente tardia, ao menos na compreensão de que devesse animar o esforço da construção da Nação, pela obra deliberada de instituições educativas de cunho popular. Não deveria surgir no reino-unido. Nem logo após a independência. Nem ainda por todo o império. A definição político-administrativa, do Ato Adicional de 1834 havia despido o governo central das prerrogativas de inspirar e dirigir a educação, situação essa que deveria permanecer por todo o antigo regime, alcançar a República, prolongando-se, assim, por quase todo um século de vida independente.

Não é de estranhar, portanto, que, no domínio do pensamento político, como no do pensamento pedagógico, a expressão “educação nacional”, em voga por muitos países, desde a propaganda de Fichte, não tivesse tido aqui uso mais freqüente. Parece certo que a expressão não tenha sido empregada antes de uma publicação de 1878. E, se cinqüenta anos antes, Januário da Cunha Barbosa havia propugnado por um sistema geral de instrução pública, a sua voz mal teria encontrado eco. A expressão volta a ser utilizada como título de dois folhetos, publicados em 1881. Mas é realmente significativo que, ainda nos pareceres e projetos de Rui Barbosa, apresentados à Câmara dos Deputados, nos anos seguintes, ela não figurasse para assinalar o espírito cívico, que esses traba-

<sup>1</sup>Cf. *O grupo fluminense na cultura nacional*, ensaio em que o A. estuda mais detidamente este aspecto do problema. Ed. do D.E.I.P do Estado do Rio de Janeiro, Niterói, 1943.

## C) O problema, nos termos políticos atuais

lhos por muitos pontos revelam. E' certo que, logo nas primeiras páginas do parecer sobre o ensino secundário e superior, escreveu Rui Barbosa que ali se trataria "da solução de um problema que enterrava em si todo o nosso futuro: a formação da inteligência popular e a reconstituição do caráter nacional, pela ciência, de mãos dadas com a liberdade"... Não, há, porém, em ambos os trabalhos citados, maior insistência nem relevo na idéia de uma educação "para a Nação", de obra de cultura tendente a imprimir à coletividade a consciência do espírito nacional.<sup>2</sup>

Alguns aspectos que, a este respeito, caracterizavam a educação brasileira no começo da República, foram denunciados, com veemência, por José Veríssimo, em artigos de imprensa, depois reunidos em volume, em 1890. Eis um trecho expressivo da introdução dessa obra:

Pessimamente organizada, a instrução pública no Brasil não procurou jamais ter uma função na integração do espírito nacional. A escola viveu sempre acaso mais isolada pelo espírito, que pelo espaço e topografia. Se nela se tratava da pátria, não era com mais individualidade, cuidado e amor que de outras terras. Era antes vulgar merecer menos. A mesma província não foi jamais objeto de estudo especial. Porém essa, ao menos de experiência própria e por assim dizer instintivamente, vinha mais ou menos a conhecê-la o natural. Foi durante muito tempo numeroso o êxodo das crianças a estudar fora do país, na idade justamente em que se começa a formar o caráter e o coração, e em que se recebem as primeiras e eternas impressões do amor da família e do amor da terra. Nem ao menos vinham a ser úteis esses cidadãos, assim alheados da pátria...<sup>3</sup>

Estas observações, como outras, mais numerosas a partir do começo deste século, não lograram despertar grande interesse da parte de nossos estadistas. A configuração político-social do país não lhe era, por certo, propícia. De modo que, ainda ao fim de quarenta anos de regime republicano, a consciência do problema da educação nacional parecia não existir. Repontava apenas no pensamento de alguns patriotas esclarecidos, sem encontrar, todavia, o ambiente em que pudesse afirmar-se e desenvolver-se.<sup>4</sup>

Para completa análise deste ponto, haveriam de ser estudados, de um lado, os fatores de unificação da cultura, em seus amplos termos sociais, sem abandono dos resultantes das condições econômicas; de outro, os de ordem propriamente política, em cada período histórico. Por mais aprofundada, no entanto, essa análise não poderá obscurecer que o sentido da vida brasileira, até há pouco, contava mais com os fatores espontâneos de agregação e nacionalização, que, mesmo, com o esforço deliberado de produzi-la pela educação do povo. Notavam-no vários de nossos pensadores, e entre eles, de modo incisivo, Alberto Tôrres e Vicente Licínio Cardoso.<sup>5</sup> Mas, se ainda alguma dúvida pudesse subsistir, bastaria que se consultassem os anais da Exposição Pedagógica, reunida na Corte, em 1883; a breve, mas expressiva história do Ministério da Instrução Pública, de 1890; os relatórios da Conferência Interestadual de Ensino, convocada em 1922; os debates parlamentares de 1900 a 1926, por fim, os trabalhos que, acerca da educação, se escreveram, em torno dos princípios da Constituição de 1891.<sup>6</sup>

Por quase um século, pareceu sempre aos nossos estadistas que a intervenção do governo central, em matéria de educação pública, significaria coerção às tendências liberais e democráticas, mais dirigidas num sentido formal de autonomia e representação, que no sentido funcional da habilitação do povo ao exercício dessa mesma autonomia e dessa mesma representação. E é curioso que, admitindo-se aquela intervenção, ao menos em parte, nos objetivos e nas formas do ensino secundário e do ensino superior, tivesse havido sempre oposição e resistência à disciplina que imprimisse ao ensino primário o necessário caráter nacional.<sup>7</sup>

Como deveria ocorrer em relação a outros muitos aspectos da vida do país, a mudança de regime, em 1930, num forte movimento de opinião, haveria de colocar o problema em outras bases. Na verdade a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, logo após o estabelecimento do Governo Provisório desse ano, pode ser assinalada, como afirmação de uma nova

<sup>2</sup> O plano de Januário Barbosa é datado de 1826, não constando do original a expressão "plano nacional de educação", com que foi publicado em 1874. Não se deve esquecer que, já em 1823, Martim Francisco Ribeiro de Andrada havia apresentado à Câmara dos Deputados uma memória relativa a um sistema de instrução para a província de São Paulo, depois publicada em Londres, no volume de suas cartas políticas, sob o pseudônimo de Americus. Fácil é verificar, porém, pela leitura desse trabalho, que a expressão sistema de ensino nacional não tem aí verdadeira conceituação político-social. As idéias de educação, que expõe, Martim Francisco as bebeu nos "filantropistas", para os quais o fim principal da educação era o "de fazer do homem o instrumento de sua própria felicidade". É mesmo com estas palavras que a referida exposição começa.

<sup>3</sup> VERÍSSIMO, José. *Educação nacional*. Belém, 1890.

<sup>4</sup> Cf. MOACIR, Primitivo. *A educação e o Império*. (3 vol.). São Paulo, 1936, 1939; PEIXOTO, Afrânio. *Marta e Maria*. Rio, 1931; CALMON, Pedro. *História Social do Brasil* (3 vol.). São Paulo, 1937, 1939.

<sup>5</sup> TÔRRES, Alberto. *A Organização Nacional*. Rio, 1909; Vicente Licínio Cardoso. *Pensamentos brasileiros*, 1924.

<sup>6</sup> Cf. *Exposição Pedagógica*, Rio 1883; *Revista do Pedagógica*, Rio, 1890-1894; *Anais da Conferência Internacional de Ensino*, Rio 1942; *Livro do Centenário da Câmara dos Deputados*, v. 11, 1926.

<sup>7</sup> V. BASTOS, Tavares. *A Província*, III Parte, Cap. 1, Rio, 1870.

consciência do problema educacional no país.

A passagem das idéias para a prática, ainda assim, não lograria ser rápida. A educação não poderia ser proposta, desde logo, em termos amplos, sem o exame e a direção de outros muitos problemas de capital importância na vida política, administrativa e econômica. O Ministério da Educação começava a trabalhar, de início, em terreno já conquistado, o do ensino secundário e superior. Lançava porém, desde 1931, um “Convênio Interestadual de Estatísticas Educacionais” cujos resultados, no sentido do esclarecimento da opinião pública, haveriam de ser, e estão sendo, dos mais profícuos.

De outra parte, já antes de 1930, podia ser observado claro movimento de opinião, manifestado nas associações de educadores, no sentido de uma definição da obra da educação popular, com o desejado caráter nacional. Aos educadores, solicitam as mais altas autoridades do país, na Conferência Nacional de Educação, promovida em 1931, pela Associação Brasileira de Educação, a colaboração dos estudiosos do problema. Essa colaboração não se fez tardar e alcançou repercussão nos trabalhos da Constituinte de 1934.<sup>8</sup>

A carta política de 16 de julho desse ano viria, de fato, alterar de modo profundo o aspecto político do problema. No sistema da Constituição de 1891, poucos eram os dispositivos referentes à educação, e aí sempre expressos em termos de “ensino”. No art. 35, nº 30, assegurava-se à União a competência privativa para “legislar sobre o ensino superior da Capital da República”, nos nºs 3 e 4, do mesmo artigo, conferia-se ao governo central, mas não privativamente, a incumbência de “criar instituições de ensino superior e secundário, nos Estados e de prover a instrução secundária no Distrito Federal”; e, finalmente, no art. 72, § 6º, declarava-se que fosse “leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. Confrontados esses dispositivos com o art. 65, nº 2, em virtude do qual ficava facultado aos Estados, em geral, todo e qualquer poder ou direito “que não lhes fosse negado por cláusula expressa ou implicitamente contidas nas cláusulas expressas da Constituição”, concluía-se que aos Estados fora reservada ampla competência para organizarem o seu ensino público, pri-

mário, secundário e superior, da maneira que lhes parecesse mais acertada.

A Constituição de 16 de julho veio consagrar, ao contrário, todo um capítulo, o II, do título V, à “educação e cultura”. Mas já no seu título “Da organização federal” (art. 5.º nº XIV), estabelecia a competência privativa da União para “traçar as diretrizes da educação nacional”. No art. 150, dizia mais claramente: “Compete à União traçar um plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos comuns e especializados, e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país”. Na letra c, do mesmo artigo, dispunha que ao governo central caberia “exercer ação supletiva”, onde se tornasse necessária, “por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções”.

Na Constituição de 10 de novembro de 1937, a mesma ampla política nacional de educação é reafirmada, e, nalguns pontos, ainda esclarecida. No capítulo “Da organização nacional”, estatui-se que à União compete “fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude”, (art. 15, inciso IX). No art. 16, declara-se que a legislação das “diretrizes da educação nacional” é de competência exclusiva da União; e, no art. 132, “que o Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e adestramento cívico, de maneira a prepará-la ao cumprimento dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação”.

Profunda alteração nos termos políticos do problema deveria trazer, portanto, a reorganização do país depois de 1930. No sistema da Constituição de 1937, a educação é instrumento ao serviço da unidade moral e política da Nação, como o é de sua unidade econômica. Não se admitem escolas que não realizem o “ensino cívico” (art. 131). Estabelece-se que o primeiro dever do Estado em matéria de educação é o “ensino pré-vocacional e profis-

<sup>8</sup>CAMPOS, Francisco. *Educação e Cultura*, Rio, 1940; *Manifesto dos Pioneiros da educação nova*, 1932; *O problema educacional e a nova Constituição*. Associação Brasileira de Educação, 1934.

sional” (art. 129). Saliente-se também que a definição da “ordem econômica”, no atual regime, traça todo um programa de redireção social, só exequível, por uma política de educação, de larga envergadura.

Nos termos políticos atuais, a educação deve ser obra eminentemente nacional, em suas bases, em seus quadros e nas suas diretrizes. Está fundada na compreensão da unidade moral, política e econômica da Nação. Sociedade nacional e processo educativo aí aparecem integrados, como expressões de uma obra política comum. Supõe essa obra um plano orgânico a desenvolver-se sobre todo o território nacional. Define os interesses coletivos acima dos individuais. Determina que a educação tenha por finalidade preparar para o trabalho, expressamente considerado, na Constituição, como “dever social”. Estabelece, enfim, um programa, uma direção e um método.

#### D) O problema, em termos de organização

Nos termos políticos atuais, reconhece-se que a Nação tem uma finalidade própria que é a preservação e a transmissão da cultura. No dizer de um tratadista, tal é a razão de ser das nações, a justificação de suas prerrogativas e a fonte mesma de suas obrigações.<sup>9</sup>

Não bastará, no entanto, a afirmação solene da lei. Será preciso que lhe suceda a execução direta, extensa e acabada. É esta, como é fácil compreender, envolve questões de organização, de não pequena complexidade.

Que as providências do governo vêm dando corpo e sentido ao programa traçado é inegável. Mas será sempre necessário não esquecer que não há vida social, de uma parte, e educação, de outra. A nova configuração político-social do país e as providências tendentes a imprimir-lhe unidade política e econômica haveriam de condicionar a obra geral da educação, quer a resultante de seu processo espontâneo, quer a das instituições deliberadamente postas ao seu serviço. Por mil e uma formas, a vida do país tem-se tornado mais “nacional”, isto é, mais integrada; e tanto a educação começa a

expressar esse novo estado de coisas, em virtude do novo ambiente criado, quanto o reforça, pela atuação das instituições de ensino e de educação extra-escolar.

Atente-se, porém, em que as mudanças da organização geral, que o novo sentido ou a nova compreensão do problema está a exigir, não podem ser precipitadas. Há todo um trabalho de rigosa definição a fazer-se, implicando estudos de mais diversa natureza, no plano político, administrativo, técnico e financeiro. O Ministério da Educação, criado em plano político, administrativo, técnico e financeiro. O Ministério da Educação, criado em 1930, reorganizado em 1934, e remodelado, depois, em 1937, é uma instituição nova, que deverá ainda desenvolver de muito os seus recursos. Suas atividades têm de ser multiplicadas e aprofundadas, para a execução integral da política já agora definida. Não se deve esquecer, no entanto, que essas atividades, em vários setores, estão na dependência de medidas de ordem administrativa geral e de ordem econômica, sem as quais não existirão as condições indispensáveis para a organização a desejar-se.

Em que termos poderá ser, porém, prefigurada essa organização?

O problema apresenta, a nosso ver, duas ordens de questões fundamentais: a que envolve a estrutura geral dos serviços, na esfera da educação extra-escolar e na do ensino, e a que se refira à execução, propriamente dita, desses serviços, com a definição de encargos e responsabilidades em relação à União, aos Estados e aos municípios. Em duas palavras, a organização requer um “plano-estatuto” e um “plano-programa”.

Já muitas e importantes medidas de governo e outras projetadas, segundo declarações do Ministro Gustavo Capanema, permitem entrever as grandes linhas do que deva ser o estatuto, em que se compendiam “as bases, os quadros e as diretrizes da educação nacional”. Em relação ao ensino elementar, elaborou a Comissão Nacional de Ensino Primário um anteprojeto de lei, amplamente divulgado. Lei orgânica foi expedida para o ensino industrial e novas leis se expediram para o ensino secundário e comercial.<sup>10</sup> Quanto aos demais ramos do ensino, trabalham, no momento, várias comissões de professores, sob a presidência do Ministro, da Educação. O estatuto, que

<sup>9</sup> DELOS, J. *La société internationale et les principes dit droit Public*. Paris, 1920.

<sup>10</sup> Decretos-Lei n.ºs 4.244, de 9/4/1942 e 6.141 de 28/12/1943.

se projeta, deverá envolver, assim, todas as modalidades de ensino, coordenando os diferentes níveis em que devam ser ministradas.

Segundo o que expressamente determina a Constituição, são funções capitais dos poderes públicos o ensino primário e o ensino pré-vocacional e profissional – aquele, por “obrigatório e gratuito” (artigo 130), estes por constituírem “o primeiro dever do Estado, em matéria de educação” (art. 129). A organização, que se traçar, deverá considerar estes dois pontos, correspondentes, aliás, às duas grandes funções da educação do ponto de vista social, e que são as de homogeneizar e diferenciar. Homogeneizar, na base dos instrumentos mínimos de cultura; diferenciar, segundo as aptidões e tendências, para as atividades produtivas, ou seja para o trabalho. Por essa forma, pretende-se atender ao ponto de vista *do grupo* e ao *do indivíduo*.

A Constituição reconhece o *ensino comum* e o *ensino especial*, admitindo, entre eles, as formas de passagem do *ensino pré-vocacional*. Naquele, situa-se sem dificuldade o ensino primário, e parte, ao menos, do ensino secundário. No ensino especial, deverão compreender todas as formas do ensino que visem habilitar para as mais diversas funções técnicas e intelectuais, que a organização nacional esteja a exigir, a cada momento.

Praticamente, todo o ensino especial, seja de nível médio ou de nível superior, é de caráter “profissional”, pois se destina a habilitar para funções de trabalho, ou a fornecer uma profissão. No entanto, a expressão “ensino profissional” tem conservado, em nossa tradição, significado restrito, designando a preparação para funções manuais ou técnicas, opostas, no seu sentido geral, às do ensino superior. Essa diferenciação tende a desaparecer, pelo desenvolvimento das próprias técnicas de produção, que requerem hoje não apenas trabalhadores qualificados, mas condutores de serviço, chefes e peritos especializados, cuja formação só pode ser feita em nível de estudos próximo ou idêntico ao de vários cursos considerados “superiores”.

Como quer que seja, as exigências da formação profissional, em nosso tempo, vêm apresentar, por considerações de ordem pedagógica e de ordem social, problemas muito sérios à articulação do ensi-

no de formação técnica com os estudos secundários. Estes, até há pouco considerados como nitidamente de classe, para a formação de uma elite econômico-social, destinada aos estudos das carreiras liberais, sofrem hoje, por toda parte, uma revisão de seus objetivos e de sua organização, para o fim de atender às exigências da vida social presente. Tendem a tornar-se, realmente, ensino “comum”, ensino também destinado, senão a todos, a uma grande maioria, no seu ciclo inicial. A rápida expansão do ensino secundário, em nosso país, já articulado com o ensino comercial, industrial e normal, demonstra, claramente, como o problema já vai sendo compreendido pelo nosso povo.

A organização dá ensino profissional, mesmo restritamente considerado, nas suas modalidades de ensino agrícola, comercial e industrial vem ferir, assim, uma dupla questão de organização: a da diversidade dos tipos de curso, segundo as espécies de trabalho, em cada setor, e a da articulação de numerosos desses cursos com os estudos secundários, base comum do desenvolvimento de grande número deles. Não será preciso salientar a carência sentida, no país, de técnicos para o comércio, a indústria, a agricultura, a administração. O que caracteriza o nosso cenário profissional, ainda hoje, é a existência de um escol de diplomados, em nível superior, sobrepondo-se a uma grande massa de trabalhadores qualificados, ou semiqualificados, sem que haja a guiá-los ou a lhes coordenar os esforços, para mais eficiente produção, técnicos médios, agora reclamados na organização de todos os serviços, públicos e particulares. A rápida industrialização do país, as suas necessidades de desenvolvimento econômico e, mesmo, de segurança, impõem como problema premente a consideração destes aspectos de organização do ensino, para a produção, em larga escala, dos quadros técnicos médios.

Esta situação vem crescer, aos problemas de organização propriamente pedagógica, os de articulação do sistema educacional, que se vier a traçar com as necessidades reais da produção. Já a legislação nacional a estes últimos considerou, quando resolveu que os estabelecimentos industriais, que mantenham mais de quinhentos operários, devam providen-

ciar para o funcionamento de escolas e cursos profissionais (Decreto-Lei n.º 1.238, de 2 de maio de 1939). E a realização que a esse plano vai dando pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial é dos mais auspiciosos.

Estreito e permanente entendimento deverá haver entre as entidades particulares votadas ao desenvolvimento industrial e os órgãos da administração pública, não só na execução do ensino nas fábricas, mas também em relação a todo o ensino profissional. Para que este venha a possuir sentido verdadeiramente nacional, não bastará, com efeito, que tenha as suas diretrizes emanadas do governo federal, mas sim, e também, que elas atendam, da melhor forma, ao desenvolvimento e aos reclamos das novas técnicas a serem utilizadas pela produção do país. O problema da educação nacional, neste ponto, vem a confundir-se com o da organização do trabalho e com o da renovação e aperfeiçoamento das formas e tipos da produção. Envolve, assim, múltiplas questões, tanto referentes aos cursos profissionais, elementares e médios, como aos cursos técnicos de cunho superior e, ainda, aos de pós-graduados, tão necessários para a formação de especialistas, nos diversos ramos da economia.

Estabelecido o *plano-estatuto*, em tais fundamentos, dever-se-á encarar a forma de execução, com a definição de encargos e responsabilidades, nas várias esferas de poder público.

Que deverá competir à União, aos Estados e aos Municípios?...

As dificuldades de organização, neste ponto, não são pequenas, por envolverem, o estudo do sistema tributário, dos recursos, enfim, de que os Estados e os municípios possam lançar mão. Uma coisa parece evidente, no entanto. A prevalecerem as linhas do sistema tributário atual, maior cooperação se fará necessária da parte da União, que recolhe 53% dos tributos, no país, enquanto os Estados recolhem 29%, os municípios, 11%, e o Distrito Federal, 7%.<sup>11</sup> Definidos esses pontos, será preciso estabelecer as formas de articulação e cooperação dos serviços, de modo a que possam ter a necessária e conveniente unidade de espírito e unidade de direção. Pelo que preceitua a Constituição, deverá haver centralização política, o que

não implica, necessariamente, a centralização administrativa, *stricto sensu*, sempre contra-indicada em país das condições do Brasil.

Encarando este aspecto particular de organização, vários alvites têm sido propostos: o da federalização crescente dos serviços; o da extensão de uma ação supletiva da União, por todo o território nacional, onde ela se faça necessária, com um sistema educacional concorrente aos dos governos locais; o do regime convencional, entre a União e os Estados, superintendido por um órgão autárquico, que terá à sua disposição um fundo comum, constituído com dotações das partes que aderissem ao convênio.

Os limites traçados a este ensaio não permitem a discussão destas hipóteses, cada qual com as suas vantagens e também com os seus perigos. O que parece certo é que a variedade de aspectos do problema não admite a adoção de um só critério, muito embora o último ofereça maior sedução. Já foi ele mesmo consagrado em lei (Decreto n.º 24.787, de 14 de julho de 1934). Em relação ao ensino primário, já a forma convencional foi efetivamente adotada, pelo Convênio Nacional de Ensino Primário, celebrado em novembro de 1942.

É o que sugere o estudo da situação estatística desse grau de ensino, como pasaremos, a ver, encarando agora o problema *em termos de quantidade*.

## E) O problema, em termos de quantidade

Tão-somente depois da proposição do problema, em termos de organização, e nele fixada a variedade dos cursos e sua duração, é que será possível defini-lo *em termos precisos de quantidade*. Contudo, alguns números poderão ser estimados, para que se aquilate da enorme tarefa que a organização da educação nacional está a reclamar.

Em razão mesma do caráter de obrigatório e gratuito, que lhe dá a Constituição, o ensino primário a todos os demais sobrelva quanto à necessidade de expansão. É ele o ensino popular, por excelência, o ensino de todos. Pois bem: consideradas as estimativas da população geral do país, ad-

<sup>11</sup> Dados publicados pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Muito diversa é, por exemplo, a situação dos Estados Unidos. Ai, concorrem os municípios e a taxação direta dos distritos com mais de 65% das despesas da educação; os Estados, com 30%; a União com a média de 2%. Cf. *Biennial Survey of Education in the United States, 1939-1940*. U. S. Office of Education. Washington, 1943.

mitidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a que quantidade de alunos deverão atender as escolas primárias do país?

A população brasileira, recenseada em 1940, era de 41.565.083 habitantes. Hoje é estimada em 43 milhões e meio. Considerados os estudos da Comissão Nacional de Ensino Primário, o curso primário obrigatório deverá ter a duração de três anos, normalmente destinados às crianças de sete, oito e nove anos. Ora, essas idades compreendem 9,66 % da população total.<sup>12</sup> A capacidade escolar teórica deveria ser, portanto, de quatro milhões e meio; dada, porém, a taxa de repetência, nunca menor de seis milhões.

À vista dos índices de crescimento de matrícula, revelados pelos dados publicados pelo Serviço de Estatística da Educação e Saúde, com referência aos anos de 1932 a 1942, será lícito supor, para o exercício atual, inscrição escolar ainda inferior àquela.

Será necessário salientar, por outro lado, que este cálculo supõe uma racionalização da organização escolar, preparada para receber as crianças das idades indicadas, onde quer que estejam. Mas sabemos que isso não ocorre, pois a matrícula escolar atinge praticamente maior número de idades que as anteriormente indicadas, pela ausência da escola, ao tempo devido, em numerosíssimos pontos do território. Ao lado, assim, de um sistema escolar regular, haveria de se contar com outro, de caráter supletivo, para que as crianças de dez e mais anos, e ainda analfabetas, pudessem contar com o ensino primário.

Como quer que seja, porém, o progresso realizado nos últimos anos foi enorme, como os cuidadosos levantamentos estatísticos do Serviço de Estatística da Educação e Saúde nos permitem ver. Em 1932, contava o país 27.662 escolas primárias, com 56.320 professores, e 2.071.437 alunos matriculados. Em 1942, os números de escolas primárias havia sido elevado para 43.975, com 85.577 professores e 3.340.952 alunos.

No ensino primário *fundamental*, ou seja naquele destinado às idades próprias, havia, em 1932, apenas 26.213 escolas, com 1.979.080 alunos. Em 1941, as escolas desse tipo eram 38.408, com 3.113.127

alunos. O aumento relativo do número de escolas foi de 47%; o referente aos alunos, de 57%.

Admitido que se tenha conservado a mesma taxa média de crescimento anual, devemos ter, no corrente ano, cerca de 50 mil escolas primárias, com perto de 4 milhões de alunos. O déficit vai sendo assim vencido, para aquela taxa mínima, calculada sobre as três, idades de 7, 8 e 9 anos, mas, força é confessar, muito esforço está ainda a exigir, para o *quantum* nas desejadas taxas, de seis milhões. Considerada a atual média de matrículas por classe de ensino e que é a de 40 alunos, temos necessidade de crescer, à atual rede escolar primária, nada menos que 40 mil classes, o que, também na média atual de classes por escola, significaria 15 mil novas escolas.

Faz-se necessário salientar que os dados referidos representam apenas médias para o país, que seriam perfeitamente válidas, se a situação em todos os pontos do território fossem sensivelmente as mesmas. Mas isso não ocorre. A situação varia enormemente de região para região, e de Estado para Estado. Se, em quatro Estados do Sul, por exemplo, e em dois do Norte, encontramos a matrícula primária superior aos 10% da população total (sendo de mais de 13% em três deles), já em outros, desce essa taxa a 5%.<sup>13</sup>

As necessidades da extensão a dar-se ao ensino primário refletem-se, forçosamente, sobre as do ensino normal, ou de preparação para o magistério. A matrícula geral dos cursos normais, em 1942, era de cerca de 30 mil alunos, com 9 mil conclusões de curso. Para o crescimento do ensino primário a desejar-se, terá esse número de ser rapidamente aumentado, especialmente no tocante a cursos normais rurais, que preparem mestres para as escolas de zonas afastadas dos grandes centros. As escolas normais contavam-se, nesse ano, por mais, de quinhentas. As necessidades prementes do ensino primário deverão elevar de pronto esse número a um milhar.

Com relação ao ensino secundário, deverá observar-se que as necessidades de matrícula dependerão da função social que aos seus cursos venha imprimir a nova organização educacional. O crescimento do número das escolas secundárias e de sua

<sup>12</sup> FREITAS, A. Teixeira de. Dispersão demográfica e escolaridade. *Revista Brasileira de Estatística*, n. 3, ano I.

<sup>13</sup> Cf. *Situação geral do ensino primário*, Boletim n. 13, do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1942.

matrícula, nos últimos anos, foi verdadeiramente notável. De 394 estabelecimentos, em 1932, passamos a ter 893, em 1942. A matrícula, que era de 56.208, em 1932, subiu a 197.130, em 1942.

Isto significa que, em 1932, possuíamos um aluno de curso secundário para cada grupo de 783 habitantes; em 1942, possuíamos já um aluno para cada 230 habitantes. Nossa situação já é, neste particular, idêntica à de vários países de adiantada cultura, no continente, e mesmo próxima à de vários países da Europa.<sup>14</sup>

O crescimento do ensino brasileiro, no último decênio, foi especialmente caracterizado por uma rápida expansão do ensino médio, ou seja das formas de ensino destinado à juventude.

Ainda em 1932, as escolas secundárias contavam, como vimos, apenas 56 mil alunos; as de ensino comercial, 19 mil; as de ensino artístico, 7 mil; as de ensino doméstico, 15 mil; as de ensino industrial, 14 mil. O total não atingia a 120 mil. Em 1942, só o ensino secundário apresentava 197 mil alunos; o comercial, 57 mil; o artístico, 14 mil; o doméstico, 45 mil; o industrial 15 mil. O total desses ramos de ensino apresentava, então, 328 mil. Se a ele acrescentarmos os contingentes de alunos do ensino normal, agrícola, e de outros ramos profissionais, agora existentes, tais como os de aprendizes do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, encontraremos mais de meio milhão de jovens, em cursos de ensino médio. Vemos, assim, que as necessidades do ensino da juventude vão sendo rapidamente atendidas.

Em relação ao ensino superior, possuíamos, em 1941, 235 estabelecimentos, com 21.089 estudantes. As conclusões de curso foram, no mesmo ano, em número de 5.552. Por estas cifras se vê que há equívoco em afirmar que temos escolas superiores em demasia. A proporção de alunos matriculados, nesse ano, foi inferior à obtida por vários países da América, como a Argentina, o Peru, o Chile e a Colômbia. A proporção de estudantes nas escolas superiores da Itália era, ainda no mesmo ano, três vezes maior que a nossa; em Portugal, de duas vezes; na Suíça, de quatro vezes; na França, de cinco. Isso para não citar os Estados Unidos, cujas escolas superiores contaram, ainda no mesmo ano, com mais de um milhão de estudantes.

O que será preciso, certamente, é que os cursos, em nível superior, procurem atender às diferentes modalidades de cultura técnica de nossos dias. Praticamente, só possuímos até há pouco uma dúzia de tipos de cursos, quando outros países os contam por dezenas.

Em todos os graus e ramos do ensino, portanto, o problema, posto em termos de necessidade, salienta a magnitude e a complexidade da tarefa a cumprir. Mas o desenvolvimento da rede escolar dos últimos anos bem demonstra que essa tarefa poderá ser realizada, em seus aspectos essenciais, em menor prazo do que à primeira vista possa parecer, sobretudo se a reconstrução econômica do país prosseguir na marcha em que vem sendo feita, com o incremento de exploração das riquezas do solo e intensiva industrialização.<sup>15</sup>

## F)- O problema em termos de recursos

A dependência recíproca, entre o programa referido e o da educação nacional, torna-se evidente à menor reflexão. A educação pública é empreendimento que requer somas muito consideráveis e, em país de rápido crescimento demográfico, como o nosso, dotações crescentes cada ano. Os que malsinam a situação brasileira, encarrando o problema tão-somente em termos de necessidade, deverão meditar sobre este outro aspecto da questão, de importância decisiva. Nenhum vasto e eficiente plano poderá ser tentado e mantido sem que as forças de produção do país sejam aumentadas, de molde a oferecerem os recursos necessários à plena execução dos serviços educacionais. No exercício de 1940, as despesas totais com os serviços de educação, custeados pela União, pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, subiram a 684 milhões de cruzeiros. Esse montante representava 8,42% de todas as despesas públicas do país. A União empregava 150 milhões, representando 3,40% do total de seu orçamento; os Estados, 364 milhões ou 15,28% de suas despesas totais; os municípios e o Distrito Federal, 169 milhões, ou 12,83% do que dispuseram para todos os seus serviços.

Deve-se salientar, desde logo, que, em 1932, os gastos com todos os serviços de

<sup>14</sup> Em 1936, a Argentina possuía um aluno de curso secundário para 310 habitantes; o Peru, para 315; o Uruguai, para 169; o Chile, para 70; a Alemanha, para 118; a Itália, para 119; a França, para 85. Cf. dados publicados pelo Bureau International d'Education, de Genebra.

<sup>15</sup> Cf. *O ensino no quinquênio 1932-1936 e O ensino no quinquênio 1936-1940*, Boletim n. 1 e 25, do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

educação não chegavam à metade do total empregado em 1940. Despendiam-se, então, 302 milhões, representando pouco mais de 6% sobre os orçamentos.

Com o ensino primário, ramo que, segundo vimos, deve atender a maior quantidade de alunos, as despesas dos Estados, municípios e Distrito Federal já se elevaram em 1940 a mais de quatrocentos milhões, isto é, a mais do que o despendido, em 1932, com todos os serviços de educação e difusão cultural.

No ano de 1943, as despesas destinadas pelos Estados e Distrito Federal, para os seus serviços de educação – ou sejam, os do ensino e os de difusão cultural – montavam, por si sós, a 563 milhões de cruzeiros. Essa importância representava 15,86% da receita geral das mesmas unidades, então superior a 3 bilhões e 550 milhões. Sabido que, na receita geral, incluem os orçamentos as “rendas industriais, muito avultadas nalguns Estados, e quase inexistentes em outros, esse índice deixa de ter maior significação. Excluídas as rendas industriais, a receita de 1943 era de 2 bilhões e 892 milhões, e a taxa das despesas com os serviços educacionais subia a 19,47%.

Por sua vez, a receita tributária de impostos e taxas, para todos os Estados e o Distrito Federal, só atingia, no mesmo ano de 1943, o montante de 2 bilhões e 363 milhões. Calculada sobre esta receita, as despesas com os serviços gerais de educação alcançavam, então, a taxa de 23,83%.

É de salientar, porém, que essa é a taxa média. Grandes variações observam-se de umas para outras unidades. Assim, enquanto o Pará gastava 38,59%, o Distrito Federal 29,03%, o Paraná 27,61% e Santa Catarina 27,43%, sobre a renda tributária, o Estado de Pernambuco só empregava 17,55%, o do Maranhão 14,90% e o de Goiás, 14,47%, sobre a mesma renda.

Com o ensino primário, despenderam os Estados e o Distrito Federal, em 1943, o total de 309 milhões, o que representou 14,26% do total da renda de impostos. Ainda aqui, a variação de unidade para unidade federada foi muito grande. Ao passo que o Pará gastava 25%, Santa Catarina 21% e o Paraná 20%, Pernambuco e Maranhão despenderam apenas 9%, e o de Goiás menos que 7,5%.

Embora não haja dados completamente apurados quanto aos municípios, pode-

se estimar as despesas destes, com o mesmo grau de ensino, em cerca de 150 milhões. Os gastos gerais do ensino primário teriam montado, assim, a 459 milhões de cruzeiros. É de notar-se que, com a efetivação do Convênio Nacional de Ensino Primário, cada Estado deverá despende, já no corrente ano, 15% de sua renda tributária de impostos, e os municípios, 10%. As despesas deverão crescer ano a ano, até 20%, para os Estados, e 15%, para os municípios. É lícito esperar que, em 1949, quando estas últimas taxas devam ser alcançadas, as dotações com o ensino primário cheguem a alcançar 800 milhões.

Será preciso notar que, do total das despesas dos Estados e do Distrito Federal, com a educação, 63% foram reservadas, em 1943, ao ensino primário; 8% ao ensino superior; 6%, ao normal; 5% ao secundário; 5%, ao agrícola; 4%, ao técnico profissional; 3% ao emendativo. Os restantes 6% se distribuíram com o ensino comercial, doméstico e de adultos.

O confronto destes dados de despesas, com os da matrícula existente, e ainda com os da matrícula necessária a um programa de mais rápida expansão do ensino, permite-nos aquilatar agora, embora muito sumariamente, do problema em termos de recursos.

Em relação ao ensino primário, vimos que a matrícula de todas as crianças de oito a dez anos exigiria o aumento da rede escolar existente, em um terço, pelo menos. Logo, as despesas a crescer seriam também as de um terço das atuais, o que elevaria o total das dotações necessárias a cerca de 650 milhões – mais do que gastam os Estados e o Distrito Federal com todos os serviços de educação, neles incluídos os de ensino e difusão cultural.

Gastos em maior proporção estaria a exigir o ensino técnico profissional, para o qual os Estados só destinaram, ainda em 1943 soma menor que 22 milhões.

Ainda que um programa de expansão imediata só considerasse estas duas formas de ensino, pode-se calcular que as despesas dos Estados e municípios devessem ser acrescidas em, pelo menos, trezentos milhões, o que daria um orçamento aproximado de um milhão de contos.

Pelo exame dos orçamentos estaduais de 1943, verifica-se que a despesa ge-

ral *per capita* é, em média, de Cr\$ 82,45, variando entre os extremos de Cr\$ 18,84, no Ceará, e Cr\$ 170,99 no Estado de São Paulo. A despesa *per capita* com os serviços de educação é apenas Cr\$ 13,02. E esta oscila também fortemente, entre Cr\$ 2,64, que é quanto se atribui aos gastos, por ano, com a educação, a um habitante do Maranhão até Cr\$ 25,87, quota de um habitante de São Paulo. Isso sem contar com os gastos da Prefeitura do Distrito Federal em que a despesa *per capita* se elevou, em 1943, a Cr\$ 279,54, para todos os serviços, e a Cr\$ 62,89, para os gastos com a educação.

Em relação às despesas totais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a quota média de cada habitante do país, com os serviços de educação, em 1940, foi apenas de Cr\$ 14,80. A do ano de 1943 não deverá ter sido maior que Cr\$ 18,00.

Admitindo-se que, de cada cem habitantes, dez deveriam estar cursando escolas primárias, por serem crianças de 7 a 10 anos e cinco, isto é, a metade, aproximadamente, dos indivíduos de 12 a 16, deveriam freqüentar escolas de ensino médio, sobretudo profissional, segue-se que os recursos agora disponíveis são de todo insuficientes.

A despesa da educação pública, para cada centena de habitantes, pode ser estimada, segundo a organização atual, num mínimo de Cr\$ 2.500,00 (10 alunos de curso primário a Cr\$ 100,00 e 5 alunos de curso médio a Cr\$ 300,00). No entanto, a quota de tributação atual, empregada na educação, por cem habitantes, terá sido, ainda em 1943, de apenas Cr\$ 1.800,00.

O *quantum* mínimo a exigir-se demandaria uma capacidade de produção quase igual a uma vez e meia daquela que é agora obtida, considerada a média para todo o país.

É certo que medidas de organização técnica e de melhor preparação do professorado poderão elevar o rendimento atualmente obtido pelas escolas. Providências no sentido de mais perfeita assistência aos alunos poderão obstar a deserção escolar, muito considerável no ensino primário. Não bastará apenas gastar muito; será preciso gastar muito e bem. Neste particular, o problema da preparação de “administradores escolares” não pode ser obscurecido.

De qualquer forma, a necessidade de maiores fundos ainda permanecerá. O desenvolvimento da educação estará sempre ligado ao da capacidade de produção, e da elevação do padrão de vida geral no país. Neste, a influência da educação *possível*, no momento será tanto maior quanto mais dirigida no sentido da elevação da capacidade de produção das novas gerações, por uma educação prática e realista, condicionada ao programa de reconstrução econômica, em pleno desenvolvimento.

## Conclusão

Do rápido exame a que, procedemos, em relação ao problema da educação nacional, em seus termos capitais, será possível retirar agora algumas conclusões.

A primeira é a de que a Nação não teve, por muito tempo, a consciência comum da unidade de cultura que a devia integrar. A existência, que se permitiu, dos núcleos marginais, nalguns Estados, é a comprovação desse estado de indiferença, felizmente agora transmudado. No atual momento, a expressão “educação nacional” possui um sentido e uma força, que ainda há poucos anos não logravam despertar ou transmitir. Nessas condições, a oportunidade que se oferece para a realização de uma obra de expansão educativa é de caráter excepcional.

A segunda é a de que a educação deverá ter, por sua organização e por seus propósitos, um profundo cunho social, que interesse à organização econômica do país, condição de manutenção e fortalecimento da própria unidade política e moral da nação. Assim sendo, o plano, em que se compendiam as bases, os quadros e as diretrizes de educação nacional, deverá ser um estatuto da educação para o trabalho, dando expressão concreta à letra e ao espírito mesmo da Constituição, e atendendo à judiciosa observação do presidente Getúlio Vargas: “No período em que nos encontramos, a Cultura intelectual sem objetivo claro e definido deve ser considerado luxo acessível a poucos indivíduos e de escasso proveito à coletividade”.

A terceira é a de que, só nessas bases – ou seja, naquela, em que a educação sirva, direta e deliberadamente, ao incremento das forças de produção do país – conseguirão os poderes públicos encontrar os

recursos com que possam atender às necessidades da obra educativa a desenvolver, numerosa, extensa e complexa.

Por fim, não esqueçamos que a educação do povo é processo social inelutável, não fato isolado, ou prática que se possa pôr à margem da vida ou acima dela. Como a definiu o Ministro Gustavo Capanema, terá ela de ser obra integral, visando a construção da Nação em todos os seus elementos, materiais e espirituais. Uma parte do processo educacional é intencionalmente organizada pelo homem, e passa a ser disciplinada ou sistematizada por objetivos que ele crê os melhores dentro dos quadros da vida coletiva do mo-

mento. Mas, tanto esse ideal esteja afastado das realidades, quanto mais obstará a evolução geral dos grupos sociais que, na educação pública, deverão encontrar um processo de organização e direção, capaz de reajustá-los às transformações da vida social, em cada época. Essa obra de integração social não se opõe a de plena expansão da personalidade em cada indivíduo. Ao contrário, é condição para que esta possa exercer-se. Os resultados da educação, quaisquer que sejam as doutrinas ou teorias, que a informem, terão de ser sempre avaliados segundo esses dois aspectos: coesão social e respeito à personalidade humana.

---

Manoel Bergstrom Lourenço Filho (1897-1970), educador, escritor e figura pública de destaque na área educacional, foi diretor do INEP (então, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), no período de 1938-1946. A publicação do presente artigo, de sua autoria, tem como objetivo divulgar sua obra e mostrar a atualidade de seu pensamento para as gerações mais novas de pesquisadores.

---

## **Abstract**

# O sistema de avaliação brasileiro

Maria Inês Pestana



## Antecedentes e histórico

Antes de abordar o tema SAEB propriamente dito, é preciso examinar alguns aspectos da distribuição, na área de Educação Básica, de funções entre as esferas administrativas brasileiras.

No Brasil, a educação envolve três sistemas cuja conformação e atribuições obedecem ao disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

*Sistema Federal de Ensino* – Compreende as instituições de ensino

mantidas pela União e os órgãos federais de educação.

*Sistemas de Ensino dos Estados e do Distrito Federal* – Compreendem as instituições de ensino mantidas pelos Poderes Públicos correspondentes, as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

*Sistemas Municipais de Ensino* – Compreendem as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

As atribuições desses sistemas foram estabelecidas nos artigos 9º, 10 e 11 da LDB. No que se refere ao tema deste ensaio, à União compete: elaborar o Plano Nacional de Educação; estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

À União, por intermédio do Ministério da Educação, compete, portanto, a formulação das grandes diretrizes para o sistema educacional e, destacadamente, a ação supletiva, num país de grande dimensão territorial e de grandes desigualdades socioeconômicas. A função supletiva deve ser cumprida no sentido da redução das desigualdades existentes no Brasil. Talvez seja esta uma das funções mais importantes do Ministério da Educação e do Desporto.

A proposta de instituição de um sistema de avaliação surgiu, no Ministério da Educação, durante o período de redemocratização do País, logo no início da Nova República, em 1985/1986. Discutia-se, naquele momento, a questão federativa, a redefinição dos papéis e as atribuições dos diversos níveis de governo exis-

tentes no Brasil e, também, o sentido da cooperação, da articulação, da integração e da parceria entre as instâncias de governo. Tais questões, por vários motivos, permaneceriam em debate até o final do década seguinte.

O debate sobre o processo de democratização do País refletia-se, portanto, na educação como discussão sobre a democratização do ensino. Dois aspectos ganhavam relevância.

O primeiro relacionava-se com o acesso à escola. Reconhecia-se que o País tinha feito um grande esforço de construção de escolas e tinha, realmente, ampliado bastante o número de pessoas que ingressavam no sistema de ensino. Os resultados gerados, porém, não eram (ou pelo menos havia uma impressão geral de que não pareciam ser) os desejados. Nada tinha sido medido, mas havia uma percepção muito forte de que era preciso implementar a qualidade do sistema educacional – mas que qualidade?

A qualidade do ensino era a segunda questão crítica do debate sobre a democratização do País e de sua Educação. Isso era o que um sistema de avaliação, paralelamente a outros problemas, deveria tentar examinar. Ficou claro, então, que um sistema nacional de avaliação poderia trazer informações úteis sobre: o que estava sendo gerado no setor educacional, como, onde, quando e quem era responsável pelo produto obtido.

Foi dessa forma que surgiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), como uma atribuição do Ministério da Educação e do Desporto, com o objetivo de coletar informações sobre a qualidade dos resultados educacionais, sobre como, quando e quem tem acesso ao ensino de qualidade.

## Características do sistema nacional de avaliação

O SAEB nasceu da necessidade de articulação, de construção de consenso e de tomada de decisões coletivas a respeito dos rumos da educação nacional. Desde o início, portanto, o objeto do SAEB foi o sistema nacional de educação, ou seja, um tema que diz respeito a toda a socie-





dade e que deve ser gerenciado em várias instâncias.

O sistema deve prover informações para a tomada de decisões, destinadas, no primeiro momento, aos gestores do sistema educacional (ministro da Educação, secretários estaduais e municipais de Educação). Trata-se de gerar e organizar as informações sobre a qualidade da educação; a equidade (como a qualidade está sendo alcançada no espaço brasileiro) e a eficiência (há ou não maneiras melhores de se obter qualidade na educação) da educação nacional, de forma a permitir o monitoramento das políticas educacionais brasileiras.

Desde a criação do Sistema de Avaliação, em 1988, suas características gerais, em termos de objetivos, estrutura e concepção, mantiveram-se constantes. As mudanças efetuadas foram de cunho metodológico e operacional.

Do ponto de vista conceitual, o SAEB procurou articular diversos aspectos relacionados à educação, tentando superar uma tendência muito forte à compartimentalização da educação, bastante evidente na política educacional e, conseqüentemente, nos investimentos no setor.

Tradicionalmente, a ação governamental brasileira concretiza-se por grandes programas ou projetos de investimentos educacionais: investiram-se somas elevadas, em termos relativos e absolutos, em construção de escolas, em capacitação de professores e em material didático, quase sempre sem nenhuma articulação entre essas ações. Com base nessa visão focalizada, ao final dos programas e projetos, sabia-se quantas escolas foram construídas, quantos professores foram capacitados e quantos livros didáticos foram impressos e distribuídos. Mas não se podia afirmar se o sistema havia melhorado e qual tinha sido a contribuição efetiva de cada uma das partes (a construção de escola, a capacitação de professores e o material didático) para a melhoria do sistema.

O SAEB procurou, em primeiro lugar, trabalhar articuladamente com esses diversos aspectos, de modo a possibilitar a determinação da evolução real da qualidade do sistema, não se preocupando com o componente responsável pela evolução quantitativa do sistema. Em segui-

da, buscou-se identificar o arranjo de fatores que teria possibilitado tal melhoria, uma vez que dificilmente um fator responde sozinho por qualquer mudança no campo educacional.

O arcabouço do SAEB foi resultado de ampla discussão, na qual se debateu, entre outras questões, a da necessidade de dar transparência ao sistema educacional, sendo imprescindível para isso responsabilizar os diversos agentes do sistema educacional pelos produtos e resultados apresentados pelo sistema de ensino brasileiro. Para atingir tais objetivos, era preciso incorporar a idéia de produto do sistema educacional, definindo também o que seria esse produto e, em seguida, determinar que aspectos relacionados ao processo de obtenção do produto deveriam ser observados.

Desde o início, a base do SAEB foi o debate, o convencimento e o estabelecimento de acordos, uma vez que era necessário que os agentes do sistema educacional e a sociedade passassem a olhar a escola como uma prestadora de serviços, gerando resultados (um produto) – o desempenho do aluno. Em torno dessas questões, por meio do debate e da persuasão, foi possível estabelecer um consenso entre o Ministério da Educação e do Desporto e os secretários estaduais de educação.

O desempenho do aluno é, evidentemente, bastante abrangente, e o SAEB não é capaz, ainda, de medir vários aspectos nele contidos – principalmente atitudes, aspectos afetivos e valores – que fazem parte do agir educacional, objetivo da escola. Mas o desempenho do aluno, em termos de aprendizagem de conteúdos e de aquisição de habilidades e competências, é passível de medição.

O SAEB começou medindo o desempenho acadêmico dos alunos brasileiros. Com base nos resultados obtidos, foi possível fazer análises e comparações e discutir se os resultados concretos possuíam ou não qualidade. Isto é, tornou-se possível avaliar.

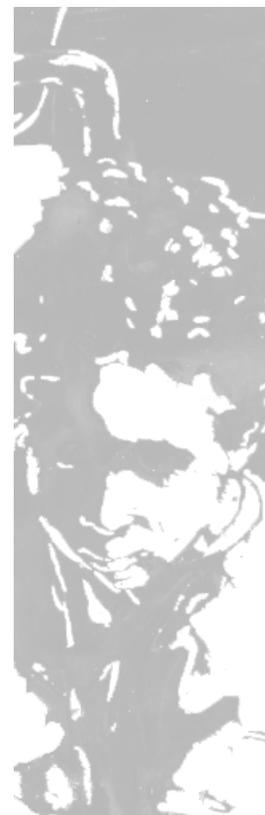
Há, hoje, grande debate sobre o fato de a educação não acontecer no vazio, e sim a partir de condições iniciais da aprendizagem de um indivíduo, sendo muito importante determinar o valor agregado aos indivíduos pela educação e pela escola. Relaciona-se a essa discussão outro ponto fundamental da concepção do SAEB.

No SAEB, parte-se do princípio de que o desempenho do aluno sofre múltiplos condicionamentos, os quais devem ser considerados pela avaliação. Para tanto deve-se somar ao desempenho do aluno, pelo menos, mais três dimensões, quais sejam: a determinação de contextos em que ocorrem o ensino e a aprendizagem; a identificação de processos de ensino e aprendizagem e, por fim, o dimensionamento dos insumos utilizados.

A inclusão destas dimensões é fundamental, por exemplo, para determinar a equidade na oferta educacional. Quando os insumos estão bem distribuídos e as esco-

las têm o mesmo padrão de infra-estrutura ou um padrão semelhante, pode-se afirmar que a população está tendo as mesmas oportunidades educacionais. Indo além e examinando em que medida a oferta de oportunidades semelhantes gera resultados diferenciados e quais as possíveis razões da diferenciação, pode-se determinar até que ponto os bons serviços educacionais estão sendo efetivamente democratizados, isto é, se pelo menos a maioria dos alunos têm, de fato, garantido o direito à educação de qualidade.

Para coletar informações sobre cada uma das três dimensões abrangidas pelo



**Quadro 1 – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)**

ENFOQUE	DIMENSÃO	INDICADOR/VARIÁVEL	INSTRUMENTO
Acesso ao Ensino Básico	Atendimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxas de acesso</li> <li>• Taxas de escolarização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionário do Censo Escolar do SEEC/INEP/MEC</li> </ul>
	Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxas de produtividade</li> <li>• Taxas de transição</li> <li>• Taxas de eficiência interna</li> </ul>	
Qualidade, Eficiência, Equidade do Sistema de Ensino Básico	Produto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempenho do aluno, em termos de:</li> <li>• Aprendizagem de conteúdos</li> <li>• Desenvolvimento de habilidade e competências</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questões de provas</li> </ul>
	Contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nível socioeconômico dos alunos</li> <li>• Hábitos de estudo dos alunos</li> <li>• Perfil e condições de trabalho dos docentes e dos diretores</li> <li>• Tipo de escola</li> <li>• Grau de autonomia da escola</li> <li>• Matriz organizacional da escola</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionário para:</li> <li>• alunos</li> <li>• professores</li> <li>• diretores</li> </ul>
	Processo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento do ensino e da escola</li> <li>• Projeto pedagógico</li> <li>• Relação entre conteúdos propostos/ensinados e conteúdos ensinados/aprendidos.</li> <li>• Utilização do tempo pedagógico</li> <li>• Estratégias e técnicas de ensino utilizadas</li> </ul>	
	Insumo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infra-estrutura (adequação, manutenção e conservação):</li> <li>• espaço físico e instalações</li> <li>• equipamentos</li> <li>• recursos e materiais didáticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questionário sobre condições da escola</li> </ul>



SAEB, foram desenvolvidos instrumentos e procedimentos específicos:

1. A dimensão *produto* é examinada por meio da aplicação de provas que medem o nível de competência e/ou habilidades que os alunos brasileiros apresentam ou demonstram possuir.

2. As dimensões *contexto*, *processo* e *insumos* são examinadas por meio da aplicação de questionários aos professores (sobre a prática docente, o perfil profissional e as condições de trabalho), aos diretores (também sobre o perfil, a prática e as condições de trabalho) e aos alunos (sobre nível socioeconômico e hábitos de estudo). Além disso, é feito um levantamento sobre as condições das escolas (instalações, equipamentos e materiais disponíveis).

As informações resultantes destes levantamentos permitem fazer associações, correlações, análises hierárquicas e estudos relativamente complexos sobre a realidade educacional brasileira.

O quadro da página anterior apresenta o arcabouço do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Este é, portanto, o esquema básico da avaliação, que pouco mudou desde que começou a ser desenvolvido.

Quanto à abrangência, o sistema envolve a participação de todas as 27 unidades da Federação, de 2 mil escolas de todas as redes de ensino (federal, estadual, municipal e particular). Em 1998, foi utilizada uma amostra de aproximadamente 220 mil alunos, devendo chegar, a partir de 1999, a cerca de 300 mil alunos, 3 mil diretores e cerca de 20 mil professores.

O esquema amostral compõe-se de amostras probabilísticas de alunos e de amostras relacionadas, ou seja: os alunos que são selecionados para participar do sistema de avaliação têm a mesma probabilidade de seleção, e seus professores e seus diretores são automaticamente selecionados para responder aos questionários. Com isso, estrutura-se uma base de dados que permite as análises e os estudos já mencionados.

Não foi fácil começar o sistema nacional de avaliação utilizando-se provas únicas, aplicadas em todo o território nacional. Na primeira avaliação (primeiro ciclo do SAEB), houve a participação de 23 estados. Somente em 1995, todos os esta-

dos brasileiros e todas as redes de ensino passaram a participar, voluntariamente, do Sistema Nacional.

O SAEB começou avaliando as séries 1ª, 3ª, 5ª e a 7ª do Ensino Fundamental, com base em conteúdos mínimos comuns. Para defini-los, fazia-se um levantamento dos currículos estaduais, procurando-se identificar os aspectos comuns (era considerado comum o que aparecia em, pelo menos, 70% dos estados), e, mediante discussões com as equipes técnicas dos estados, eram definidos os conteúdos que seriam avaliados por meio das provas. Os demais instrumentos, isto é, questionários para diretores, professores e sobre a escola, também foram discutidos, incorporando-se as sugestões das equipes estaduais. Esta busca de consenso é um traço característico do SAEB, e por meio dela o SAEB adquiriu pertinência e legitimidade.

Sobre essa mesma base, realizaram-se os levantamentos de dados nos ciclos de 1990 e 1993.

Em 1995, foi feita uma avaliação externa do próprio SAEB, que trouxe à tona algumas questões que implicaram uma mudança metodológica no sistema de avaliação:

A primeira questão relacionava-se aos conteúdos mínimos comuns, que eram a referência das provas. Na realidade, os conteúdos eram mínimos para um ciclo de estudos e não para a série em que eram aplicadas as provas. Por exemplo: parte do conteúdo da 1ª série do Ensino Fundamental que era comum a todos os estados poderia aparecer em cinco estados na 1ª série e em outros cinco na 2ª série, ou em outra série. Dessa forma, havia um viés que distorcia os resultados da prova, já que os alunos estavam em diferentes condições de aprendizagem: uns foram expostos aos conteúdos, outros não.

Para superar essa dificuldade e também para acompanhar uma tendência do desenvolvimento curricular, passou-se a avaliar as séries finais de ciclos. Os três ciclos avaliados são os seguintes: as primeiras quatro séries do Ensino Fundamental (1ª a 4ª), as outras quatro séries do Ensino Fundamental (5ª a 8ª) e as três séries do Ensino Médio ou secundário. Com esta alteração, passou-se a examinar conteúdos que cobrem praticamente todo o espectro curricular das propostas de Ensino Fundamental e Médio ou de Educação Básica no Brasil.

A segunda alteração metodológica, realizada em 1995, foi na maneira de medir o desempenho do aluno. Nesse caso, a metodologia e as provas utilizadas até então tinham muitas limitações. Eram aplicadas provas clássicas de conteúdo, de 30 questões que, por exemplo, não podiam ser comparadas no tempo e tampouco entre as diferentes séries. Por isso, iniciou-se o processo de elaboração e interpretação de escalas de proficiência, construídas com base na Teoria de Resposta ao Item. Esta técnica permite os dois tipos de comparação (no tempo e entre séries), pois a unidade de análise passa a ser o item da prova, e não mais a prova completa, nem o aluno.

O uso da Teoria de Resposta ao Item e das Escalas de Proficiência associado a uma técnica de balanceamento de conteúdos permitiu, também, a superação de uma terceira dificuldade: a pequena amplitude de conhecimentos inerentes a uma prova de 30 questões. O SAEB de 1995 utilizou cerca de 150 questões em cada uma das disciplinas avaliadas. Embora cada aluno continuasse respondendo entre 30 e 35 questões, foi possível avaliar o desempenho do grupo de alunos em todas as 150 questões utilizadas, cobrindo, portanto, um espectro mais amplo do currículo.

Até este momento, o SAEB avaliou os alunos em Matemática, Língua Portuguesa e Ciências; nesta última, a partir de 1997. Para 1999, foi decidida a ampliação do sistema à História e à Geografia.

Um grande esforço tem sido feito para manter a transparência da avaliação e para torná-la amplamente conhecida. Embora os instrumentos que examinam os fatores associados ao desempenho sejam conhecidos de todos, por questões técnicas, ainda não é possível dar a conhecer as questões das provas. Buscando minimizar esta impossibilidade, iniciou-se um trabalho interessante, e de certa maneira inovador, que é a elaboração da matriz curricular de referência para avaliação.

Essa matriz é quase uma tabela de especificação para a elaboração das questões das provas do SAEB. Para elaborar essa matriz, o procedimento utilizado foi o mesmo de quando foram definidos os conteúdos mínimos comuns. Novamente, buscou-se tudo o que havia de comum nas propostas curriculares dos estados para os três ciclos de ensino. Foram incorporadas as

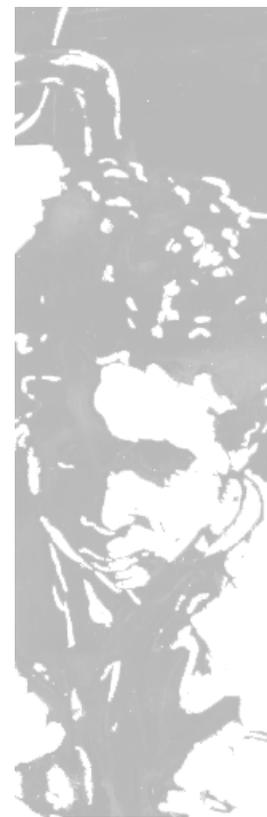
propostas dos Parâmetros Curriculares Nacionais, elaboradas pelo Ministério da Educação e que servem de referência para o País, e também foram considerados os “estados da arte” de cada disciplina e os níveis de desenvolvimento cognitivo associados aos ciclos de ensino. Mais uma vez, todo o material elaborado foi encaminhado para críticas e sugestões das equipes das Secretarias de Educação dos estados.

A matriz de referência para a avaliação apresenta uma série de descritores de desempenho do aluno. Cada descritor é um cruzamento ou associação entre conteúdos curriculares e operações mentais (competências e habilidades). Nisso residem a ousadia e a dificuldade do trabalho tal como tem sido realizado.

A matriz parece ser uma maneira de superar a divisão, perceptível em quase toda proposta curricular, entre os objetivos curriculares e a lista de conteúdos, pois concretiza, em cada descritor, a articulação entre objetivo curricular (ou objetivo de desenvolvimento) e o conteúdo. Segundo diversos depoimentos de professores, a matriz, de fato, conseguiu descrever, em cada descritor, o desempenho desejado do aluno, ou seja, que operação mental o aluno deve realizar em relação a cada conteúdo.

Ao final de 1998, todo o trabalho continuava em discussão. As matrizes de referência para a avaliação, por exemplo, devem cumprir dois objetivos: dar transparência à avaliação e diminuir um dos maiores riscos desta, que é o da redução daquilo que é ensinado ao que é avaliado. Por isso, o desenvolvimento das matrizes associado à utilização de modelos da Teoria de Respostas ao Item para análise e construção de escalas de desempenho permite que se faça uma descrição bastante ampla daquilo que se espera que seja desenvolvido e atingido, ou esteja sendo alcançado pelos alunos.

Completando a descrição das matrizes, resta dizer que ela organiza os descritores de desempenho em tópicos, temas e assuntos (conteúdos) e operações mentais (competências e habilidades) distribuídos em três ciclos (até a 4ª série do Ensino Fundamental, até a 8ª do Ensino Fundamental e até a 3ª série do Ensino Médio) e três categorias: competências básicas, operacionais e globais, isto é, em





cada um dos ciclos aparecem as três categorias de competências.

Após realizar a coleta e a análise dos dados, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) informa à sociedade os resultados mais gerais e coloca à disposição de administradores, gestores, professores, diretores de escolas, alunos, especialistas, uma série de informações que permitem uma observação qualitativa do sistema de ensino.

Em relação ao desempenho dos alunos, são fornecidos dois tipos de informação: primeiramente, as médias de proficiência, que é uma informação geral sobre a capacidade do aluno, isto é, aquilo que os alunos de cada uma das três séries avaliadas são capazes de fazer. Essa informação baseia-se na escala de proficiência construída para o País, que interpreta e sintetiza o desempenho dos alunos. Essas informações podem ser obtidas desagregadas por região e por estado, rede de ensino, localização, características dos alunos, professores, diretores e das escolas; em segundo lugar, os resultados de aproveitamento médio do aluno, isto é, qual foi o comportamento dos alunos, em relação a cada um dos descritores de desempenho que constam das Matrizes de Referência da Avaliação bem como ao seu conjunto, sendo, portanto, uma informação de cunho curricular bastante detalhada. Esses dados permitem a realização de análises sobre o currículo aprendido e seu aperfeiçoamento.

Todas as demais informações sobre variáveis associadas ao rendimento escolar e de caracterização das escolas, alunos, professores e diretores também são acessíveis aos interessados.

## O debate sobre o sistema nacional de avaliação hoje

No estágio de desenvolvimento em que se encontrava o SAEB no momento da elaboração deste trabalho, uma grande questão começava a ser debatida: até onde vai a real capacidade de um sistema nacional de avaliação de informar sobre todos os aspectos relacionados à educação e sobre a diversidade e a singularidade das escolas?

Apesar de todo esforço realizado no desenvolvimento do sistema, da legitimidade obtida, da parceria estabelecida com os sistemas de ensino, e embora a avaliação tenha sido progressivamente apropriada pelos sistemas de ensino, um sistema nacional de avaliação não responde, nem poderia responder a todas as necessidades de informação. Tampouco tem capacidade de apreender toda a diversidade e singularidade das escolas. Por isso, tem de ser complementado.

A luz que o SAEB lançou sobre o sistema de ensino e as escolas não foi suficiente, por exemplo, para iluminar o que acontecia em sala de aula. Neste e em outros aspectos, seria preciso que estados, municípios e escolas promovessem a realização de estudos e pesquisas que sustentassem o desenvolvimento de sistemáticas de avaliação capazes de informar sobre questões mais específicas e singulares a cada instância. Essas avaliações poderiam ter um caráter complementar ao sistema de avaliação nacional, tanto em termos de objeto quanto em termos conceituais e metodológicos.

À medida que aumentou a utilização das informações do SAEB, ampliando-se os usuários da informação e, talvez por isso, surgiram muitas questões para as quais o SAEB não podia fornecer elementos. Esta impossibilidade gerou críticas ao sistema de avaliação, sendo a principal delas a que via como falha do sistema o fato de que não fossem encaminhados resultados da avaliação às escolas. Em consequência disso, as escolas fariam pouco ou nenhum uso dos dados da avaliação nacional.

Embora essa crítica tivesse fundamento e fosse desejável devolver os resultados da avaliação às escolas, seria preciso discutir alguns outros aspectos que também compõem o quadro da avaliação nos estabelecimentos de ensino.

Primeiramente, como a avaliação não era um fim em si mesma e sim um instrumento a ser utilizado para corrigir rumos, parecia ser muito importante assegurar que, juntamente com as informações obtidas pela avaliação, fossem criados e utilizados recursos que pudessem ser empregados na superação dos problemas diagnosticados, ou a reafirmação das medidas e práticas bem-sucedidas.

Deve haver uma ponte entre a avaliação e a ação. Ou seja, não basta informar ou iniciar um processo de reflexão na escola, seus problemas ou deficiências, sem colocar à sua disposição os recursos de que precisa para superar suas dificuldades, pois nesse caso a avaliação tende a exercer somente o papel cruel, inútil e vazio de testemunha, e não de agente transformador e pró-ativo.

Ser informada, portanto, é condição necessária, mas não suficiente para que as escolas utilizem dados de avaliações. À informação deve-se somar o conhecimento e a capacidade técnica para lidar com a informação, a autonomia para decidir e os recursos para implementar as decisões tomadas. Caso esses três elementos não existam na escola, a informação da avaliação será abandonada, na melhor das hipóteses.

Outra possibilidade, mais pessimista, é que a avaliação, na medida em que as intervenções propostas não sejam coerentes com o diagnóstico da avaliação, isto é, não tenha seus resultados incorporados na linha de atuação da escola e das secretarias estaduais e municipais de educação, passe a exercer um papel paralisante e desestruturador da ação educacional, gerando mais impasses do que soluções. A capacitação de professores pode ser um exemplo deste tipo de situação. Caso a avaliação mostre que há problemas de aprendizagem em determinados conteúdos de Matemática, seria desejável que fossem oferecidas capacitações de professores relacionadas a esse aspecto.

Por esses motivos, parecia ser mais prudente que os resultados da avaliação nacional chegassem às escolas mediados pelos estados e municípios, que poderiam, assim, estabelecer os vínculos e a coerência entre o diagnóstico e suas linhas de ação.

Além do uso dos resultados da avaliação pelas escolas e pelos sistemas de ensino, existe um outro usuário das informações da avaliação que deve ser destacado. Trata-se da sociedade, que, por meio do SAEB, conta com um instrumento de controle social de um serviço público. Por meio do sistema de avaliação, a sociedade é informada sobre os resultados obtidos pelos diferentes sistemas de ensino, sobre as diferentes condições de oferta de educação e sobre as diferenças e as desi-

gualdades educacionais existentes no País. Nesse caso, a utilização de tais informações tem um cunho eminentemente político, de fortalecimento do jogo democrático, ao gerar pressão social tanto para correção das distorções e superação dos problemas quanto para a preservação de conquistas e ganhos.

Considerando a descentralização, a desconcentração e a autonomia da escola como tendências irreversíveis do nosso sistema educacional, o sistema nacional de avaliação reveste-se de fundamental importância para servir como referência a esse sistema descentralizado e autônomo e reduzir o risco de desarticulação e pulverização dos objetivos do sistema educacional. Isto é, o SAEB.

Ao fornecer informações sobre os resultados que vêm sendo obtidos no País, nas regiões, nos estados e nas escolas, o sistema tem permitido que a população avalie a escola que frequenta, informando-se sobre a qualidade do ensino que lhe é oferecido.

## Considerações finais

O desenvolvimento de sistemas nacionais de avaliação é um fenômeno bastante recente, e por isso mesmo, pouco analisado em sua diversidade e limites. De maneira geral, são apresentados como instrumentos de gestão do sistema escolar. Sob esse ponto de vista, são recursos poderosos e arriscados, na medida em que sinalizam padrões de aprendizagem que a escola básica deve assumir como seu objetivo, mostrando se os ganhos de qualidade do sistema educacional estão socialmente bem distribuídos.

O caso brasileiro não é diferente. O SAEB tem se revelado um instrumento para a superação de uma das falhas mais flagrantes do sistema educacional hoje, qual seja: as escolas não têm clareza sobre onde devem chegar e, muitas vezes, nem sabem de que bases partem.

O caminho escolhido para a identificação destes objetivos foi o da negociação, da transparência e do debate. Por isso, o SAEB vem assegurando o cumprimento dos seguintes princípios ou diretrizes no seu processo de desenvolvimento técnico e institucional:





1. Visibilidade social: identificando e apresentando para gestores, administradores, professores, pais e alunos os resultados e produtos obtidos pelo sistema de ensino.

2. Responsabilização: procurando identificar a parcela de contribuição de cada segmento envolvido na obtenção dos resultados do processo educacional, o que induz ao comprometimento com a busca e a implementação de ações corretivas e de aperfeiçoamento.

3. Desenvolvimento de competência técnico-científica: sendo fundamental a capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento e o fortalecimento da competência avaliativa nos sistemas educacionais.

4. Estabelecimento de parcerias: entre o Ministério da Educação, sistemas de ensino, universidades e instituições de pesquisa para o desenvolvimento e a execução dos projetos de avaliação.

5. Utilização dos resultados: para a formulação e a reformulação de políticas, programas e projetos educacionais, de maneira a ampliar (e mesmo induzir, em alguns momentos) a reflexão sobre questões da qualidade dos resultados e sobre a atuação de todos os envolvidos no processo educacional (gestores, professores, pais, alunos e educadores).

Em síntese, o SAEB vem gradativamente apresentando elementos que permitem identificar as significativas diferenças que existem entre o que a sociedade espera como resultado do processo escolar, o que é possível dele esperar e o que efetivamente dele resulta, em termos de desenvolvimento, nos alunos, de competências básicas, capacidade de pensar e qualidades pessoais, isto é, a contribuição da escola para o desenvolvimento da cidadania.

Esse é o rumo e esse tem sido o grande desafio.

---

Maria Inês Pestana é diretora da DAEB (Diretoria de Avaliação da Educação Básica), do INEP, e responsável pela coordenação do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação Básica).

## Resumo

*Descreve a evolução do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desde as discussões que antecederam sua criação em 1988. Além de rever criticamente o debate sobre a natureza de um sistema nacional de avaliação compatível com a realidade e as necessidades brasileiras, apresenta as mudanças ocorridas no SAEB em termos de metodologia e discute a relação entre avaliação e ação no Ensino Fundamental Brasileiro. Na conclusão, são apontados os princípios e diretrizes erigidos pelo Sistema, como instrumentos do desenvolvimento educacional do País.*

Palavras-Chave: SAEB, avaliação do ensino, educação básica.

## Abstract

*This work portrays the development of the National System for Evaluation of Basic Education (SAEB) since the discussion that precede its creation in 1988. Besides, it critically review the debate on the nature of the National Evaluation System compatibility with the Brazilian necessities. The work also presents the methodology changes in SAEB, as well as the discussion about the relationship between evaluation and action in Basic Education in Brazil. In conclusion, it indicates the principles and guidelines raised by the System as the country's educational development instruments.*

Key-Words: SAEB, basic education, evaluation in basic education.

# Censo Escolar:

controle de qualidade\*

## O contexto

O presidente Fernando Henrique Cardoso definiu a educação, notadamente o Ensino Fundamental, como uma das prioridades do seu governo. Em consonância com essa orientação, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) tem realizado inúmeros projetos junto aos estados brasileiros (Livro Didático, Merenda Escolar, *Kit* Tecnológico, TV-Escola, Programa de Informática na Educação – ProInfo, Repasse Direto de Recursos às Escolas, Avaliação dos Sistemas de Ensino, etc.), dentro de uma nova estratégia e forma de atuação.

Para dotar de maior agilidade e racionalidade as decisões sobre políticas educacionais, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) foi reestruturado, a fim de se tornar o órgão responsável pelas informações estatísticas e avaliativas da educação brasileira.

Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, o governo federal passou a alocar recursos financeiros segundo a quantidade de alunos matriculados no Ensino Fundamental em cada rede pública. Desse modo, o indicador de matrículas tornou-se determinante para a redistribuição de um expressivo volume de recursos, estimado em R\$13,5 bilhões para 1998. Mais que isso, o mesmo critério também tem subsidiado decisões relacionadas com a inclusão das escolas nos principais programas do MEC. Com o objetivo de

conferir maior fidedignidade às estatísticas do Censo Escolar, o Inep passou a adotar novos procedimentos de controle de qualidade das informações referentes a esse indicador.

Foi com este objetivo que o Inep, através de sua Diretoria de Informações e Estatísticas Educacionais (Seec) - que tem a atribuição institucional de coordenar, em âmbito nacional, o Censo Escolar e de gerenciar a qualidade das informações recebidas -, contratou a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe-USP).

A metodologia desenvolvida – instrumentos de coleta dos dados, procedimentos de amostragem, sistemática de coleta e crítica dos dados e técnicas de análise e interpretação de resultados – integra-se ao repertório da pesquisa educacional, a ser continuamente revisto e enriquecido com as contribuições dos colegas. É nessa ótica que se configura a publicação deste artigo, cujo propósito é retratar, de forma resumida, alguns aspectos metodológicos da pesquisa de *Controle de Qualidade do Censo Escolar*.

Carlos Alberto  
Bragança Pereira

José Afonso Mazzon

Lia Rosenberg

\* Esta pesquisa faz parte do Subprograma Nacional do Projeto Nordeste, Acordo MEC – Bird 1995. É fruto da contribuição de muitas pessoas, principalmente de dirigentes de escolas públicas que atenderam aos pesquisadores com atenção, responsabilidade e confiança. Além deles, é importante registrar o apoio recebido do Inep, através de sua presidente, Maria Helena Guimarães de Castro; do diretor do Seec, João Batista Gomes Neto, e de Carlos Eduardo Moreno Sampaio e José Dias Pereira. Na Fipe – USP, foi fundamental a contribuição de Ana Maria Vizzoni Batista e Edson Bourguignon de Oliveira.

## Controle de Qualidade do Censo Escolar: objetivos

O objetivo central da pesquisa foi estimar o erro de matrículas, isto é, a diferença entre as matrículas recebidas pelo Censo Escolar referentes ao Ensino Fundamental e as matrículas efetivamente existentes. A partir da coleta de dados junto a escolas selecionadas por procedimento

amostral, a equipe da Fipe-USP estimou o erro total para o Brasil, regiões, estados e municípios.

A pesquisa tinha um caráter bastante sensível, tendo em vista que seu resultado implicaria decisões sobre recursos repassados pelo governo federal para os sistemas de ensino de cada unidade federada. Assim, era de fundamental importância estabelecer uma metodologia que resultasse, de um lado, em uma postura cooperativa das escolas na coleta dos dados e, de outro, em uma rigorosa avaliação por parte dos pesquisadores de documentos escolares que comprovassem as matrículas informadas no Censo Escolar.



Para um total aproveitamento da visita dos pesquisadores às escolas, os objetivos da pesquisa foram ampliados, passando a incorporar questões que permitissem avaliar o nível de conhecimento e satisfação dos dirigentes escolares em relação aos principais programas do MEC destinados ao ensino fundamental. O fato de contatar diretamente o dirigente escolar, em sua escola, e levá-lo a discorrer livremente sobre as necessidades e dificuldades enfrentadas no dia-a-dia – o que, esperava-se, contribuiria para estabelecer o clima de confiança necessário a uma efetiva cooperação no levantamento dos dados sobre o Censo – tornava mais relevantes os subsídios que esses resultados poderiam trazer para o MEC ou o próprio Inep reavaliar políticas e estratégias.

## Controle de qualidade do censo escolar: a pesquisa

Como se mencionou anteriormente, era imprescindível a cooperação dos dirigentes escolares em face da natureza da pesquisa e ao rigor da coleta de dados, especialmente no que se referia à comprovação das matrículas declaradas.

Com esse intuito, a equipe técnica da Fipe-USP, em estreita cooperação com representantes do Inep, desenvolveu uma metodologia específica e inovadora para a realização do *Controle de Qualidade do Censo Escolar*.

A pesquisa foi estruturada em três grandes pilares:

1. *Índice Ponderado de Seleção de Municípios (IPSM)* – Esse índice permite identificar, com grande chance de acerto, os municípios que cometeram erros, para mais ou para menos, na informação do número de matrículas no ensino fundamental.

2. *Programas do MEC e Movimentação de Alunos* – Aqui o propósito é estimar o erro total de matrículas nos níveis Brasil, regiões, estados ou municípios. Através dos questionários aplicados nas escolas da amostra, podem ser calculadas as diferenças entre as matrículas informadas no Censo Escolar e as matrículas efetivamente realizadas por essas escolas.

3. *Auditagem de Dados* – Tem por finalidade fazer a verificação de matrículas junto a uma amostra de escolas de um conjunto de municípios com elevada chance

de ter informado dados de matrículas superdimensionados em relação à realidade. O objetivo é subsidiar o MEC – Inep na melhoria da qualidade de suas informações estatísticas, com reflexos inclusive no volume de recursos e benefícios a serem repassados.

## Índice Ponderado de Seleção de Municípios (IPSM)

O objetivo da construção desse índice foi dotar o Inep de um *sistema de malha fina* ou *luz vermelha*, que permitisse selecionar municípios sobre os quais o MEC deve focalizar prioritariamente sua atenção ao avaliar a qualidade dos dados sobre matrículas do ensino fundamental informados no Censo Escolar.

Essa metodologia de amostragem calçada em um sistema de malha fina, em contraposição a uma amostragem aleatória, revelou-se essencialmente pragmática, justa e de elevado retorno em termos de uma relação custo/benefício. Isso porque permite orientar os esforços de auditoria aos municípios com maior chance de ter fornecido dados incorretos.

O *Índice Ponderado de Seleção de Municípios (IPSM)* foi construído a partir de um conjunto de oito indicadores, como:

- 1 variação das matrículas entre dois anos consecutivos;
- 1 relação entre matrículas no ensino fundamental e matrículas totais do município;
- 1 relação entre matrículas no ensino fundamental e população entre 7 e 14 anos, etc.

A premissa subjacente a cada um dos indicadores construídos era que a possibilidade de haver superestimativa nos dados informados no Censo Escolar seria maior à medida que maior fosse o indicador, diante do comportamento de todos os demais municípios.

Esse resultado foi considerado um *índice preliminar* do município e serviu de base para a construção de uma matriz de dados de municípios por variáveis e indicadores, com os valores em escala métrica de razão.

Entretanto, se a seleção dos municípios com maior chance de ter informado dados superestimados fosse feita exclusivamente a partir do índice ponderado resultante desse conjunto de indicadores – além do viés de-

corrente da possível existência de *outliers* – não se estaria levando em consideração o porte do município. Ou seja, poderia ser selecionado um município de pequeno porte cujo índice preliminar fosse superior ao de outro município de grande porte. Com isso, estaríamos desconsiderando o impacto do erro da informação sobre os dados do Censo Escolar.

Duas contribuições metodológicas foram introduzidas no modelo IPSM para evitar esse equívoco: a primeira, refere-se ao *ranking* dos municípios em cada um dos indicadores considerados; a segunda, à introdução, no cômputo do índice final, da variável *população total*, de modo a permitir a ponderação do índice pelo tamanho do município. Com isso, o índice final coloca o município de maior porte antes de outro menor, no caso de ambos terem índices preliminares próximos.

Outra consideração metodológica que precisou ser cuidadosamente avaliada pela equipe técnica da Fipe e do Inep refere-se ao peso que cada um dos oito indicadores deveria ter na construção do índice ponderado. A análise das distribuições dos indicadores possibilitou avaliar a variância dos dados e estruturar um sistema de pesos relativos.

Com base nessas reflexões metodológicas, e após inúmeras simulações com a matriz de dados, foi completado o modelo final do IPSM. Após a introdução da variável *porte do município*, foi feita uma nova listagem desses municípios em ordem decrescente, conforme a possibilidade de terem declarado no Censo matrículas superdimensionadas. Os municípios foram então divididos em quartis, onde o 1º quartil correspondia àqueles com maior probabilidade de terem dados superestimados, em contraposição ao 4º quartil, que correspondia aos municípios onde essa probabilidade era menor.

O mesmo procedimento foi feito no nível agregado dos estados e Distrito Federal, de forma a indicar em quais deles era maior a chance de haver superestimativa de matrículas do ensino fundamental.

Essa base de dados serviu, então, para extrair tanto a amostra da parte da pesquisa relacionada aos *Programas do MEC e Movimentação de Alunos*, quanto da parte referente à *Auditação de Dados*.

## Programas do MEC e Movimentação de Alunos

### PROCEDIMENTOS DE AMOSTRAGEM PARA A SELEÇÃO DE MUNICÍPIOS

A base de dados para a extração da amostra de municípios a ser pesquisada corresponde à matriz de dados do IPSM. Para cada município brasileiro foi calculado esse índice, sua classificação no *ranking* e sua posição em termos de quartis.

Duas subamostras foram extraídas: uma amostra-certeza, composta pelas capitais dos estados e pelo Distrito Federal, e uma amostra aleatória de municípios não-capital. Neste último caso, para cada uma das regiões geográficas foi extraída uma amostra aleatória de municípios, proporcional à quantidade de matrículas informadas no Censo Escolar.

Dentro de uma mesma região, foi selecionada uma quantidade igual de municípios em cada um dos quartis. Por exemplo, se numa região a amostra de municípios a serem pesquisados fosse 32, seriam aleatoriamente sorteados oito municípios em cada quartil. A chance de um município ser sorteado era proporcional à quantidade de matrículas declaradas no Censo Escolar em relação ao total de matrículas do ensino fundamental na região. O sorteio dos municípios foi efetuado utilizando-se um gerador de números aleatórios.

Desse modo, a amostra contemplava desde municípios com maior chance de apresentarem distorções na qualidade dos dados informados (1º quartil) até aqueles com menor chance de apresentar diferenças entre matrículas informadas e existentes (4º quartil).

### PROCEDIMENTOS DE AMOSTRAGEM PARA A SELEÇÃO DE ESCOLAS

Definidos os municípios que comporiam a amostra da pesquisa sobre *Programas do MEC e Movimentação de Alunos*, foi desenvolvida uma metodologia para a extração da amostra de escolas a serem pesquisadas em cada município. Dada a necessidade de obtenção de resultados passíveis de serem generalizados, utilizou-se um procedimento amostral de natureza probabilística autoponderada.

Com isso, a chance de uma escola ser sorteada tornava-se proporcional à quantidade de matrículas informadas no Censo Escolar em relação ao total de matrículas do ensino fundamental no município. Em suma, os procedimentos adotados para a seleção da amostra de escolas foram os seguintes:

- 1 estruturação do banco de dados das escolas do município sorteado, hierarquizando as escolas com base na quantidade de matrículas informadas ao Censo;

- 1 cálculo do acumulado de matrículas;

- 1 utilização de gerador de número aleatórios para a seleção de escolas, conforme o intervalo existente no acumulado de matrículas associado a cada escola.

Esse procedimento probabilístico permitiu elencar, por ordem de seleção, as escolas da amostra de cada município. Foram extraídas duas amostras independentes para cada rede pública (estadual e municipal): uma amostra titular e uma amostra reserva, esta para evitar que qualquer impedimento à coleta dos dados reduzisse o tamanho da amostra final. Em caso de obstáculos intransponíveis (fechamento ou reforma da escola, situação de calamidade/alagamento na escola, etc.), a escola titular poderia ser substituída por uma da amostra-reserva.

Cabe ressaltar, ainda, que, dependendo do porte da escola, foram sorteados turnos e séries a serem pesquisadas, de acordo com o mesmo procedimento amostral de seleção de escola. Ou seja, a probabilidade de seleção de um turno e de séries era proporcional à matrícula informada no Censo Escolar em relação ao total da escola.

No estudo referente ao Censo Escolar de 1997, foram selecionados cerca de 300 municípios de todos os estados brasileiros, englobando 2.074 escolas visitadas pelos pesquisadores da Fipe-USP. O trabalho de checagem dos documentos de matrículas e de contagem física dos alunos em salas de aula abrangeu um total de 6.759 séries e 13.404 turmas.

## INSTRUMENTO DE COLETA DOS DADOS

Para a coleta dos dados necessários à verificação *in loco* dos dados de matrículas

nas escolas da amostra, foi especialmente elaborado um questionário, que envolveu os seguintes passos:

- 1 reuniões com a equipe do Inep-Seec visando levantar dados secundários, percepções, discussão da experiência-piloto feita em dois estados e principais dúvidas a respeito dos dados do Censo Escolar;

- 1 elaboração de questões baseadas no resultado dessas reuniões e na experiência acumulada em projetos de pesquisa aplicada;

- 1 agregação das questões em blocos de assuntos homogêneos, visando, com isso, facilitar a coleta dos dados e a exteriorização das idéias por parte dos dirigentes de escola;

- 1 preocupação com o equilíbrio entre provocar impacto favorável junto aos informantes e permitir o levantamento, a crítica e a digitação de dados fidedignos sobre as matrículas;

- 1 incorporação de questões abertas, a fim de captar opiniões, críticas e sugestões dos responsáveis pelas escolas quanto aos programas do MEC e especificamente quanto à introdução de melhorias no processo de realização do Censo Escolar;

- 1 emprego de escalas de acordo com a natureza da pergunta formulada;

- 1 utilização do formulário *Boletim de Ocorrência*, como parte integrante do questionário, como forma de permitir ao pesquisador da Fipe-USP registrar todos os aspectos relacionados com a realização da pesquisa em cada escola, desde o momento do contato inicial até a finalização da aplicação do questionário;

- 1 pré-teste do questionário, de forma a avaliar a compreensão das perguntas, seqüenciamento, uso de escalas, necessidade de abertura ou de fechamento de questões, praticidade no levantamento dos dados, etc.;

- 1 decisão de utilizar as cores da bandeira nacional, assim como o brasão da República e as logomarcas do MEC-Inep e da Fipe-USP.

Foram elaboradas nove versões sucessivas do questionário, tendo ficado a versão final organizada em 19 blocos de assuntos, a saber:

Bloco	Assunto
1	Página de rosto, com os dados de identificação do Município, do respondente, do período da coleta e observações da crítica dos dados
2	Dados cadastrais da escola e alterações havidas
3	Conhecimento espontâneo de programas do MEC
4	Repasse Direto de Recursos
5	Merenda Escolar
6	Livro Didático
7	Kit Tecnológico
8	TV-Escola
9	SAEB
10	Informática na Escola (ProInfo)
11	Fala, Brasil
12	Parâmetros Curriculares Nacionais
13	Organização de dados para o Censo Escolar
14	Ciclos
15	Quantidade de turmas do Ensino Fundamental por turno e série
16	Movimentação de matrículas por turno e série
17	Contagem de alunos nas salas de aula
18	Atestado de levantamento das informações do questionário
19	<i>Boletim de Ocorrência</i> por escola e <i>Boletim de Ocorrência</i> por bloco de assunto do questionário

Em sua versão final, o questionário compreendeu um total de 26 páginas, das quais sete sobre os *Programas do MEC* e 12 para *Movimentação de Alunos*.

## Auditagem de Dados

Esta pesquisa constituiu um passo complementar ao processo de *Controle de Qualidade do Censo Escolar*, sempre na perspectiva de dimensionar o erro e corrigir distorções. A auditoria sobre os dados, feita por equipes da Fipe e do Inep, com o apoio das Secretarias Estaduais de Educação, exigiu procedimentos metodológicos específicos, apresentados a seguir.

### AMOSTRAGEM DE MUNICÍPIOS

A base para o trabalho de amostragem foi a mesma matriz elaborada para a construção do *Índice Ponderado de Seleção de Municípios*. Inicialmente, foram calculados os índices para a seleção de estados onde existia maior chance de ocorrência de

distorção na quantidade de matrículas existentes. Em seguida, foram selecionados os municípios a serem auditados prioritariamente, todos situados no 1º quartil.

A necessidade de obter resultados passíveis de serem generalizados para cada município, refletindo a realidade existente, tornou imprescindível a extração de uma amostra representativa de escolas. Para tanto, utilizou-se o mesmo procedimento amostral de natureza probabilística autoponderada, descrito anteriormente. Ressalte-se que, com esse procedimento, uma escola que tivesse maior quantidade de matrículas declaradas no Censo teria maior probabilidade de ser selecionada para auditagem, uma garantia de que a amostra era representativa em termos de participação no total de matrículas no município.

Assim, cerca de 203 municípios de um grupo selecionado de estados foram submetidos ao processo de auditagem de dados do *Controle de Qualidade do Censo Escolar 97*, abrangendo 1.586 escolas.

Vale ressaltar, ainda, que a média de matrículas auditadas em relação à matrícula

la total informada no Censo Escolar situou-se ao redor de 40%, sendo que uma expressiva maioria dos municípios situou-se no intervalo entre 25% e 75%, o que coloca em evidência a representatividade da amostra pesquisada.

## INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Um questionário específico também foi elaborado para a realização da *Auditação de Dados* nos municípios classificados no 1º quartil do *IPSM*. Esse questionário era composto de nove blocos de assuntos, a saber:

relacionados às matrículas iniciais e às movimentações posteriores, exigiu uma ampla organização e detalhado planejamento de todas as fases do trabalho de campo.

A estrutura de execução desse trabalho de campo compunha-se de:

1 uma coordenação nacional sediada na Fipe-USP em São Paulo, envolvendo 11 técnicos – coordenação geral de campo, de planejamento e análise, de estatística, de educação, de processamento e supervisores/críticos de dados;

1 supervisores regionais nos diversos estados da Federação e uma equipe de

Bloco	Assunto
1	Página de rosto, com os dados de identificação do município, da escola, do informante, do período de coleta e observações da crítica de dados.
2	Caracterização da escola (salas de aula, anexas, aumento de número de salas, etc.).
3	Dados sobre o preenchimento do questionário do Censo Escolar (se preenchido na escola ou na Secretaria de Educação, etc.).
4	Professores efetivamente dando aulas no ensino fundamental.
5	Turmas (quantidade de turnos e turmas existentes por série e horários de funcionamento).
6	Matrículas (informadas no Censo Escolar por turno e série, matrículas existentes e movimentação de alunos, matrículas recalculadas para o período do Censo e possível diferença entre matrículas informadas e auditadas).
7	Atestado de levantamento das informações do questionário (local, data, assinatura e carimbo da escola, Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, atestando a coleta dos dados).
8	<i>Boletim de Ocorrência</i> por Escola e <i>Boletim de Ocorrência</i> por bloco de assunto do questionário (registro pelo pesquisador de observações gerais, específicas e de eventuais problemas ocorridos durante a coleta dos dados).

A estruturação do questionário, com nove páginas, procurou um equilíbrio entre provocar impacto favorável junto aos informantes e permitir o levantamento, a crítica e a digitação de dados fidedignos sobre as matrículas.

## Controle de Qualidade do Censo Escolar: levantamento e crítica dos dados

A pesquisa *Controle de Qualidade do Censo Escolar 97*, que abrangeu mais de 500 municípios de todas as unidades federadas, envolvendo a coleta *in loco* das informações e a consulta a documentos

20 educadores, os quais foram os gerenciadores da coleta de dados nos estados sob sua responsabilidade;

1 uma equipe de aproximadamente 250 agentes de coleta de dados, recrutados em cada estado, os quais foram os responsáveis pela aplicação dos questionários.

A equipe de coordenação nacional planejou e executou diversos programas de treinamento dos supervisores regionais, a fim de discutir detalhadamente os objetivos da pesquisa, a amostragem, a estrutura, a forma de aplicação e de preenchimento dos questionários, o trabalho de coleta e crítica dos dados, bem como os procedimentos administrativos inerentes à reali-

zação de um trabalho dessa natureza. O treinamento dos pesquisadores foi feito em conjunto pela equipe de coordenação-geral e pelos supervisores regionais. Esses treinamentos previam um exercício prático - a aplicação em escolas da capital, não incluídas na amostra - e sua posterior discussão conjunta.

De forma a possibilitar um acompanhamento permanente das atividades de campo, garantindo a qualidade dos dados coletados, uma equipe volante de supervisores da coordenação de São Paulo realizou visitas a cada um dos estados, avaliando e reorientando os trabalhos em execução, além de efetuar a crítica de dados e a checagem de questionários aplicados.

Outro aspecto importante – apoio aos supervisores regionais e pesquisadores – foi a inclusão de dois instrumentos para a racionalização das atividades:

1 sistema *toll free*, em que supervisores e pesquisadores ligavam a cobrar de qualquer parte do país para telefones diretos especificamente alocados para esse atendimento, com a finalidade de obter informações complementares, esclarecer dúvidas, resolver pendências, etc.;

1 sistema de entrega rápida, tipo Sedex, acionado por telefone, que permitia aos supervisores regionais enviar os questionários rapidamente à coordenação, após leitura e crítica dos dados. Com isso, a crítica e checagem dos questionários pela equipe de São Paulo foram bastante agilizadas.

Os supervisores receberam um mapa de seus respectivos estados, com a identificação dos municípios incluídos na amostra, além de listagens de controle da amostra e de etiquetas contendo os dados das escolas amostradas.

O *kit* de materiais entregue aos pesquisadores compreendia: bolsa específica e resistente para guardar os materiais da pesquisa; questionários etiquetados e Manual de Instruções; conjunto de cartões para aplicação de perguntas estimuladas; calculadora; carta de apresentação; crachá de identificação com foto, etc.

A organização do trabalho de campo, o treinamento realizado, os sistemas de apoio implementados e o perfil dos supervisores e pesquisadores recrutados

permitiram a montagem de uma verdadeira “linha de produção”, para que o prazo do trabalho de campo fosse cumprido dentro dos padrões de qualidade requeridos.

Cabe ressaltar, ainda, que fez parte integrante do levantamento dos dados a obtenção de cópias dos formulários existentes na escola referentes a registros de matrícula e sua movimentação ao longo do ano. O objetivo dessa coleta foi mapear o estágio atual de organização dessas escolas, com vistas à sua progressiva e urgente informatização.

Por outro lado, parcela significativa de pesquisadores que dispunham de máquina fotográfica fizeram registros visuais das escolas visitadas, identificando aspectos como localização e acesso ao prédio, situação das salas de aula, armazenamento e distribuição da merenda escolar, utilização do *kit* tecnológico, alunos e professores, etc.

Esses dois conjuntos – fotos e formulários – constituem um rico banco de dados para auxiliar o MEC-Inep na ilustração da diversidade de situações existentes nas escolas públicas brasileiras, com vistas à implementação de políticas para a introdução de melhorias em programas do ensino fundamental, inclusive no próprio Censo Escolar.

Pode-se afirmar que todo o cuidado meticuloso com que se planejou e se executou o trabalho de campo garantiu, com eficácia e eficiência, a qualidade da coleta de dados, mantendo-se assim o nível elevado com que foram planejadas as amostras e os questionários da pesquisa. A qualidade desse tripé – amostra, questionários e coleta dos dados – contribuiu de forma expressiva para garantir a obtenção de dados fidedignos das escolas amostradas.

## Comentários

Os trabalhos realizados para a implementação do *Controle de Qualidade do Censo Escolar* apresenta conceitos e características bastante inovadoras, constituindo um *capital metodológico* importante para a aferição da fidedignidade dos dados informados nos Censos Escolares. Dentre as conclusões e recomendações, destacam-se:

1 parcela expressiva de escolas não dispõe de informações gerenciais mínimas

necessárias a uma gestão razoável de recursos materiais e humanos;

1 o fluxo de informações entre as esferas de governo, assim como a comunicação com as escolas, necessitam urgentemente de mecanismos de dinamização;

1 a atratividade financeira representada pelo Fundef, aliada à baixa organização da maioria das escolas, sugere a necessidade de manutenção de um sistema permanente de auditoria sobre as matrículas do Ensino Fundamental.

Além dos resultados esperados, relativos à diferença no número de alunos registrados nos documentos da escola, encontrados nas salas de aula e informados pelo Censo Escolar, objetivo central da pesquisa, algumas evidências significativas emer-

giram dos dados colhidos em campo.

Muitas dessas evidências estão indicadas nas tabelas e gráficos elaborados para descrever o perfil da amostra e as conclusões do estudo sobre *Programas do MEC e Movimentação de Alunos*. Outras destacam-se das falas dos informantes, registradas pelos pesquisadores de campo e posteriormente submetidas a uma análise de conteúdo. Finalmente, as fotos, tiradas pelos próprios pesquisadores, apenas a título de ilustração do trabalho, revelam um olhar mais que desinteressado e casual sobre a realidade das escolas brasileiras.

Pela riqueza e diversidade desses conteúdos, sua apresentação e análise devem ser objeto de uma nova publicação.

---

Carlos Alberto Bragança Pereira é professor titular do Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (USP).

José Afonso Mazzon é professor doutor da Faculdade de Economia e Administração da USP.

Lia Rosenberg é consultora em Educação.

---

## Resumo

*Apresenta presumidamente a metodologia desenvolvida para a pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar, cuja importância se ampliou a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 14, que estabeleceu uma relação entre a alocação de recursos federais e a quantidade de alunos matriculados no Ensino Fundamental. Descreve a metodologia e a estrutura da pesquisa, indicando os procedimentos amostrais adotados, descrevendo, ainda, os instrumentos de coleta de dados utilizados e os procedimentos propostos para sua auditoria. Conclui com comentários e recomendações sobre as informações coletadas.*

Palavras-Chave: censo escolar, controle de qualidade

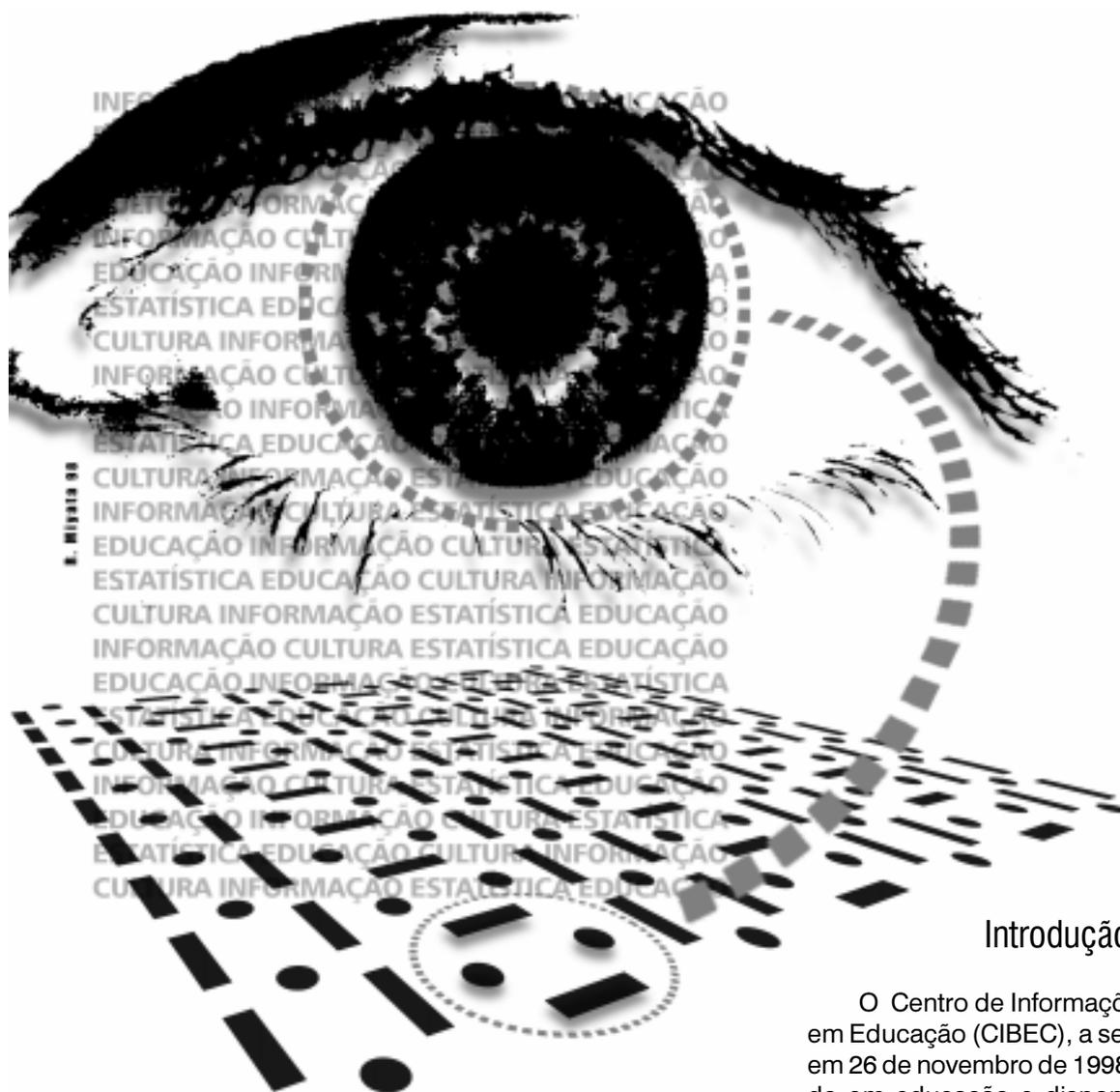
---

## Abstract

*This work portrays presumably the methodology developed for the Quality Control of the School Census' research. Its importance increased since the publication of the Constitutional Amendment N° 14 that established the relationship between Federal Funds allocation and the number of students enrolled in basic education. The work also describes the structure of the research methodology, indicating the sampling procedures adopted, the instruments for data collection utilized and the procedure proposed for its auditing. It concludes with commentaries and recommendations about the information collected.*

Key-Words: school census', quality control.

# Centro de Informações e Biblioteca em Educação: estrutura e funcionamento



## Introdução

O Centro de Informações e Biblioteca em Educação (CIBEC), a ser reinaugurado em 26 de novembro de 1998, é especializado em educação e disponibiliza informações sobre avaliação e estatísticas educacionais, produzidas pelo próprio Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e outras, de instituições nacionais e internacionais.

A concepção do CIBEC tem por base as mudanças ocorridas na política educacional brasileira a partir de 1995. Estas

mudanças vieram reforçar o processo de descentralização da gestão de políticas públicas, incrementando os canais de participação da sociedade civil e gerando maior articulação entre os tomadores de decisão, exigindo do Governo Federal um eficiente sistema de informação de acesso público.

O sistema de informações implantado pelo CIBEC permite a disseminação virtual e local, com foco no treinamento do usuário, seja ele institucional ou individual. Esta filosofia reflete os aspectos relativos à transparência das informações que subsidiam as decisões governamentais e a “prestação de contas” das ações de governo.

Este relato apresenta um breve histórico e detalha a atual estrutura e funcionamento do CIBEC, seus produtos e serviços.

## Breve histórico

A idéia de uma biblioteca especializada em educação surgiu com a própria criação do INEP, em 13 de janeiro de 1937 (Lei nº 378). Desde então, contribuiu para o desenvolvimento da educação no Brasil, tendo a importância e excelência do seu acervo sido reconhecidas pela UNESCO. Em 1976, com a transferência do INEP do Rio de Janeiro para Brasília, grande parte de seu acervo foi cedido à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Instalada em Brasília, incorporou todo o material bibliográfico e arquivístico de várias bibliotecas do MEC, tais como a da Secretaria de Ensino Superior e a do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE).

Em 1981 foi criado o Centro de Informações Bibliográficas em Educação (CIBEC), pela Portaria Ministerial nº 612, de 11 de novembro de 1981. O CIBEC tinha como objetivos básicos: (i) adquirir, processar e disseminar documentos na área educacional, em suporte convencional ou não, produzidos dentro e fora do país e; (ii) garantir a preservação da produção bibliográfica dos órgãos da administração direta e indireta do MEC, com exceção das publicações geradas pelas instituições de Ensino Superior e das Escolas Técnicas Federais – Portaria nº 263, de 14 de julho de 1982. Além disso, o CIBEC também deveria atuar como Unidade Central do Siste-

ma de Informações Bibliográficas em Educação (SIBE).

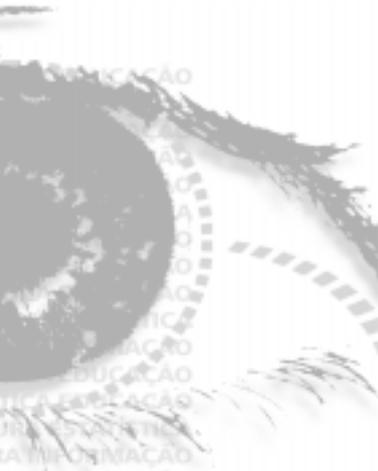
O SIBE, também criado pela Portaria Ministerial nº 612, era um complexo de bibliotecas e/ou centros de documentação brasileiros, organizados em forma de rede, que deveria desenvolver tarefas descentralizadas de coleta, aquisição de publicações nacionais e estrangeiras, tratamento cooperativo de informações e acesso às publicações, tendo como suporte uma base de dados em educação. Seu objetivo era fomentar o melhor aproveitamento da produção científica brasileira e dos recursos bibliográficos existentes nas unidades que o compunham. Com a base de dados do SIBE tinha-se a *Bibliografia Brasileira de Educação (BBE)*.

A implementação do SIBE, entretanto, sofreu uma série de restrições, inclusive de ordem operacional e política, que inviabilizaram o seu funcionamento e acabaram por comprometer a execução das atividades propostas para o CIBEC. O Centro ficou, então, restrito ao cumprimento das funções mais tradicionais de uma biblioteca. Esse processo de desarticulação agravou-se, em 1986, com a interrupção das assinaturas de periódicos e com a suspensão de todas as aquisições de livros.

A fusão de bibliotecas e as alterações realizadas no SIBE/CIBEC acabaram por descaracterizar a biblioteca original do INEP, comprometendo a qualidade das informações disponibilizadas, especialmente no que se refere à especificidade do acervo. Ao longo de sua trajetória, o CIBEC passou por momentos críticos, chegando a ter a sua extinção e a doação de todo o seu acervo informacional ao governo do Distrito Federal publicadas no *Diário Oficial da União*, no início do governo Collor.

Todavia, o desmantelamento do CIBEC, que chegou a ser o principal centro de documentação sobre educação no Brasil, não se concretizou. Em 1992, no âmbito do INEP, ao CIBEC foi atribuída a responsabilidade pela implementação do Projeto Centro de Referências Sobre Inovações e Experimentos Educacionais (CRIE). Concebido para operar um grande e moderno centro de informações, esse projeto visava à constituição de um sistema de seleção, organização e disseminação de informações, experimentos e inovações educacionais,





que contribuíssem para a formulação de políticas públicas e oferecessem subsídios para a melhoria da qualidade da Educação Básica, em microperspectiva. Além disso, desenvolveria mecanismos e instrumentos de captação, tratamento e divulgação de dados dispersos em acervos fragmentados em todo o território nacional.

Com o CRIE, pretendeu-se equacionar problemas de dimensões muito amplas, que exigiam, num prazo relativamente curto, uma proposta técnica correspondente. O próprio conceito de inovação envolvia diferentes interpretações, nem sempre compatíveis entre si. Assim, em 1995, quando a política educacional brasileira passou por uma profunda mudança em sua estrutura político-institucional, o MEC conferiu ao INEP as atividades de produção e disseminação de informações primárias referentes à Educação Básica e Superior, além da realização de censos e estatísticas para todos esses níveis de ensino. Nesse contexto, uma reavaliação do CRIE constatou a existência de um descompasso entre seus objetivos e as atividades realizadas, tanto por inadequação ao redesenho institucional pelo qual o MEC e o INEP passavam, quanto pela escassez de recursos materiais e humanos, resultante dos rumos da gestão do setor público, nos anos anteriores.

A avaliação do CRIE indicou a necessidade de articulação entre as informações produzidas pelo Projeto e demais áreas de atuação do INEP com vistas a permitir a racionalização de custos e serviços relativos aos processos de coleta e disseminação de informações, considerando-se, ainda, que a própria metodologia de coleta era deficiente no que se referia aos critérios técnico-científicos.

Nessas circunstâncias, a reformulação do CRIE revelou-se indispensável. Em julho de 1996, um novo projeto – o do Centro de Referência e Difusão em Educação (CRED) – foi idealizado. O CRED foi concebido como um instrumento centralizador de informações produzidas em áreas prioritárias para a formulação de políticas educacionais, estruturando-se para: (i) coletar, analisar, produzir, armazenar, disseminar e realizar o intercâmbio de informações sobre educação no Brasil e no exterior; (ii) organizar e manter acervos bibliográficos, históricos, arquivísticos,

cadastrais e estatísticos e (iii) ampliar a capacidade gerencial e técnica dos usuários. Assim, o CRED incorporaria parte das atribuições do CRIE e resgataria as funções originais do CIBEC. Tal concepção, contudo, era demasiado abrangente e sua implantação deveria ser concomitante à elaboração de uma nova estrutura e missão do INEP. Essa situação acabou por comprometer a proposta de ação do Projeto.

### O CIBEC na Perspectiva do Atual INEP

O INEP foi transformado em autarquia federal pela Lei nº 9.448, de 14 de fevereiro de 1997. Essa alteração institucional fazia parte do quadro de reorientação da política educacional brasileira, promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Diante da necessidade de vincular suas ações às políticas educacionais, o INEP fortaleceu alianças, tanto internas quanto externas ao MEC, e investiu em informação, tecnologia, avaliação e desenvolveu um programa de mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros que garantissem patamares constantes de qualidade das informações educacionais.

O INEP, tal como está estruturado atualmente, desenvolve e subsidia ações na área educacional por meio de produtos informacionais de base primária e secundária. Desta forma, procura tornar acessível aos agentes decisórios, aos sistemas de ensino e à sociedade dados confiáveis referentes à extensão e à qualidade do ensino ministrado no país, compreendendo as seguintes atividades: (i) investimento na produção de informações primárias a partir das sistemáticas de avaliação e dos novos instrumentos de ação; (ii) realização anual de pesquisas censitárias nacionais sobre os diversos níveis do sistema educacional e sobre o sistema de financiamento da educação; (iii) disseminação das informações obtidas; (iv) articulação dessas informações com as fontes secundárias e sua disseminação.

Além de realizar as pesquisas descritas anteriormente e de manter a base de dados correspondente, disseminando as informações nela contidas, o INEP promove a discussão de temas educacionais nos periódicos que edita e facilita o acesso de usuários a outras fontes de produção do saber

educacional. Dessa maneira, o INEP contribui para o fortalecimento da capacidade gerencial das escolas, das secretarias estaduais e municipais de educação e do próprio MEC.

Como parte da reestruturação institucional do INEP e acompanhando a evolução do uso de recursos tecnológicos, teve início, em julho de 1997, o Programa de Tratamento e Disseminação de Informação Educacional, cuja instância executora é o Centro de Informações e Biblioteca em Educação, que manteve a sigla CIBEC. Este Programa visa a disseminar as informações primárias produzidas pelo INEP e por fontes secundárias, segundo princípios de democratização da informação, transparência das ações governamentais e busca da melhoria da qualidade da educação brasileira.

No momento da reformulação do CIBEC, grande parte dos acervos cadastrais, estatísticos, históricos, arquivísticos e bibliográficos, na área educacional, eram desconhecidos ou encontravam-se dispersos pelo território nacional. Com o Programa de Tratamento e Disseminação de Informação Educacional, esses problemas são minimizados tornando as informações acessíveis a administradores educacionais, pesquisadores, professores e ao público em geral.

## O novo Centro de Informações e Biblioteca em Educação (CIBEC)

A reestruturação do CIBEC permitiu a ampliação de seus serviços e produtos e criou condições de atendimento local e remoto por meio de equipamentos multimídia para acesso individualizado, de uma equipe multidisciplinar de facilitadores e de um programa de treinamento para a utilização de seus produtos. Para que essa estrutura de atendimento ao usuário fosse implementada, o CIBEC passou por uma profunda reforma do seu espaço físico, consolidando um local diferenciado e interativo para a disseminação de informações educacionais.

O CIBEC tem um caráter dinâmico em relação às suas ações, baseado em avaliações constantes sobre a qualidade do atendimento e dos serviços e produtos ofereci-

dos, bem como da informação em si. Novos produtos estarão permanentemente sendo desenvolvidos e disseminados com vistas a responder aos imperativos de promoção do conhecimento a partir do amplo acesso a bases fidedignas e atualizadas de informações na área educacional.

Dessa forma, com a expansão dos canais de divulgação e uso orientado dos recursos informacionais, busca-se contribuir para a democratização do acesso à informação e para a melhoria da qualidade da educação no Brasil.

## PRODUTOS

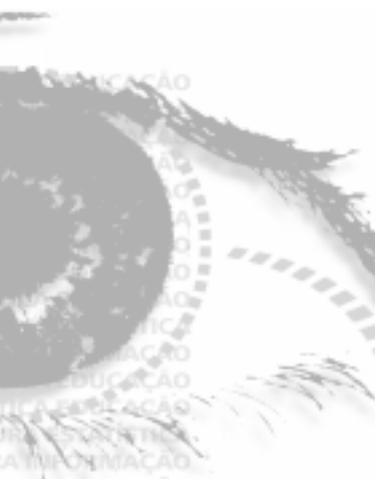
*Publicações do INEP* – O INEP mantém uma linha editorial própria que inclui a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)* (quadrimestral), a coleção *Em Aberto* (trimestral) e a *Série Documental*, formada por um conjunto de séries temáticas, caracterizadas pela diversidade quanto ao público, periodicidade e referência. Todos esses produtos são distribuídos mediante solicitação.

*Biblioteca Virtual de Educação (BVE)* – A BVE, que já pode ser acessada via Internet, é um catálogo de sites nacionais e internacionais na área de educação, selecionados e organizados em quatro grandes categorias, divididas em subcategorias: 1) Avaliação Educacional – da Educação Básica e da Educação Superior; 2) Estatística Educacional – da Educação Básica e da Educação Superior; 3) Outros Temas – Currículos, Didática, Educação a Distância, Educação de Jovens e Adultos, Educação e Trabalho, Financiamento da Educação, Gestão do Ensino, História da Educação, Políticas Governamentais, entre outros e 4) Tipologia da Informação – Bases de Dados, Bibliotecas, Cursos de Pós-Graduação, Legislação, Organizações Governamentais, entre outras.

*Perfil Municipal de Educação Básica (PMEB)* – O PMEB também já pode ser acessado via Internet. Consiste num aplicativo que reúne variáveis socioeconômicas e educacionais sobre o conjunto de municípios brasileiros, regiões metropolitanas, estados e o Distrito Federal, grandes regiões e o território nacional.

*Programa de Legislação Educacional Integrada (PROLEI)* – Indexa a legislação educacional brasileira no âmbito federal,





publicada a partir de dezembro de 1996, estabelecendo a correlação entre as normas jurídicas.

*Thesaurus Brasileiro de Educação (BRASED)* – É uma linguagem documental que utiliza vocabulário controlado, podendo ser utilizada como mecanismo de localização de documentos e de indexação. O *BRASED* será disseminado via Internet, incluindo-se um sistema de “reuniões virtuais” que permitam a sua permanente atualização e disponibilizará, para consulta, uma Lista Alfabética de Termos e uma Lista de Termos Candidatos.

*Bibliografia Brasileira de Educação (BBE)* – A *BBE*, seguindo os pólos de excelência do INEP na área educacional – avaliação e estatística –, indexará artigos, estudos, ensaios e livros nas diferentes temáticas educacionais. As referências bibliográficas serão disponibilizadas na Internet. A base relativa aos anos posteriores a 1991, com atualização *on-line* e módulo de pesquisa, estará disponível no final de 1998.

*Sumários Correntes* – Serão editados mensalmente, com base no processo de seleção do CIBEC, disseminados em forma impressa e disponibilizados para consulta local.

*Teses e Dissertações* – O CIBEC dispõe de um acervo de teses produzidas no âmbito das faculdades de educação de todo o país, que passarão a ser divulgadas periodicamente através da *RBEP*, a partir deste número (191).

*Lançamentos Editoriais em Educação* – Este serviço consiste numa seleção de títulos na área educacional, publicados pelas diversas editoras do país e do exterior, a serem divulgados pela *RBEP* a partir deste número (191).

## SERVIÇOS

*Horário de funcionamento* – O CIBEC funciona de segunda a sexta-feira, no período de 8 h. às 20 h.

*Empréstimos* – Os itens que integram o acervo do CIBEC estão disponíveis para consulta local, mas não são cedidos em empréstimo. Cópias podem ser solicitadas, respeitados os direitos autorais.

*Biblioteca Automatizada* – A Biblioteca está sendo totalmente automatizada, inclusive no que se refere à indexação dos

acervos bibliográfico, histórico, audiovisual e de obras raras, produzidos em diversas mídias e com módulo de pesquisa via Internet.

*Acervo Bibliográfico* – O acervo do CIBEC passou por uma ampla avaliação com o objetivo de alcançar maior especialização nas áreas de atuação do INEP – avaliação e estatísticas educacionais –, sem desconsiderar, entretanto, a amplitude e a complexidade da temática educação. Desta forma, foi empreendida uma atualização de um conjunto de coleções de periódicos e retomadas as aquisições de publicações de destaque e relevância na área.

*COMUT* – O CIBEC dispõe deste serviço *on-line* que pode ser solicitado por todos os usuários.

*Disseminação Seletiva da Informação* – O Centro oferece serviços de disseminação seletiva da informação em bases secundárias internacionais e nacionais, com atualização periódica. Encontram-se disponíveis para consulta local o *Current Contents* e o *Social Sciences Citation Index*, desenvolvidos pelo Institute of Scientific Information (ISI). O *Current Contents* é elaborado a partir de uma base de dados de aproximadamente 2.500 periódicos, selecionados segundo rigorosos critérios, que dissemina referências bibliográficas e respectivos resumos e oferece um módulo interativo de pesquisa. O *Social Sciences Citation Index* é uma base de dados semelhante à do *Current Contents*, que oferece, ainda, indicações de citações, tanto de quem é citado por determinado autor e em que obra, quanto do número de vezes em que esse autor é citado. A busca no *Index* pode ser feita por assunto, autor, título de periódico ou país. Podem ser utilizados também recursos adicionais para o refinamento da pesquisa realizada.

*Pesquisas Bibliográficas* – O CIBEC dispõe de estrutura para a realização de pesquisas em suas bases de dados, tanto estatísticas quanto bibliográficas. Estas podem ser feitas localmente, com a orientação de facilitadores, caso necessário, ou solicitadas por *e-mail*, fax ou correio.

*Obras raras* – Trata-se de uma coleção de aproximadamente 1.600 obras raras e especiais sobre educação e outros temas de caráter geral na área de ciências sociais. Esse valioso acervo, totalmente restaurado, é acessível, parcialmente, em exposições

temáticas e cópias fiéis produzidas pelo CIBEC.

*Treinamento* – O CIBEC proporciona treinamento constante a seus usuários na utilização de seus serviços e produtos. Os programas podem ser solicitados por instituições ou indivíduos. Além disso, os usuários não familiarizados com as tecnologias e técnicas utilizadas podem contar com facilitadores com formação multidisciplinar.

## PARTICIPAÇÃO EM REDES

### RED LATINOAMERICANA DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN EN EDUCACIÓN (REDUC)

Criada em 1977, a REDUC é um sistema dedicado à preservação da memória da produção latino-americana em educação. Adota um modelo cooperativo, tendo como Coordenador o Centro de Investigación y Desarrollo Educativo (CIDE), situado em Santiago, Chile. Conta, atualmente, com 22 centros filiados em 19 países, incluindo-se a maior parte dos países da América Latina, os Estados Unidos e o Canadá.

A REDUC acumula mais de 15 mil registros de pesquisas finalizadas ou em andamento, experiências e documentos de interesse originados na América Latina ou que a ela se refiram, apresentados nas seguintes modalidades de produtos: Resumos Analíticos de Educação (RAEs), Resumos Analíticos Monotemáticos em Educação (RAM), Estados da Arte, Bibliografias de Pesquisas e Ensaio (BIE).

O INEP participa da REDUC como Centro Associado, ao lado da Fundação Carlos Chagas. Por essa razão, o INEP estabeleceu, como norma aos colaboradores dos periódicos de sua linha editorial, a elaboração de resumos no formato REDUC, disseminados pela própria Rede e pela BBE.

## REDE ANTARES

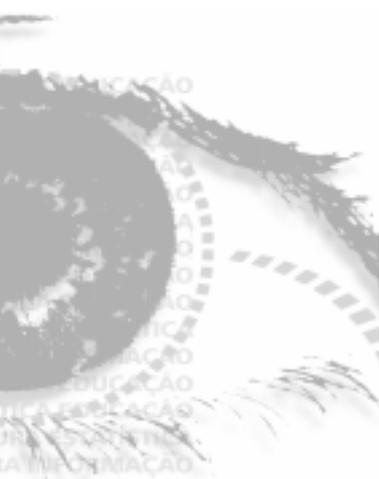
O INEP faz parte da Rede Antares, na categoria de Provedor de Produtos e Serviços de Informação, ampliando, desta forma, as possibilidades de acesso, via Internet, às informações disponibilizadas pelo Instituto.

### COMITÊ DOS PRODUTORES DA INFORMAÇÃO EDUCACIONAL (COMPED)

O COMPED, criado em 12 de fevereiro de 1997, é formado pelo INEP e as seguintes instituições: Associação Brasileira de Editoras Universitárias (ABEU), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Fundação Carlos Chagas (FCC), Fundação Cesgranrio, Instituto Brasileiro de Informações em Ciência e Tecnologia (IBICT), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A finalidade do COMPED é desenvolver um sistema articulado de disseminação de informações educacionais, proceder ao mapeamento de lacunas informacionais e promover a sua superação. Neste sentido, já estão sendo desenvolvidos estudos da arte sobre os seguintes temas: alfabetização, educação de crianças de 0 a 6 anos, formação de professores, ensino superior, avaliação educacional no âmbito do ensino básico e políticas e gestão da educação.





---

## Resumo

*Descreve a evolução do Centro de Informações e Biblioteca em Educação (CIBEC), desde a biblioteca constituída a partir da criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e o papel que lhe corresponde a partir da reformulação do INEP pela Lei nº 9.448/97. Apresenta os múltiplos produtos e serviços do INEP disponibilizados pelo CIBEC, indicando as formas de acesso público aos mesmos, diretamente nas instalações inauguradas em novembro de 1998, no andar térreo do Ministério da Educação e do Desporto (MEC), ou por meio virtual.*

Palavras-Chave: Centro de Informações e Biblioteca em Educação, histórico.

---

## Abstract

*This work portrays the development of the Information Center and Library in Education (CIBEC) since it was established, after the creation of the National Institute of Educational Studies and Research and the role CIBEC plays after INEP's reformulation by the Law Nº 9.448/977. The work also presents various INEP's products and services made available by CIBEC, indicating public ways to access them in the recent facilities inauguration (November 1998) or by virtual mode. CIBEC is located in the ground floor of the Ministry of Education and Sports (MEC).*

Key-Words: Information Center and Library in Education, historical.



## Teses e dissertações recebidas em 1998\*

ALMEIDA, Solange José de. *Evasão escolar em Igaratá : o cotidiano da escola pública*. Piracicaba, 1998. 121 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: José Maria de Paiva

Apresenta as principais causas do alto índice de evasão escolar verificado no município de Igaratá, São Paulo. O estudo analisa a caracterização socioeconômica do município e as condições peculiares da região que influenciam na qualidade e na questão educacional existente. Conclui que a principal causa da evasão escolar no município é o afastamento da escola pública estadual do papel que lhe era atribuído anteriormente: o de garantir ao estudante uma base sólida de conhecimentos que lhe assegure um bom início profissional.

ANDRADE, Fábio Franco de. *Políticas de esportes e lazer no município de Mauá : a administração pública e o calendário*. Piracicaba, 1998. 82 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: Wagner Wey Moreira

Identifica as políticas públicas de esporte e lazer de duas administrações no Município de Mauá, São Paulo, no período de 1989 a 1996. Ressalta a dicotomia existente entre discurso político e proposta política e faz algumas sugestões aos atuais e futuros dirigentes esportivos para a operacionalização dos discursos da intencionalidade, quando da elaboração dos calendários de esporte e lazer.

BARBOSA, Jorge Antonio. *Metodologia para desenvolvimento da capacidade*

*cognitiva no ensino da matemática : assimilação e retenção de conteúdos relativos às funções exponencial e logarítmica*. Brasília, 1998. 158 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília.

Orientadora: Maria Therezinha de Lima Monteiro

Verifica a aplicação e a eficiência de metodologia, baseada nos métodos psicogenético, historicocrítico e nos princípios do grupo matemático, para a assimilação e retenção de conteúdos relativos às funções exponencial e logarítmica. Foi evidenciada a noção de reversibilidade, de conservação, de construção das operações (adição, subtração, multiplicação, divisão, potenciação, radiciação e logaritmação) e de estrutura operatória, privilegiando aspectos relativos ao significado, significante (simbologia), compreensão das interrelações e transformações operatórias e aplicações multidisciplinares dos conceitos enfocados, utilizando programação de atividades e dinâmica de grupo. Os resultados foram fracamente favoráveis ao grupo experimental quando comparado com o de controle com diferenças significativas superiores a  $p < 0,0001$ .

BARTOLOMEI, Silvia Ricci Tonelli. *Reflexões sobre avaliação em enfermagem : uma prática eticamente comprometida?* Campinas, 1998. 146 p. anexos. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Mara Regina Lemes De Sordi

Pesquisa a docência no ensino superior, visando problematizar a prática da avaliação dos alunos de um curso de graduação em Enfermagem. Embora a avaliação da aprendizagem seja um

\* Serão disponibilizadas as referências bibliográficas das teses recebidas pelo CIBEC no período anterior ao lançamento do número subsequente da RBEP. Todo o acervo das teses indexadas poderá ser acessado diretamente no CIBEC ou via Internet.

processo multidisciplinar e impregnado de sentido ético e político, analisa o projeto pedagógico do curso com base na perspectiva hermenêutico-dialética de Minayo. A análise dos documentos do curso, das entrevistas com os professores e dos questionários dos alunos revelou as contradições entre o discurso e a prática docentes: o discurso baseado em perspectiva de uma formação crítica e a prática, na preocupação da formação técnica. A formação ética aparece apenas como preocupação coadjuvante. Isto é, na prática docente prevalece a preocupação em desenvolver nos formandos o saber-fazer e não tanto o saber-ser. Conclui que: 1) o projeto pedagógico precisa de uma revisão crítica dos objetivos, do planejamento e da avaliação; 2) a gestão do curso deve dar aos docentes condições de realizar o projeto; 3) os instrumentos de avaliação devem favorecer explicitamente a qualidade técnica e ética da formação dos futuros profissionais.

BRITO, Marcelo de. *Alegrias na escola* : por uma educação mais lúdica. Brasília, 1998. 245 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

Orientador: Antônio Villar Marquês de Sá

Mostra como a escola, ao longo de sua trajetória e sobretudo nos dias atuais, se transformou em um ofício pesado e enfadonho, pouco preocupada com o bem-estar de seus personagens. Baseando-se nessas características, procura identificar os aspectos que sobrevivem como fontes de alegria/lúdico no contexto da escola, visualizando as possibilidades de um processo ensino-aprendizagem mais prazeroso, alegre, lúdico e conseqüentemente mais humano. Entende ser emergencial a constituição de uma práxis de alegria/lúdico nas escolas.

CALDEIRA, Ademir Donizeti. *Educação matemática e ambiental* : um contexto de mudança. Campinas, 1998. 328 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Orientador: João Frederico C. A. Meyer

Apresenta uma reflexão sobre as questões básicas a respeito das interações entre Educação Matemática e Educação Ambiental, buscando desvelar o processo de construção do conhecimento. Reflete também sobre os aspectos de ensino-aprendizagem para que os professores façam uma crítica de suas práticas em sala de aula. Como metodologia, utilizou a Modelagem Matemática separada em duas fases: o curso para professores e as interferências em sala de aula.

CAMPOS, Neusa Maria Victória. *Fracasso escolar e as classes de aceleração* : um estudo das representações de alunos multirrepetentes, seus pais e professores. Piracicaba, 1998. 167 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: Júlio Romero Ferreira

Analisa a representação de escola para alguns alunos que resistem a várias repetências, investigando também as representações dos pais e professores envolvidos nesse drama. Com a finalidade de compreender o significado que a instituição escola assume para eles através de suas interpretações, crenças e valores. Os resultados evidenciam que: o fracasso escolar constitui-se um processo gerado a partir de pequenas atitudes vividas diariamente; esse processo manifesta-se de forma dissimulada, constituindo-se justificativa para a atribuição de responsabilidade; a maioria isenta a escola e atribui o fracasso à falta de interesse da família e do próprio aluno; as representações repercutem de forma direta na vida dos pais e alunos.

CORDENONSSI, Ana Maria. *Telecurso 2000* : educação para o trabalho. Piracicaba, 1998. 145 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: Elias Boaventura

Tendo como cenário as mudanças internacionais nos processos produtivos e a globalização da economia, analisa o TC2000, organizado pela Fundação Roberto Marinho e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que possibilita a

jovens e adultos evadidos do sistema regular de ensino, a retomada do processo de aprendizagem. Os resultados demonstram que a diretriz do TC2000 de educar para o trabalho ocorre na realidade. Porém, questiona se a nova competência do trabalhador de integrar conhecimento e trabalho implica a manutenção dos processos produtivos alienantes, aumentando o número de excluídos e o risco à democracia.

---

COSTA, Fátima Neves do Amaral. *Visitando a prática pedagógica do enfermeiro professor* : um processo de continuidade à sua construção profissional. Campinas, 1998. 206 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Orientadora: Lucila Schwantes Arouca

Compreende o processo de construção da prática pedagógica do enfermeiro, enfatizando a multicontextualização dessa prática. Os resultados sinalizam a direção de que o enfermeiro licenciado, professor no ensino médio, desenvolve sua prática pedagógica num contexto de enfrentamentos, no qual estão inseridos os aspectos técnico-pedagógicos, situacionais e pessoais desse enfermeiro professor.

---

COSTA, Josias Dias da. *A política da sala de aula*. Campinas, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Orientador: José Luiz Sigrist

Busca esclarecer os fundamentos do que é ensinado na sala de aula baseando-se nas questões: 1) por que a sala de aula; 2) o sentido da ação dos que nela trabalham; 3) os paradoxos dessa ação e, 4) as conseqüências que ela traz para a sociedade. Mostra como historicamente surgiram as salas de aula, de que maneira e quem as utiliza para a produção de interesses ideológicos ou revolucionários.

---

CORSINI, Cristina Felipe. *Dificuldade de aprendizagem* : representações sociais de professores e alunos. Campinas, 1998. 141 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Eliana Martins da Silva Rosado

Explora a representação de professores e alunos acerca da problemática dificuldade de aprendizagem, buscando estabelecer os pontos de convergência e divergência entre aqueles dois atores envolvidos no processo de ensino-aprendizagem. Embora os critérios para conceituar, atribuir causas e identificar o não aproveitamento acadêmico sejam comuns aos dois atores, suas representações divergem quanto às atitudes adotadas, evidenciando a importância do psicólogo escolar como agente catalisador no processo ensino-aprendizagem.

---

GONÇALVES, Helenice Maia. *Os jogos e as representações da escola*. Rio de Janeiro, 1998. 137 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Orientadora: Maria Aparecida Campos Mamede Neves

Analisa e interpreta as representações sociais da escola produzidas por adolescentes brasileiros entre 13 e 18 anos de idade através de suas opiniões sobre a qualidade da educação manifestadas durante a campanha de adesão ao prêmio Fundação Odebrecht/UNICEF – 95. Conclui que a escola parece ser um espaço gerador e transmissor de conhecimento e um lugar de socialização e interação entre os indivíduos.

---

LEITE, Thais Andrea. *A concepção do(a) professor(a) sobre a prática pedagógica de avaliação*. Campinas, 1998. 102 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Orientadora: Clara Germana de Sá Gonçalves Nascimento

Compreende a prática de avaliação desenvolvida por professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental, que trabalham na rede estadual de ensino do município de Suzano, São Paulo, no período de 1986 a 1997.

---

MENDONÇA, Rosa Helena de. *Escola e escolhas* : o cardápio da leitura. Rio de

Janeiro, 1998. 101 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Orientadora: Tania Dauster

Investiga a seleção de textos no espaço escolar, a partir da observação de um projeto de leitura desenvolvida em uma turma de 4ª série de uma escola pública, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. A finalidade é perceber as implicações culturais, educativas e mercadológicas imbricadas na difusão dos livros na escola, bem como a importância desse fluxo na formação do gosto pela leitura e na construção da autonomia do leitor. As análises e interpretações provêm das representações e práticas que emergem no referido campo e nas vozes de seus participantes – estudantes, familiares, professores e autores de literatura infantil – à luz do referencial teórico de base.

MENDONÇA, Viviane Melo de. *Adolescentes urbanos e o mundo atual* : descrição fenomenológica de vivências. Campinas, 1998. 137 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientador: Mauro Martins Amatzuzi

Descreve as vivências de adolescentes urbanos enquanto pessoas situadas no mundo globalizado, relacionando essas vivências com o contexto socio-histórico atual e com as características de adolescentes urbanos apontadas por outros estudos e pesquisas contemporâneas sobre adolescência. Conclui que esses adolescentes sentem necessidade de conhecer o mundo e ter o máximo de experiências possíveis, mas sentem-se insatisfeitos e inseguros, desinteressam-se por problemas alheios e preocupam-se consigo mesmos, com sua auto-imagem e com suas necessidades imediatas. Sugere que em programas de trabalhos com adolescentes se desenvolva um sentido de comunidade que os ajude a: definir seus papéis sociais; assimilar os excessos de informações fragmentadas e contraditórias que recebem, assumir uma

identidade singular; e engajar conscientemente em um projeto não apenas individual, mas também coletivo.

MENEZES, Dinara Occhiena. *CEFAM* : 10 anos de consolidação – um estudo de caso do projeto em Sorocaba. Piracicaba, 1998. 202 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientadora: Rinalda Cassiano Silva

Objetiva resgatar a formação de profissionais da educação. A transição da escola normal para o curso de habilitação específica de 2º grau para o magistério e as determinações legais que alteraram significativamente as estruturas do curso foram abordadas a fim de se restabelecer novas estruturas curriculares e, assim, garantir a necessária revitalização dos cursos de habilitação para o magistério. Neste contexto, o Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM), apresenta-se como um novo cenário educacional, cuja história e documentação foram analisadas neste estudo de caso. Neste palco de ações distintas apresentam-se cenas que interagem nas relações entre o constituído e o construído. A história do CEFAM-Sorocaba revela os elementos que integram este processo, as relações que envolvem as práticas diversificadas e as estratégias para a sua real construção. E nesta conjuntura, questiona o empenho político que ora se manifesta apoiando, ora dificultando um projeto que, em 10 anos de construção, se consolida na renovação da prática educativa.

MIRANDA, Alexandre Borges. *A criação da Universidade do Estado de Minas Gerais pela IV Assembléia Constituinte Mineira de 1988-1989*. Belo Horizonte, 1998. 2v. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Carlos Roberto Jamil Cury

Apresenta o processo de criação da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) durante os trabalhos da IV Assembléia Constituinte Mineira de 1988-1989. Os anais constituintes são a principal fonte primária da pesquisa. Reconstituiu-se a

tramitação de todas as emendas relativas à educação superior na IV Constituinte, analisando aquelas que tratavam de criação de universidades e o projeto político subjacente. Discutiram-se os elementos peculiares ao processo de criação da UEMG, procedendo-se ao estudo das questões que envolvem as fundações educacionais oficiais mantenedoras de IES no Estado de Minas Gerais. Conclui que a criação da UEMG é consequência de múltiplos fatores que interagiram na Constituinte: os princípios da regionalização e da interiorização do ensino superior emanados da Constituição Federal de 1988, que influenciaram, inclusive, outras Unidades da Federação; a necessidade de se redefinir a situação jurídica das fundações conforme a nova ordem constitucional; as demandas regionais, destacadamente do sul e do norte de Minas, que pleitearam sediar uma universidade pública. Assim, a criação da UEMG pode ser considerada um projeto coletivo da Constituinte.

---

MIRANDA, Antonio Carlos de. *As raízes do ensino da ciência no Brasil*. Campinas, 1998. 229 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Orientadora: Maria Elizabeth Sampaio Prado Xavier

Identifica os entraves do ensino de Ciências Naturais, que se encontram não apenas nas formas de exploração econômica do Brasil nos períodos colonial e imperial, mas também no ensino que se desenvolveu em Coimbra, nos séculos XVII e XVIII. A análise se realiza em duas dimensões. Uma, de caráter histórico-social, centrada na questão da difusão do pensamento científico em suas relações com as condições sociais, políticas e econômicas. E a outra, em sua dimensão institucional, incidindo sobre as concepções de ciência e de ensino científico expressas em seus estatutos, regimentos, etc.

---

NEVES FILHO, Clóvis. *A vitória dos vencidos? O movimento pela reforma universitária (1950-1970)*. Rio de Janeiro, 1998. 205 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de

Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Orientadora: Ana Waleska P. C. Mendonça

Analisa os fatores que influenciaram a reforma universitária de 1968, demonstrando que a mesma, ainda que absorvendo aspectos do ensino superior dos Estados Unidos, teve como paradigma dominante o modelo da Universidade de Brasília. Com essa “reforma consentida”, o regime militar pretendia romper o isolamento a que fora levado pela questão estudantil, mesmo que para isso, sem reconhecer a origem, tivesse que adotar idéias e proposições de Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira, Florestan Fernandes e tantos outros educadores, intelectuais e cientistas, que o golpe militar de 31 de março de 1964 condenara ao silêncio, à marginalização e a variadas formas de perseguição.

---

PEREIRA, Maria José. *Formação do profissional da creche como instituição educativa*. Piracicaba, 1998. 105 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: José Maria de Paiva

Procura conhecer qual a formação dos profissionais que atuam nas creches de Campo Mourão, Paraná, e que concepção os mesmos têm de sua função e da função da creche. O resultado aponta para a necessidade de uma política de formação do profissional-educador de creche, aliado a uma política de valorização deste profissional, bem como de um maior envolvimento da instituição de ensino superior no processo de sua formação.

---

PEREIRA, Rute Prieto Fernandes. *Pesquisar, questionar e criar: percepção de alunos do curso de pedagogia*. Campinas, 1998. 126 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Departamento de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Solange Múglia Wechsler

Investiga a percepção de alunos do curso de pedagogia e professores egressos quanto ao perfil ideal de educador e à

importância da pesquisa, da atitude questionadora e da criatividade para o seu trabalho. Os resultados apontaram que as características mais relevantes foram a criatividade e a capacidade, e que a característica considerada menos relevante foi a atitude questionadora.

---

PFEIFER, Eliane Aparecida. *Deficiente auditivo* : competência social e inclusão no mercado de trabalho. Campinas, 1998. 134 p. Dissertação (Mestrado em Psicologia Escolar) – Instituto de Psicologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientadora: Geraldina Porto Witter

Analisa a competência social do deficiente auditivo (DA) visando à inclusão deste no mercado de trabalho. Para isso verifica, junto aos DAs, o preparo profissional, a aspiração, as experiências de trabalho, a facilidade e a dificuldade no processo de inclusão e a maturidade social; e, junto aos empregadores, as expectativas, disponibilidades e perspectivas quanto ao emprego do D.A. Os resultados demonstraram que: ambos os sujeitos estão cientes das dificuldades; os empregadores desconhecem as limitações e potencialidades dos deficientes; os DAs precisam de uma melhor formação e preparo para superar as barreiras da ignorância e da discriminação; há uma necessidade de empenho das escolas especiais, da família, dos empregadores e da sociedade para que o deficiente auditivo possa se formar como um cidadão pleno.

---

RIBEIRO, Alba Regina. *Qualidade e autonomia* : Conflito de valores nas políticas de educação. Brasília, 1998. 117 p. anexos. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

Comissão Orientadora: Virgílio Alvarez Aragón, Regina Vinhares Gracindo, Luiz Fernandes Dourado

Analisa as políticas educacionais adotadas pelo governo do Distrito Federal a partir de 1985. Mostra por que a adoção, naquela época, de valores tão contrapostos como qualidade e autonomia

geraram os conflitos que viabilizaram a democratização do ensino e ocasionaram descontinuidade nas políticas educacionais, acarretando prejuízos ao ensino.

---

ROCHA, Gladys Agmar Sá. *A apropriação das habilidades textuais pela criança* : fragmentos de um percurso. Belo Horizonte, 1998. 164 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientadora: Magda Becker Soares.

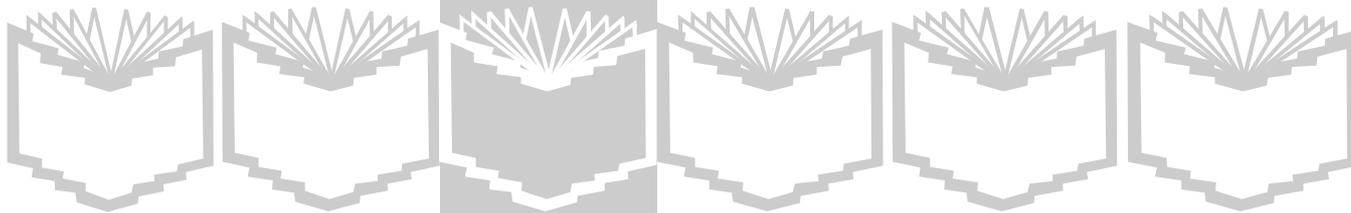
O objetivo desta pesquisa é uma maior compreensão do percurso empreendido pela criança, ainda iniciante na construção de sentidos através da leitura e da escrita, para a aquisição das habilidades textuais. Destacaram-se entre os dados considerados neste estudo, as reflexões infantis em relação aos aspectos ortográficos e à organização física do texto. Observou-se que, quando inserida num contexto situacional que privilegia um trabalho com a linguagem e não um trabalho sobre a linguagem, a criança é capaz, desde muito cedo, de refletir sobre seu texto escrito e de reestruturá-lo, bem como de considerar, de modo consciente, a perspectiva do leitor.

---

SANTOS, Silas Campos dos. *Ação social metodista no Brasil*. Piracicaba, 1998. 117 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba.

Orientador: Elias Boaventura

Os problemas sociais da população não se resolvem teorizando e fazendo oposição, mas aproximando a teoria da prática. Isto se faz de duas formas integradas: através da educação e através da ação social, eliminando o assistencialismo e tornando criativas as próprias comunidades. É este o modelo de ação social que as instituições metodistas têm tentado realizar, conforme prova a análise histórica e documental do metodismo no Brasil. Na conclusão, enfatiza a ação social e educativa metodista. A prática da ação social está implícita na educação para a cidadania e na capacitação técnica de seus agentes comunitários, que exercem ação multiplicadora.



## Lançamentos editoriais em educação\*

### *Infância e Educação Infantil*

Uma Abordagem Histórica

Moyses Kuhlmann Jr.

Centro Profissional Josué Guimarães

212 páginas, 1998

1ª edição

### *Informática na Educação*

Sanmya Feitosa Tarja

Editora Erica Ltda.

112 páginas, 1998

1ª edição

### *Linguagem Oral na Educação de Adultos*

Erasmoberto Ferreyra

Editora Artes Médicas Sul Ltda.

304 páginas, 1998

1ª edição

### *Manual de Educação Infantil*

De 0 a 3 anos Uma Abordagem Reflexiva

Anna Bondioli – Susana Mantovani

Editora Artes Médicas Sul Ltda.

358 páginas, 1998

9ª edição

### *Pensando a Educação nos Tempos Modernos*

Maria Lúcia Spedo Hilsdorf

EDUSP – Editora da Universidade

de São Paulo

152 páginas, 1998

1ª edição

\* Serão divulgados os lançamentos editoriais selecionados a partir dos catálogos recebidos pelo CIBEC. As editoras interessadas poderão enviar seu material promocional.

A *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)* estrutura-se em 3 partes.

A primeira parte é composta pelas seções “Estudos”, “Questão em Debate” e “Segunda Edição” e publica artigos inéditos (resultantes de estudos, pesquisas e experiências relacionadas à educação e a áreas afins), debates em aberto e, em reedição, trabalhos relevantes que se caracterizem como fundamentais à compreensão da evolução histórica da educação ou ligados a aspectos da educação comparada, desde que, para isto, haja autorização expressa do editor original.

A segunda parte compõe-se de artigos que desenvolvem temas ligados à missão atual do INEP, como avaliação e estatísticas educacionais. São artigos técnicos, que têm como objetivo subsidiar a formulação e o processo decisório das políticas do setor.

A terceira parte publica informativos do Centro de Informações e Biblioteca em Educação (CIBEC) sobre seus produtos e atividades. Publica também notas sobre lançamentos editoriais recentes e teses recebidas pelo Centro, que tratem de temas relativos à área.

A publicação de qualquer matéria está subordinada à prévia aprovação do INEP e ao atendimento das condições abaixo especificadas:

**1** Os originais deverão ser recebidos em papel (3 cópias) e em disquete (arquivo formato Word), digitados em espaço 2, com 30 linhas por lauda e extensão máxima de 20 laudas, ou mediante correio eletrônico.

**2** Fotos, gráficos, desenhos, mapas e listagens de computador poderão ser enviados em papel, desde que possuam nitidez, ou em meio magnético com, no mínimo, 200 dpi de resolução ( não serão aceitas cópias xerox ou fax ).

**3** As notas de rodapé devem ser evitadas. Quando necessárias, que tenham a finalidade de: indicações bibliográficas e observações complementares; realizar remissões internas e externas; introduzir uma citação de reforço e fornecer a tradução de

um texto. As indicações das fontes deverão ser feitas nos textos.

**4** Os artigos devem conter palavras-chave, referentes ao seu conteúdo, escolhidas em vocabulário livre ou controlado.

**5** Os artigos deverão ser acompanhados, obrigatoriamente, de resumos em português e inglês, com 10 linhas no máximo (1/3 de lauda), e de um resumo analítico, em português, cujo modelo adaptado à RBEP se encontra anexo, para fins de disseminação na *Bibliografia Brasileira de Educação (BBE)* e na Rede Latino-Americana de Informação e Documentação em Educação (REDUC).

**6** As referências bibliográficas devem ser completas e elaboradas de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) – NBR 6.023. Por exemplo:

**1** Monografias: autor; título; edição; imprenta (local, editor e ano de publicação); descrição física (nº de páginas ou volumes); série ou coleção.

**1** Artigos em periódicos: autor; título; nome do periódico; local onde foi publicado; nº do volume; nº do fascículo; páginas inicial e final do artigo; mês; ano.

**7** Devem constar do trabalho informações quanto à titulação acadêmica do autor e respectiva instituição, atividades que desempenha e instituição a que está vinculado, e endereços residencial e profissional completos.

**8** Textos para reedição deverão ser apresentados na forma originalmente publicada, de modo a ficar assegurada a indicação da fonte primitiva. No caso de tradução ou forma fotocopiada, anexar cópia da folha de rosto da publicação original.

**9** As colaborações deverão ser encaminhadas à Coordenação de Produção Editorial do INEP, no seguinte endereço: MEC – Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 416, CEP 70047-900, Brasília-DF, ou para o endereço eletrônico [editoria@inep.gov.br](mailto:editoria@inep.gov.br)

**10** Somente serão aceitos os trabalhos que preencherem as condições acima.

## Instruções para a elaboração de resumos

O Centro de Investigação e Desenvolvimento da Educação (CIDE) iniciou, em 1972, a edição dos *Resumos Analíticos em Educação (RAE)*, que é, atualmente, um dos produtos da Rede Latino-Americana de Informação e Documentação em Educação (REDUC). Os resumos têm por finalidade tornar acessível aos usuários da rede os documentos que se referem à educação latino-americana. Para atingir essa finalidade, os *RAEs* são cuidadosamente preparados de acordo com regras e técnicas que permitem apresentar ao usuário um nível de leitura do documento, que, em alguns casos, atende a suas necessidades de informação, sem recorrer ao documento como um todo.

Estas orientações têm como objetivo servir de guia para o preenchimento da planilha de resumos REDUC/Brasil, que resultará na publicação de *RAEs* ou outra, de acordo com a política editorial adotada.

### Resumo

**Descrição** – Consta de duas partes: a primeira indica o tipo de documento que está sendo analisado (monografia, dissertação, tese, livro, coletânea, capítulo de livro, artigo de periódico, relatório, trabalho apresentado em conferência, número de periódico, etc.); a segunda define os objetivos e/ou as principais características do documento. A descrição deve ter, no máximo, 6 linhas (resumo informativo).

**Metodologia** (somente quando houver fato concreto) – Indicar as fontes de dados, descrever a abordagem teórica e/ou metodológica empregada no trabalho, colocando todas as informações possíveis.

**Conteúdo** – Descrever as principais idéias do trabalho e os resultados, quando houver. Deverá conter, no máximo, 400 palavras.

**Conclusão** – Deverá aparecer quando constar do documento, ou, se for possível, selecionar a(s) mais significativa(s) a partir do texto. Incluir aqui as recomendações, quando houver.

**Referências Bibliográficas ou Fontes** – Indicar a quantidade de referências nacionais e internacionais. Caso a bibliografia apareça dispersa pelo texto, coloque: Inclui bibliografia.

**1** Objetivo – Possibilitar às escolas de Belas Artes e Design Gráfico (Programação Visual) a participação, através de seu corpo discente, no processo de edição da RBEP, através da elaboração de ilustrações para seus artigos, de acordo com as normas a seguir estabelecidas.

**2** A RBEP – Criada em 1944, tem periodicidade quadrimestral. Publica artigos resultantes de estudos, pesquisas, debates e experiências relacionados à educação e áreas afins. Publica também, bem como reedita, trabalhos relevantes que se caracterizam como fundamentais à compreensão histórica da educação.

A partir de sua reestruturação, contará também, com um caderno temático, abrangendo a área de atuação do INEP – estatística e avaliação, e outro que trará os produtos informacionais do INEP.

Trata-se de uma publicação das mais importante e tradicionais na área da educação, editada no Brasil.

**3** Processo de Elaboração – A partir do n.º 191, cada exemplar da revista será encaminhado à uma única escola que se incumbirá de organizar, internamente, o processo de seleção dos trabalhos que ilustrarão cada abertura de artigo.

O processo deverá ser aberto a todas as faculdades do país, de Belas Artes e Design Gráfico (Programação Visual), públicas e privadas, que se comprometerem a promover a elaboração dos trabalhos, de acordo com as normas e prazos estabelecidos.

**4** Coordenação – Os trabalhos serão coordenados pelo INEP em parceria com uma Faculdade de Belas Artes, que se responsabilizará pela sistemática de contato, seleção e articulação das escolas que participarão deste projeto.

**5** Especificações Técnicas – A revista no formato 20,5x28 cm, tem a capa impressa a cores e o miolo em preto e branco. A capa será elaborada pela equipe de Programação Visual do INEP, responsável pelo projeto gráfico da publicação.

As ilustrações, que serão utilizadas na abertura de cada um dos artigos, deverão ser elaboradas em branco e preto, sendo livre a técnica a ser utilizada, admitindo-se também a apresentação de fotos inéditas. Anexas estão apresentadas algumas alternativas de composição da ilustração na abertura do artigo, bem como o diagrama do miolo da revista. A decisão final da publicação (ocupação do espaço) da ilustração na página será da equipe do INEP, garantindo, contudo, a sua integridade. Poderá ser enviada em papel ou em meio magnético. Neste caso utilizar os programas: COREL-DRAW, COREL PHOTO PAINT, ADOBE PHOTO SHOP e PAINT BRUSH.

**6** Créditos – A revista fará menção à escola que elaborou as ilustrações e cada trabalho trará a identificação do (s) seu (s) autor (es).

**7** Premiação – Cada trabalho selecionado receberá a premiação de R\$ 200,00 (duzentos reais), que serão pagos pelo INEP. O autor receberá 2 exemplares da revista e a escola 5 exemplares para a sua biblioteca.

**8** Prazos – A partir da entrega da cópia dos artigos (texto preliminar) a escola terá 45 dias para entregar os trabalhos selecionados.

O não cumprimento deste prazo comprometerá os trabalhos de edição final da revista.

#### **9** Esclarecimento Adicionais

Poderão ser obtidos com:

Prof. Danilo Barbosa

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Endereço: Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Ministério da Educação e do Desporto, Anexo I, 4º andar, sala 416 CEP: 70047-900 Brasília-DF

E-mail: [danilo@inep.gov.br](mailto:danilo@inep.gov.br)

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)