

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO E DOUTORADO**

KÄITE ZILÁ WROBEL LUZ

**DO DIREITO À EDUCAÇÃO AO DIREITO À APRENDIZAGEM NO PACTO
NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA**

**PONTA GROSSA
2017**

KÄITE ZILÁ WROBEL LUZ

**DO DIREITO À EDUCAÇÃO AO DIREITO À APRENDIZAGEM NO PACTO
NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA**

Dissertação de Mestrado apresentada para qualificação de defesa ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), na linha de pesquisa História e Políticas Educacionais como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Vera Lúcia Martiniak

**PONTA GROSSA
2017**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Setor de Tratamento da Informação BICEN/UEPG

Luz, Käite Zilá Wrobel
L979 Do Direito à educação ao direito à
aprendizagem no Pacto Nacional pela
Alfabetização na Idade Certa/ Käite Zilá
Wrobel Luz. Ponta Grossa, 2017.
144f.

Dissertação (Mestrado em Educação -
Área de Concentração: Educação),
Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Orientadora: Prof^a Dr^a Vera Lúcia
Martiniak.

1.Políticas Educacionais. 2.Pacto
Nacional pela Alfabetização na Idade
Certa. 3.Direito à educação. 4.Direito à
aprendizagem. I.Martiniak, Vera Lúcia.
II. Universidade Estadual de Ponta Grossa.
Mestrado em Educação. III. T.

CDD: 379.2

TERMO DE APROVAÇÃO

KÁITE ZILÁ WROBEL LUZ

DO DIREITO À EDUCAÇÃO AO DIREITO À APRENDIZAGEM NO PACTO
NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

Orientador (a)  Profª Dra. Vera Lucia Martiniak - UEPG


Profª Dra. Jani Alves da Silva Moreira - UEM


Profª Dra. Rita de Cássia da Silva Oliveira - UEPG

Profª. Dra. Simone Regina Manosso Cartaxo - UEPG

Ponta Grossa, 04 de agosto de 2017.

Que a emancipação humana das classes trabalhadoras tem de ser conquistada
pelas próprias classes trabalhadoras;

Que a luta pela emancipação das classes trabalhadoras significa não a luta por
privilégios e monopólios, mas por iguais direitos e deveres e pela abolição de todo
domínio de classe;

Karl Marx

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela oportunidade recebida.

Ao meu esposo pela amizade e cooperação em todos os momentos.

Aos meus filhos, pela paciência e carinho dedicados ao longo deste momento de formação.

Aos meus pais, pela educação e exemplo recebidos ao longo da minha vida.

À minha orientadora Prof.^a Dr.^a Vera Lucia Martiniak, pela dedicação e todo o conhecimento compartilhado para que eu conseguisse chegar até esse momento.

Às minhas professoras e professores, que ao longo de minha formação enquanto ser humano e profissional da educação, sempre estiveram presentes como exemplo de perseverança e comprometimento.

A todos os meus amigos e companheiros de profissão, pelas batalhas vencidas e por nunca desistirmos de lutar por uma educação de qualidade.

RESUMO

LUZ, Käite Zilá Wrobel. **Do direito à educação ao direito à aprendizagem no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. 2017, 144f. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

A presente pesquisa apresenta como objeto de investigação o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), política educacional de abrangência nacional e em vigência na realidade educacional brasileira desde 2012, direcionada a alfabetizar as crianças até os oito anos de idade do ensino fundamental, a qual se encontra atrelada a formação continuada dos professores alfabetizadores. O PNAIC, enquanto programa de formação continuada, com foco na alfabetização dos alunos do Ciclo de Alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental, insere-se no contexto educacional como política educacional em prol da efetivação do direito à educação. Sendo assim, elegeram-se como questão norteadora: analisar como o PNAIC a partir de suas ações contribui para a efetivação do direito à educação. Para realização dessa proposta estabeleceu-se como objetivo geral empreender uma análise em relação à priorização do direito à educação ou do direito à aprendizagem no contexto de implementação e implantação do PNAIC. Para atingir o objetivo mais amplo foram propostos objetivos específicos, os quais permitiram reconstruir a trajetória histórica de efetivação do direito à educação por meio dos aparatos legais; o papel do Estado enquanto setor governamental e de ação fundamental para a implantação de políticas públicas no intuito de efetivar o direito à educação; a trajetória histórica da formação docente no Brasil e por fim, identificar nos referenciais específicos do PNAIC e nos documentos oficiais em relação as demandas que viabilizam o direito à educação ou do direito à aprendizagem no contexto neoliberal. No sentido de atingir as proposições elencadas para a pesquisa, buscou-se no materialismo histórico e dialético o aporte teórico e metodológico para compreender a realidade concreta pautada nas relações sociais, de classe, de trabalho e de educação presentes no contexto brasileiro. A partir dessa perspectiva a investigação identificou na realidade estudada as categorias contradição, mediação e totalidade. Seguindo essa concepção de análise o direito à educação em sua relação direta com as políticas educacionais materializou-se no referencial de formação do PNAIC (cadernos de formação, documentos oficiais), que por meio da pesquisa bibliográfica foi possível destacar a relação entre os referenciais teóricos sobre educação, direito à educação, direito à aprendizagem, políticas públicas educacionais e o papel do Estado na realidade brasileira. Portanto, as análises realizadas verificaram avanços e contribuições, bem como entraves e limitações decorrentes do modo de produção capitalista, que se expressam na perpetuação de uma sociedade dividida em classes, baseada em princípios que acabam por minimizar o direito à educação ao direito à aprendizagem, e assim, a educação é determinada pela lógica de formar a força de trabalho para o capital contrapondo-se a emancipação social, política e humana do indivíduo.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Direito à educação. Direito à aprendizagem.

ABSTRACT

LUZ, Käite Zilá Wrobel. **From the right to education to the right to learning in the National Pact for Literacy at the Right Age.** 2017, 144p. Dissertation – Postgraduate Program in Education. State University of Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

The present research presents as object of investigation the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC), nationwide educational policy in effect in the Brazilian educational reality since 2012, directed to literate the children until eight years old from elementary school, which is linked to the continuing education of the literacy teachers. PNAIC as a continuing literacy program, focusing on the students' literacy from the Literacy Cycle in the initial years of the Elementary School, inserts itself in the educational context as educational policy in favor of the right to education effectiveness. Therefore, it was chosen as a guiding question: to analyze how PNAIC starting from its actions contributes to the right to education effectiveness. To accomplish this task it was established as a main goal to undertake an analysis in relation to the prioritization of the right to education or the right to learning in the context of implementation and deployment of PNAIC. To achieve the broader goal it was proposed specific goals, which permitted to rebuild the historic trajectory right to education effectiveness by legal apparatus; the State role as a governmental sector and fundamental action to the implementation of public policies in order to effect the right to education; the historical trajectory of the teaching formation in Brazil and therefore, to identify the specific references of PNAIC and in the official documents regarding to the demands that enable the right to education or the right to learning in the neoliberal context. In order to achieve the stated propositions for the research, it was sought in the historical and dialectical materialism the theoretical and methodological contributions to understand the concrete reality guided by the social, class, job and education relations present in the Brazilian context. From this perspective the investigation identified in the studied reality the categories contradiction, mediation and totality. Following this analysis conception the right to education in its direct relation to the educational policies materialized itself in the formation reference of PNAIC (formation notebooks, official documents), which through the bibliographical research was possible to highlight the relation between the theoretical reference about education, right to education, right to learning, educational public policies and the role of the State in the Brazilian reality. Therefore, according to the carried out analysis it was verified advances and contributions, as well as obstacles and limitations due to the capitalist way of production, that expresses in the perpetuation of a society divided in classes, based in principles that end up minimizing the right to education and the right to learning, and so, the education is determined by the logic of forming labor force for capital by opposing the individual's social, political and human emancipation.

Keywords: Educational Policies. National Pact for Literacy at the Right Age. Right to the education. Right to learning.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Índices de Analfabetismo da População Brasileira.....	97
Quadro 2 –	Analfabetismo (1960 e 1970).....	99
Quadro 3 –	Distribuição do Percentual dos Estudantes nos Níveis de Proficiência entre leitura, escrita e matemática no Brasil, anos de 2013 (somente leitura e matemática) e 2014 – 3º ano do Ensino Fundamental – ANA - Ensino Fundamental.....	107
Quadro 4 –	Cadernos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.....	117

LISTA DE SIGLAS

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização

ABE – Associação Brasileira de Educação

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CEFAM – Centro Específico de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

CFE – Conselho Federal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

CINTERFOR – Centro Interamericano para o Desenvolvimento da Formação Profissional

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

DCNEM – Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio

DCNEP – Diretrizes Curriculares para o Ensino Profissional

EAD – Educação à distância

EPT – Educação para Todos

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

HIM – Habilitação do Magistério

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDORF – Instituto de Organização Racional do Trabalho

IES – Instituição de Ensino Superior

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC – Ministério da Educação e Cultura

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAR – Plano de Ação Articulada

PC – Partido Comunista

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDS – Partido Democrático Social

PISA – Programa Internacional de Avaliação de estudantes

PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil

PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROUNI – Programa Universidade para Todos

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEB – Secretaria de Educação Básica

SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEED – Secretaria de Estado da Educação

UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa

UNCME – União dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	11
1	CAPÍTULO 1 – A EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO: ASPECTOS CONCEITUAIS.....	16
1.1	EDUCAÇÃO NO CONTEXTO CAPITALISTA: PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS.....	16
1.2	O DIREITO À EDUCAÇÃO E AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	35
2	CAPÍTULO 2 – PAPEL DO ESTADO NA VIABILIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO.....	59
2.1	O ESTADO E SOCIEDADE: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	59
2.2	O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO DE 1990.....	69
3	CAPÍTULO 3 - O DIREITO À EDUCAÇÃO E O DIREITO À APRENDIZAGEM NO PNAIC.....	91
3.1	A FORMAÇÃO DOCENTE NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO: APONTAMENTOS HISTÓRICOS.....	92
3.2	PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE FORMAÇÃO CONTINUADA DOCENTE.....	103
3.3	PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO.....	116
3.3.1	Cadernos de Formação: Gestão Escolar no ciclo de alfabetização, criança no ciclo de alfabetização e a formação docente.....	116
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
	REFERÊNCIAS.....	134

INTRODUÇÃO

O estudo apresenta uma discussão referente a efetivação do direito à educação ou do direito à aprendizagem no contexto nacional brasileiro, por meio de seu objeto de pesquisa, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Evidenciou-se assim a contribuição da política educacional em vigência, seus desdobramentos na prática pedagógica dos professores alfabetizadores e na sua corroboração para a qualidade da educação brasileira no âmbito de sua implementação e implantação.

Diante das proposições iniciais a respeito do PNAIC, a problemática de pesquisa buscou analisar como o programa, a partir de suas ações, as quais são constituídas por eixos norteadores que envolvem formação continuada, material didático, avaliação e gestão, mobilização e controle social contribuíram para a efetivação do direito à educação ou para a efetivação do direito à aprendizagem na perspectiva da divisão social de classe, a qual se entende os direitos à aprendizagem como uma minimização de condicionalidades básicas para inserção do indivíduo no mundo de trabalho.

As questões norteadoras desta pesquisa são preocupações que surgiram no contexto da implantação deste programa na rede municipal de educação do Município de Carambeí - Paraná, enquanto essa pesquisadora atuava como coordenadora pedagógica. No ano de 2012, a pesquisadora teve oportunidade de participar do processo de implantação do PNAIC, cujo momento possibilitou evidenciar como a equipe gestora de uma escola pública de Ensino Fundamental dos anos iniciais problematizou e organizou as atividades vinculadas ao programa. Mediante questões pertinentes a alteração da realidade educacional frente às ações direcionadas pelo programa na prática pedagógica dos professores alfabetizadores foi possível inquirir e problematizar os objetivos apresentados neste trabalho.

A partir do contato imediato com as ações de formação do programa começaram a surgir indagações a respeito das reais contribuições do PNAIC para a educação. Assim, no cotidiano escolar vivenciou-se um movimento intenso no campo educacional, uma mobilização da Secretaria Municipal de Educação (SME) do município para operacionalizar a realização da formação continuada.

Paralelamente, a esse movimento a escola recebeu diversos materiais pedagógicos, livros de literatura, livros de apoio ao professor, enfim organizou-se a logística para sua efetivação na realidade escolar.

Esse percurso reivindicou o entendimento da coordenação pedagógica, que a princípio não obteve o conhecimento necessário para efetivar as ações pertinentes a mobilização, em virtude das atividades vinculadas à implantação de uma política pública direcionada aos professores alfabetizadores. A própria SME do município não informou à escola sobre o PNAIC, até iniciar-se o processo de seleção pública do orientador de estudos, pouco se sabia sobre o programa. Quando os encontros de formação começaram a acontecer, dúvidas e determinações distorcidas da SME do município impediram a participação das coordenadoras pedagógicas nas formações, o que gerou um estranhamento e uma pergunta: como as coordenadoras pedagógicas iriam auxiliar o trabalho pedagógico dos professores e contribuir para a efetivação das ações direcionadas a alfabetização?

Para responder essa questão inicial, realizou-se o acompanhamento dos professores na aplicação das sequências didáticas, propostas pela formação dos professores no decorrer das atividades do PNAIC, e assim ocorreu a integração dos envolvidos na dinâmica da formação. Contudo, ainda eram muitas as lacunas sobre o programa. Essa mobilização preliminar agregou-se a minha trajetória profissional enquanto professora alfabetizadora, que durante 12 anos, em sua vivência profissional acompanhou a implementação e implantação de diversas políticas educacionais, mas sem o entendimento da importância e da abrangência dessas ações na realidade escolar, bem como na intervenção destas na prática pedagógica.

Todo esse processo esboçado até a concretização do projeto de pesquisa, que veio a se configurar em uma dissertação de mestrado sobre o PNAIC, suscitou uma trajetória em busca de respostas, reflexões e análises as quais fizeram parte do processo de elaboração dos objetivos que nortearam a investigação. Pois,

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível de realidade e, portanto, algo importante e não descartável -, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto (NETTO, 2011, p.22).

Essa caracterização do contato do investigador com a aparência do objeto da pesquisa visa fundamentar a busca pela essência, nesse sentido, remete a realizar a seguinte indagação: o estudo do PNAIC, enquanto política educacional, pensada e destinada a formação continuada dos professores alfabetizadores possibilitou a efetivação do direito à educação, ou apenas reforçou a minimização desse direito, focalizando suas ações na efetivação do direito à aprendizagem?

Portanto, para que a pesquisa atingisse a resposta de seu objetivo geral, elencaram-se objetivos específicos, os quais foram se reconstruindo durante a investigação. A definição dos objetivos específicos encontra-se atrelada aos referenciais teóricos, os quais buscam orientar o processo de pesquisa à analisar o PNAIC no contexto de suas ações e eixos norteadores. Sendo assim, implicam em reconstruir a história da educação tendo como foco a relação da efetivação do direito à educação; ampliar o entendimento do Estado na elaboração de políticas educacionais para a qualidade da educação, analisar o papel da formação continuada como meio de minimizar a divisão social de classe e identificar no PNAIC avanços e possibilidades de melhoria na educação no âmbito dos anos iniciais do ciclo de alfabetização.

Para compreender essas inúmeras relações buscou-se embasamento em autores que discutissem sobre educação, direito à educação, qualidade da educação, políticas educacionais, Estado e seu papel social em uma sociedade pautada no modo de produção capitalista, dentre eles; Saviani (2008; 2010a; 2010b) Cury (1986; 1988), Oliveira (2013; 2015), Cunha (1978; 1985), Nagle (1976), Costa (1999), Lima (2011), enfim um referencial teórico atrelado a realidade educacional brasileira, submetida a interferências internacionais que determinam índices de desempenho, que interferem na elaboração de ações efetivas para a qualidade da educação no Brasil.

Os encaminhamentos metodológicos configuraram-se nos estudos e leituras sobre políticas educacionais, as influências dos aspectos políticos, econômicos e sociais que provocaram alterações na sociedade, conseqüentemente na realidade escolar. A pesquisa constituiu-se de cunho bibliográfico, o que competiu analisar os cadernos de formação do PNAIC, ano 2015, Caderno de alfabetização, Caderno de avaliação, Caderno de participação da comunidade escolar na efetivação do programa e o Caderno de Formação (2012), assim como seus documentos oficiais,

e regulamentações. Além da análise documental, destacaram-se no decorrer da pesquisa em itálico as fontes primárias, por estar atrelada a história da educação.

Pois, ao retratar-se no estudo a história da educação identifica-se então com,

[...] a nossa (de Marx e dele) concepção de história é, sobretudo, um guia para o estudo [...] É necessário voltar a estudar toda a história, devem examinar-se em todos os detalhes as condições de existência das diversas formações sociais antes de procurar deduzir delas as ideias políticas, jurídicas, estéticas, filosóficas, religiosas etc. que lhes correspondem (MARX – ENGELS, 2010, p.107).

Diante da fundamentação histórica esboçada averiguou-se a relação das políticas educacionais ao longo da discussão sobre a efetivação do direito à educação, a partir dessa premissa se entende as políticas educacionais como um espaço de “republicização da educação” (SAVIANI, p.41, 2010b), em que a organização da educação priorize a educação como direito de todos e dever do Estado.

Por meio desse entendimento de que as ações do Estado necessitam estar atreladas a cumprir com as proposições asseguradas e regulamentadas nos ordenamentos legais em sua efetivação e não apenas em sua proclamação, o PNAIC apresentou-se como um importante programa no contexto educacional, como uma política pública presente e atuante na formação continuada dos professores alfabetizadores e na efetivação da alfabetização dos anos iniciais do ensino fundamental. Como também, se destacou ao longo das análises as interferências pelas quais o programa é acometido frente às exigências e determinações do neoliberalismo, atrelado aos organismos internacionais em um contexto globalizador na educação.

Essas projeções para a investigação configuraram-se na sequência dos capítulos do estudo acerca do PNAIC, seguindo a fundamentação teórica de que “[...] o objeto da pesquisa tem, insista-se, uma existência objetiva, que independe da consciência do pesquisador” (NETTO, 2011, p. 22). Conforme essa premissa o estudo em sua concretização exigiu delimitações e organizações para se aproximar da essência do objeto a ser investigado na sociedade. Pois, no caso do PNAIC “[...] é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto” (NETTO, *ibidem*, p. 23).

Portanto, o primeiro capítulo buscou na conceituação da educação e do direito à educação elementos que esclarecessem a perspectiva de análise e as

categorias que permearam a investigação no sentido de abstrair as contradições e mediações inerentes ao processo de construção dos aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e educacionais em virtude do tempo e espaço pertinentes à realidade a ser estudada. O segundo capítulo objetivou discorrer sobre as ações do Estado por meio de políticas públicas, a efetivação dos direitos aos cidadãos, frente a um Estado de direito balizado como força pública, para tanto, reorganizou sob a égide do neoliberalismo suas ações na sociedade brasileira.

Concluiu-se então a pesquisa com o terceiro capítulo o qual contemplou a discussão acerca do PNAIC, como política educacional, cujas metas permeiam o objetivo de efetivar a alfabetização de todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, e também, como formação continuada aos professores alfabetizadores. Assim sendo, apresentou-se a reconstrução da história da educação brasileira, tendo em vista o referencial histórico sobre a formação inicial e continuada no contexto de constituição do ofício de professor na realidade brasileira.

Mediante essa organização buscou-se problematizar o contexto educacional brasileiro, e por meio do PNAIC, empreendeu-se o debate do programa tendo em vista a sua característica de instrumento pertinente para a efetivação do direito à educação e para a melhoria da qualidade da educação, ressaltando a sua continuidade frente às transformações políticas e econômicas extremamente transitórias no Brasil e as demandas internacionais que condicionaram e condicionam os objetivos elencados para a educação nacional.

CAPÍTULO 1

A EDUCAÇÃO ENQUANTO DIREITO: ASPECTOS CONCEITUAIS

No primeiro capítulo propõe-se introduzir a discussão relativa à educação e a sua conceituação, para assim evidenciar as concepções referentes a sua função social a partir da perspectiva de análise adotada para a presente pesquisa. Apresenta-se o debate conceitual da educação perante as relações sociais, tendo como categoria fundamental da perspectiva dialética a contradição (CURY, 1986). Como parte desta contradição evidencia-se a educação, tendo em vista a busca da realidade concreta em sua totalidade, a qual exigiu a reconstrução histórica da educação como um direito, mediante o embasamento legal e jurídico, expresso pelas constituições brasileiras, considerando os aspectos políticos, econômicos e sociais que organizaram os referidos marcos legais.

Consequentemente, o capítulo empreendeu o debate a respeito da conceituação dos direitos atrelados às novas demandas frente ao papel da escola na construção da identidade nacional, então, o direito à educação enquanto condição importante para a inserção do indivíduo na sociedade capitalista.

1.1 EDUCAÇÃO NO CONTEXTO CAPITALISTA: PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

Inicialmente entendeu-se a necessidade de discutir o aspecto histórico e conceitual do direito à educação. Para que, assim, os objetivos da pesquisa permitissem desvelar a realidade concreta, em suas “múltiplas determinações” (CURY, 1986, p.18) e contradições, e dessa maneira aproximar-se da totalidade, expressar o contexto do tempo e do espaço por meio da análise da realidade e suas influências sociais, econômicas e políticas.

Portanto, fez-se imprescindível conhecer a construção do direito à educação por meio dos pressupostos históricos referentes à visão de mundo, de homem, de sociedade e de educação, os quais subsidiaram a constituição de aparatos legais como garantia da efetivação das demandas da sociedade.

Ao elencar estes pressupostos procurou-se incluir a realidade concreta do objeto de pesquisa, o PNAIC, a construção do direito à educação, no seu movimento dinâmico (CURY, 1986), pois cada momento no espaço e tempo é determinado por uma diversidade de mediações intrínsecas à sociedade as quais possibilitaram avanços, retrocessos e mudanças. Ou seja, como se constituiu a relação entre os ordenamentos legais (as constituições brasileiras), as demandas da sociedade concernentes à educação, assim como as interferências da dinâmica política (políticas públicas educacionais) na história da educação no Brasil.

Em vista a considerar esse movimento dinâmico da sociedade dentro de sua complexidade social, política, cultural e econômica, é possível corroborar ao desencadeamento de reflexões condizentes com a problemática proposta em relação ao direito à educação e seus desdobramentos nas políticas educacionais da atualidade, enfatizadas na investigação por meio do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Entretanto, pensar na sociedade, em cada momento historicamente representado na esfera social ao longo do tempo, é pensar no homem como sujeito ativo, integrante do processo de construção da realidade a ser estudada.

Sendo assim, o homem e a sociedade são pensados em uma totalidade, são inseparáveis, pertencentes a um movimento imerso em acontecimentos contraditórios, resultado de “muitas determinações”, conforme Marx aludiu na Contribuição à crítica da economia política:

O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 2008, p.258).

Ao relacionar a citação acima à conexão entre sociedade e homem, pode-se apreender o concreto na configuração da síntese deste movimento nos determinantes históricos, tendo como ponto de partida o homem, enquanto ser social e histórico, determinado por aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, e assim representar o movimento dialético e dinâmico da realidade.

A história nesse enfoque é balizada pela produção de meios para a manutenção da existência humana, então à produção material do homem mantém

sua existência que está atrelada ao fato que o homem precisa estar vivo para fazer história (MARX, 2001). Essa premissa relaciona-se as representações do contexto e dos múltiplos fatos que são resultado da ação do homem em sociedade, ou seja, a prática social. Tal como complementa Cardoso (1981, p. 26), “[...] busca a história que fazem os homens na sua prática social”. Ou ainda, nas palavras de Marx (2011, p. 25), “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram.”

Partindo da perspectiva de análise da história como produção social presente nas relações de produção e nas relações sociais, os homens em sua práxis criam meios para manter sua existência material, essas exigências e determinações vão ao longo do tempo se aperfeiçoando, exigindo novas transformações materiais e assim novas necessidades.

Necessidades materiais que vinculam o homem ao sujeito histórico em sua vida em sociedade e por meio da divisão social do trabalho. Pois, o trabalho como categoria ontológica estabelece ao homem uma realidade concreta em que a atividade, antes natural e particular, transforma-se em atividade intencional, uma atividade social (MARX, 2001), em virtude de um coletivo.

Tendo em vista, o contexto social, o sujeito enquanto ativo na sociedade, isto é, em sua prática social estabelece relações sociais e relações de produção no trabalho. Essas relações constituem-se essenciais na manutenção do sistema capitalista, e assim o homem garante a sua existência material constituindo-se como força produtiva. E a eficiência do homem no trabalho associa-se a educação, que ao mediar o processo de inserção do homem no mundo do trabalho prepara a massa de trabalho para o sistema capitalista.

Nesse sentido, o trabalho e sua divisão dentro da sociedade capitalista, juntamente com o âmbito educacional, reproduzem a lógica de venda da força produtiva, com uma falsa consciência da concreta relação entre ambas, perpetuando esse ciclo de preparação da força de trabalho por meio da educação escolar¹, para acumulação de capital pela classe dominante.

¹ Saviani no artigo intitulado “O direito à educação e a inversão de sentido da política educacional”, publicado na Revista Profissão Docente (*online*) em 2011, esclarece como a sociedade moderna elegeu a escola como forma principal e dominante de educação, universalizando o ensino elementar, centrada na cidade e na indústria.

Assim sendo, verifica-se a preservação da vida material, o suficiente para continuar a manutenção das forças produtivas, no sentido de produzir e acumular mais-valia para o proprietário dos meios de produção, pois

[...] o que o operário obtém com o seu trabalho é o estritamente necessário para a mera conservação e reprodução de sua vida. Não queremos de nenhum modo abolir essa apropriação pessoal dos produtos do trabalho, indispensável à manutenção e à reprodução da vida humana, pois essa apropriação não deixa nenhum lucro líquido que confira poder sobre o trabalho alheio. O que queremos é suprimir o caráter miserável, desta, apropriação que faz com que o operário só viva para aumentar o capital e só viva na medida em que o exigem os interesses da classe dominante (MARX, 1999, p.32).

As diferenciações realizadas por Marx sobre o trabalho e a acumulação de capital elucidam a dependência de ambos no modo de produção capitalista, e assim a educação é agregada a essas determinações e pode exercer papel importante na busca pela superação destas relações de exploração que conferem ao trabalhador apenas sua sobrevivência material. Pois na relação entre educação e o modo de produção capitalista, explicita-se “[...] ser ela uma estratégia política e como tal, seu papel decisivo na reprodução social das sociedades classistas.” (CURY, 1988, p.1).

A relação homem/trabalho na sociedade capitalista e a divisão da sociedade em classes explicitam a função da educação como instrumento de preparação de mão de obra qualificada para a produção de mais valia e para a manutenção do modo organizacional pautado na exploração das forças produtivas do homem no trabalho.

Sendo que,

Como as classes sociais são a expressão das relações de produção dominantes na sociedade, e como dentro de uma formação social específica podem coexistir relações de produção diferenciadas que se expressam em frações da classe dominante, há diferentes meios de atingir e manter os interesses de classe vigente. No sistema capitalista, a classe dominante objetiviza a manutenção do sistema de propriedade privada, a divisão entre capital e trabalho e as relações sociais estabelecidas em termos de mercadoria (CURY, 1988, p.4).

Assim, Cury ao vincular o papel da educação na sociedade dividida em classes, como um meio de manter a ordem estabelecida pelas relações de produção, além de constituir-se como instrumento de dominação e perpetuação do

modo de produção capitalista; constata-a como forma organizacional permanente do contexto estabelecido e, desse modo, evidencia a relação direta do direito constituído a propriedade privada e aos proprietários, de perpetuar o comando sobre os meios de produção.

Logo, a educação ao reforçar a manutenção das desigualdades entre as classes sociais, dispõe as diferenças como condição natural destas relações sociais, direciona o trabalho educativo na formação de sujeitos conformados com a organização atual da sociedade. A persistente relação capital/subsistência/força de trabalho/mercadoria, ou seja, conforma o sujeito a viver em função da venda de sua força de trabalho, da remuneração, produção, consumo e da produção de outros sujeitos que também venderam sua força de trabalho. É nesse sentido, que se reduz o papel da escola como mera reprodutora e conservadora dessa lógica de exploração.

Nesse contexto de exploração e alienação da função social da educação, a teoria do capital humano² como redução do conceito de homem e de trabalho por meio da educação, se faz pertinente e atual, tendo em vista que o modo de produção vigente não se preocupa com as necessidades humanas, mas com a acumulação de capital. E para isso, a força produtiva dos indivíduos se constitui em mercadoria e em moeda de troca.

Dessa maneira, compreender a teoria do capital humano revela os reais interesses da classe dominante em sua relação à educação. E por meio da crítica a essa teoria é possível vislumbrar outros caminhos para a educação na sociedade capitalista, incorporando à análise a escola como “[...] *locus* onde se podem articular os interesses da classe trabalhadora” (CURY, 2006, p. 19).

A educação configura-se nessa perspectiva como lugar de inserção da classe trabalhadora e sua conseqüente ampliação de saber. Visto que, a prática educativa caracteriza-se nesse enfoque como prática mediadora promotora do interesse da classe trabalhadora. Desmistifica-se a condição intransponível da escola de mera reprodutora e mantenedora do modo de produção capitalista e de encontrar-se sempre a serviço pleno da classe dominante.

² Teoria difundida na década de 1960, em função de repassar uma imagem positiva do aspecto econômico na educação e o valor da economia para a educação. Mais que continua pertinente frente ao capitalismo monopolista a qual a sociedade brasileira evidencia em sua realidade e nas suas relações sociais, atrelada ao modo de produção capitalista, vislumbra-se o homem e o seu trabalho como capital humano.

Essa reafirmação da função social da escola, como mediadora dos conhecimentos construídos e acumulados historicamente pela humanidade (SAVIANI, 2008) a todas as classes sociais de forma igualitária, busca efetivar sua função sem distorções e/ou limitações. Ao delimitar as relações sociais de divisão de classes referentes à divisão social do trabalho, tendo como instrumento a escola, pode-se conjecturar que,

O conflito básico capital-trabalho coexiste em todas as relações sociais e perpassa, portanto, a prática educativa em seu conjunto. A relação de produção e utilização do saber revela-se, então, como uma relação de classes. [...] O que a sociedade do capital busca é estabelecer um determinado nível de escolarização e um determinado tipo de educação ou treinamento, nível que varia historicamente de acordo com as mudanças dos meios e instrumentos de produção. Esse nível, necessário à funcionalidade do capital, é historicamente problemático ao capital na medida em que, por mais que o capital queira expropriar o trabalhador do saber, não consegue de todo, de vez que a origem deste saber é algo intrínseco ao trabalhador e à sua classe (FRIGOTTO, 2006, p.25-26).

A relação entre educação, trabalho e capital e os conflitos que emergem dessas relações evidenciam o caráter ambíguo inerente ao papel da educação. Assim como expressam uma relação contraditória, pois ao limitar o conhecimento e treinar a classe trabalhadora, ao mesmo tempo promove à socialização do saber necessário a preparação da massa de trabalho para o sistema capitalista. Portanto, a classe dominante ao socializar o conhecimento com a classe trabalhadora gera uma contradição interna entre seus mecanismos de manutenção de poder e da lógica de acumulação do capital, pois o saber uma vez apropriado pelo trabalhador não pode ser dele expropriado.

Sendo assim, o homem ao produzir historicamente a realidade social é capaz de reverter essa perspectiva de exploração da educação, pois o,

[...] objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo (SAVIANI, 2003, p. 13).

Nesse processo de humanização, a trajetória e a consciência dos indivíduos podem reforçar a exploração do “homem pelo homem” (MARX, 1999, p.39), como

podem superar essa condição social para uma ampliação da educação, não a serviço do sistema capitalista, mais como uma via de acesso a superação desse sistema.

Nessa lógica de transformação da relação entre trabalho, capital e educação, vislumbram-se as políticas públicas como intermediárias, e assim possam direcionar os objetivos da educação no intuito da superação do sistema de exploração em que a classe trabalhadora encontra-se imersa. Diante desse contexto, buscou-se apreender como o direito à educação constituiu-se no PNAIC no sentido de assegurar esse direito por meio de uma política de formação de professores alfabetizadores.

Para que essa perspectiva de mudança torne-se realidade, a educação por meio da ação dos sujeitos precisa identificar os elementos culturais que possam promover nos indivíduos uma realidade diferenciada, a qual objetive a diminuição das desigualdades sociais. Necessita-se reconstruir, ou melhor, retomar a educação como um fenômeno próprio da natureza humana (SAVIANI, 2003), como um elemento central da sua condição humana.

Diante do fato das novas exigências do modo de produção capitalista, a classe dominante ao promover o conhecimento à classe trabalhadora possibilita que a educação não se limite a ser apenas um mecanismo de qualificação constituindo-se como força produtiva, caracteriza-se assim como um espaço para o processo de modificação da sociedade para além de suas necessidades materiais. A educação como um fenômeno para a transformação da sociedade, um processo intencional.

Como um processo intencional baseia-se no ato intencional do sujeito, suas ideias, seus objetivos, seus valores, sua ação. Logo possibilita então, a materialização de uma realidade em que a exploração não seja a atividade fim, e assim configura-se uma perspectiva de mudança, ou no mínimo de avanços significativos em direção à transformação da condição excludente da sociedade de classes.

Entretanto, este ato intencional, organizado na busca de transformações reais da função social da educação frente às determinações históricas da sociedade capitalista, necessita de intensa ampliação ao acesso, ao conhecimento historicamente acumulado pela humanidade à classe trabalhadora.

Para tal avanço,

A emancipação dos indivíduos, sua libertação das condições opressoras só poderia se dar quando tal emancipação alcançasse todos os níveis, e, entre eles, o da consciência. Somente a educação, a ciência e a extensão do conhecimento, o desenvolvimento da razão, pode conseguir tal objetivo (LOMBARDI, 2011, p.8).

Na ação intencional e consciente dos indivíduos em buscar por meio da educação, da ciência e do conhecimento instrumentos de luta contra a exploração, identifica-se uma via de acesso a libertação das condições opressoras. E para contextualizar e compreender o fenômeno educativo a partir deste viés, em que a educação seria um instrumento de emancipação, introduz-se na análise a necessidade de reconstruir como o direito à educação constituiu-se na história da educação brasileira, como um dos instrumentos para emancipação ou como um dos instrumentos de manutenção da ordem estabelecida.

Portanto, a análise entende a educação como um direito reconhecido e socialmente constituído na sociedade moderna, a qual é pautada nos direitos proclamados e nas normas escritas, ou seja, nos direitos positivos.³

Desse modo, em uma conjuntura mundial de reorganização social por meio de normas escritas remete-se primeiramente a Declaração dos direitos do homem e do cidadão⁴, em virtude de sua relação histórica com as mudanças ocorridas às quais culminaram com o advento da Revolução Francesa em 1789,

A França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo. A França deu o primeiro grande exemplo, o conceito e o vocabulário do nacionalismo. A França forneceu os códigos legais, o modelo de organização técnica e científica e o sistema métrico de medidas para a maioria dos países. A ideologia do mundo moderno atingiu as antigas civilizações que tinham até então resistido as ideias europeias inicialmente através da influência francesa. Esta foi a obra da Revolução Francesa (HOBSBAWM, 1961, p.61).

³ A sociedade moderna, centrada na cidade e na indústria, assumindo a forma de uma sociedade de tipo contratual, substituiu o direito natural ou consuetudinário pelo direito positivo. (SAVIANI, 2013, p. 745).

⁴ Inspirada na Revolução Americana (1776) e nos princípios iluministas, a Assembleia Constituinte da França revolucionária votou no dia 02 de outubro de 1789, dezessete artigos e um preâmbulo que sintetizaram os direitos liberais da primeira fase da Revolução Francesa, que em 1793 foi reformulada. Também serviu de base para as posteriores constituições da França e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Organização das Nações Unidas.

É inegável a influência da Revolução Francesa nas civilizações do mundo, sendo assim outorgou à humanidade um exemplo na luta contra o poder de uma classe sobre a outra, apesar da posterior reversão de poderes que ocorreram ao longo da consolidação da classe burguesa no ordenamento social. Ainda assim questões como o ensino público e gratuito, a posição da mulher na sociedade, o direito a greve e ao sindicalismo, constituíram-se em algumas das transformações sociais alicerçadas na referida revolução (OSTERMANN; KUNZE, 1995).

Nesse sentido, ao destacar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, no que trata o seu “**Art. 2º.** *A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão*”, exemplifica-se a garantia de direitos antes não presentes nas relações sociais.

Ao declarar os direitos como universais e naturais a todo cidadão a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão contribuiu ao longo da história como pressuposto à consolidação de direitos e oportunidades a todos, mediante diretrizes, como os princípios da liberdade e da igualdade, as quais fundamentam a doutrina liberal, ou seja, o liberalismo⁵.

Portanto, tendo em vista que a concepção liberal sustenta o modo de produção vigente em diversos países do mundo, dentre eles o Brasil, faz-se necessário compreender a doutrina liberal e seus delineamentos na educação. Sendo assim, explicitou-se suas convicções, seus princípios básicos: “[...] o individualismo, a liberdade, a propriedade, a igualdade e a democracia” (CUNHA, 1978, p. 28).

O individualismo como princípio, considera o indivíduo como um ser que necessita de respeito e detem especificidades, competências natas que precisam ser trabalhadas ao máximo de suas capacidades. Nesse princípio, fica evidente a responsabilidade assumida pelo indivíduo sobre seu fracasso ou sucesso, sendo livre e dotado de potenciais únicos, logo a organização da sociedade não lhe é empecilho para seu avanço social (CUNHA, 1978).

⁵ Segundo CUNHA (1978), assim como outros pensadores, o liberalismo se constitui em um sistema de ideias elaborado por pensadores franceses e ingleses no contexto de luta da classe burguesa contra a aristocracia. Seus principais idealizadores são Adam Smith, John Locke.

Atrelado ao individualismo tem-se o princípio da liberdade, como necessário para o indivíduo buscar meios de promover suas capacidades individuais. Ao conquistar seu progresso individual esse trará como consequência o progresso à sociedade. Pois, da liberdade individual decorre a liberdade política, econômica, intelectual ou religiosa, associa-se então o sucesso individual ao êxito da sociedade (CUNHA, 1978).

Além dos princípios do individualismo e liberdade, o princípio da propriedade enunciada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão o qual encontra-se posto no seu artigo 2^o, logo após os direitos naturais, perpetua-se sequer o Estado teria o direito de violar o que o indivíduo conseguiu com seus esforços, este, no entanto teria que zelar pela preservação da propriedade privada (CUNHA, 1978).

A relação evidenciada nos princípios expostos ressalta as bases de uma sociedade dividida em classes, tendo o trabalho como meio individual de sucesso econômico, consubstancia-se assim em um sistema de meritocracia. Ou seja, a ascensão social e o sucesso individual dependem exclusivamente do trabalho de cada cidadão, de seu esforço individual no sentido de conquistar melhores condições sociais e acumular bens, as quais estão protegidas por lei.

Essa regulamentação expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão enfatiza a relação real entre cidadania e sistema capitalista, pois “[...] fazem da cidadania um meio para assegurarem-se os direitos egoístas do homem privado.” (DUARTE, 2010, p. 81). Ao tratar o direito como garantia de acumulação de bens, e ao configurar-se inviolável, declara a perpetuação do modo de produção capitalista, polarizando definitivamente o indivíduo real do cidadão idealizado (DUARTE, 2010).

Assim, explicitam-se nos princípios liberais um sistema ideológico, em que o homem em relação as suas condições de produção insere-se em uma realidade em busca da acumulação de bens e da manutenção de sua existência material. Por meio desta busca incessante pela propriedade e pelo lucro, determina-se à maioria dos sujeitos a existência como condição mínima, sendo o cidadão idealizado e favorecido, o proprietário (FRIGOTTO, 2006).

A questão da igualdade neste contexto acirra as diferenças entre os indivíduos, pois entende-se nos princípios liberais que todo o sujeito tem

⁶ “**Art. 2º.** A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

particularidades a serem desenvolvidas, e se trabalhar utilizando esses potenciais acumulará bens e propriedades. É importante considerar que esse imperativo não é para todos, pois igualar os sujeitos é nocivo ao progresso da sociedade, a igualdade que se principia é a “igualdade perante a lei” (CUNHA, 1978, p. 31).

Dessa forma, para exercer seus direitos enquanto cidadão, as desigualdades sociais são reconhecidas perante a lei, objetiva-se a acumulação de bens materiais como recompensa justa aos indivíduos. O cidadão que souber utilizar seus dons natos desenvolvidos e dessa maneira destacar-se na sociedade terá seus direitos assegurados. Ao caracterizar a garantia dos direitos perante a lei, ou seja, por meio das normas escritas, configura-se uma sociedade abstrata (MARX, 1989), um ideal de sociedade, fundamentada em uma lógica de acumulação material,

O homem está longe de, nos direitos do homem, ser considerado como um ser genérico; pelo contrário, a própria vida genérica – a sociedade – surge como sistema externo ao indivíduo, como limitação da sua independência original. O único laço que os une é a necessidade natural, a carência e o interesse privado, a preservação da sua propriedade e das suas pessoas egoístas (MARX, 1989, p.27).

A organização social pautada nos princípios do liberalismo para manter a lógica dos direitos do homem e do cidadão, estabelece como princípio fim a democracia que, ao garantir a participação de todos no governo por meio da escolha de seus governantes, reforça a lógica de que, ao buscar o melhor para si o indivíduo estende as melhorias para a sociedade.

Evidencia-se a partir dos princípios que pautam o liberalismo, a ligação existente e inerente entre eles e, portanto, ao não garantir um dos princípios impossibilita-se a realização dos outros (CUNHA, 1978), tendo em vista o caráter do ideal, a realidade abstrata, ou seja, sua proclamação, que difere da realidade concreta.

Contudo, o liberalismo e seus princípios constituíram-se na realidade da Europa, do contexto pós Revolução Francesa. Em relação à concepção liberal no contexto brasileiro denotam-se especificidades importantes em relação à compreensão e influência desta corrente ideológica e seus princípios em nossa realidade.

Como destaca Costa (1999, p.135),

A luta que na Europa era contra o absolutismo real era, no Brasil, luta contra o sistema colonial. Liberdade, igualdade, soberania do povo, autonomia, livre comércio, todas essas palavras grandiloqüentes, tão caras aos liberais europeus, possuíam conotações específicas no Brasil. Lutar pela liberdade e igualdade significava combater os monopólios e privilégios que os portugueses detinham e as restrições impostas por Portugal à produção e circulação de mercadorias, principalmente as restrições comerciais que obrigavam os brasileiros a comprar e vender através de Portugal, na dependência de mercadores portugueses; significava também lutar contra as exações do fisco, os entraves da justiça distante e arbitrária, o monopólio dos cargos e distinções pelos naturais de Portugal; lutar, enfim, contra as instituições prejudiciais aos proprietários de terras ou a seus prepostos ligados à economia de exportação, que, ao lado dos mercadores, constituíam o grupo mais poderoso da sociedade colonial. Lutar pela liberdade de expressão significava lutar pelo direito de criticar o pacto colonial. Lutar pela soberania do povo era lutar por um governo livre de ingerências estranhas, independente de favores e imposições arbitrárias da Coroa portuguesa. Os liberais brasileiros opunham-se à Coroa portuguesa na medida em que esta se identificava com os interesses da metrópole. A luta contra o absolutismo era, aqui, em primeiro lugar, luta contra o sistema colonial.

As singularidades brasileiras aludidas nas palavras de Costa (1999) retratam os efeitos do liberalismo e suas influências, o qual se modificou de acordo com a realidade que o incorporou. Seus princípios sofreram mudanças para adequar-se a sociedade em que se fez presente. Portanto, as mediações ocorridas no contexto brasileiro apresentaram uma luta contra os desmandos da coroa portuguesa, a luta por um comércio sem intermediários, a abolição dos impostos altíssimos, enfim, a busca da liberdade da nação e sua organização, livre do julgo colonial.

Todos os imperativos relativos à constituição do liberalismo como ideal de sociedade livre, justa, igual a todos⁷, protege e assegura direitos perante a lei e exemplifica a base da organização que influenciou o mundo; por meio de seus ideais de progresso para as sociedades modernas, que refletiram na política, na cultura, na economia, enfim na proclamação de direitos que salvaguardassem os princípios liberais.

Destaca-se nesse contexto da conquista dos direitos do homem e cidadão, cujo legado está atrelado aos princípios liberais a realidade brasileira, por meio do

⁷ Esses princípios garantiriam a liberdade real entre os homens, e as desigualdades eram fruto do fato que nem todos os homens teriam a mesma capacidade para vencer na vida. (OSTERMANN; KUNZE, 1995, p. 8).

papel da educação na discussão, exposto no Plano Setorial da Educação e Cultura de 1971 (1972-1974), o qual foi publicado em 1972,

O ideal será que cada um chegue ao grau mais compatível com as suas aptidões; quanto mais educado o povo, tanto mais próspera a Nação; quanto mais educado o indivíduo, tanto mais capaz de viver em plenitude. É certo que razões de ordem intelectual impedirão que muitos alcancem o topo, ainda que franqueada a todos a escada. Mas é certo, também, que nos dias de hoje o filtro econômico barra, ainda, a escalada de jovens promissores. Enquanto não puder se abrir largamente as portas da educação a cada um, um interesse nacional recomenda que se favoreça a ascensão cultural dos mais talentosos, os mais capazes de mobilizar a ciência e a técnica em favor do progresso social.

A menção exposta na citação evidencia os princípios liberais, ao destacar questões referentes às aptidões cognitivas, as quais se justificam diante do interesse maior da nação e do seu progresso, reforça-se o individualismo, a liberdade e a igualdade dos cidadãos; para que todos os mais talentosos tenham o direito de desenvolver-se de acordo com suas aptidões natas. Com efeito, os princípios liberais reafirmam as barreiras materiais e assim limitam o espaço para todos, conseqüentemente o acesso a ciência e a técnica são privilégios dos mais qualificados em prol do progresso da nação.

Contudo, a questão das construções sociais associadas ao conhecimento e a ciência rompem com os ideais teóricos liberais, e conferem espaço a realidade concreta, ou seja, as relações sociais,

Desde o século XVIII o pensamento iluminista e racionalista afirmou a visão de que ciência e conhecimento iriam paulatinamente livrar o ser humano do sofrimento, das epidemias, da pobreza e da fome. Escapou a essa visão que o conhecimento e a ciência são construções sociais, portanto sua positividade ou sua negatividade dependem das relações sociais que as constituem (FRIGOTTO, 2013, p. 66).

Sendo assim, as determinações sociais ocasionaram aos princípios liberais uma realidade contraditória, isto é, a relação entre a proclamação dos direitos e sua efetivação na realidade social. Conseqüentemente o direito à educação e sua vinculação histórica aos direitos do cidadão e do homem, remetem a discussão a definir o termo “cidadão”, e sua diferenciação cidadão/homem, quem é o cidadão e quem é o homem nesses princípios, e como configura-se o exercício da cidadania desses sujeitos em uma sociedade pautada no capitalismo.

De fato, as indagações em relação ao cidadão, ao homem e a cidadania na conjuntura do modo de produção capitalista incorporam-se ao debate de maneira a elucidar-se como essas relações se configuram na construção e efetivação dos direitos, que no caso da investigação reportam-se ao direito à educação no PNAIC. Nesse aspecto Bóron (1995, p. 67) concentra as definições em uma frase “[...] a cidadania política abstrata da democracia burguesa com a descidadania social concreta que caracteriza as sociedades capitalistas.”

Pois, nesse contexto a luta dos cidadãos/homens pelos seus direitos, visto que historicamente evidenciou-se a busca pela garantia da educação enquanto direito fundamental para o desenvolvimento social, político, econômico e cultural do indivíduo na posição de cidadão, constitui a soberania do cidadão perante a nação.

Partindo da questão que os direitos são historicamente construídos pelos homens frente à quebra de sua liberdade, da sua condição natural de homem, a favor da luta pela institucionalização dos direitos proclamados, os quais não se efetivam muitas vezes pela divisão de classes. E assim, as circunstâncias políticas, sociais, econômicas exigiram a institucionalização de novos direitos referentes aos direitos conquistados pela lei e não efetivados. Ou seja, na busca da liberdade religiosa, ou política contra a exploração da elite sobre a classe trabalhadora, dos camponeses em busca de terra, dos pobres frente ao poder público ou ainda na luta pela erradicação do analfabetismo⁸; no caso da realidade brasileira caracteriza-se em minimizar as desigualdades educacionais e aumentar a população letrada, de forma gradativa por meio de políticas públicas educacionais intervencionistas.

Essas caracterizações inerentes aos direitos, os quais apresentam inúmeras diferenciações de acordo com as relações de produção e as relações sociais, refletem-se em categoriais que ampliam os direitos individuais em decorrência do movimento intrínseco da vida em sociedade, ou seja, no âmbito dos direitos civis, políticos e sociais.

Para auxiliar a compreensão das diferenciações dos direitos frente às múltiplas determinações sociais conferiu-se as distinções dos direitos entre civis,

⁸ Configurado na presente dissertação no objeto de pesquisa por meio das políticas públicas educacionais, diretamente remetendo-se ao Pacto pela Alfabetização na Idade Certa, tema de debate do terceiro capítulo.

sociais e políticos elucidadas por Thomas Humphrey Marshall⁹ (1967), a qual já se tornou clássica. Citado por autores como Saviani (2011) e Oliveira (2013), os quais ressaltam suas distinções, salvo considerarem suas contribuições um tanto formalistas, destacam a importância de se pensar nos direitos individuais da sociedade moderna e a questão das classes sociais no contexto de cidadania.

Além das distinções e constituições dos direitos entre civis, políticos e sociais observou-se uma correlação dos direitos com o desenvolvimento do conceito de cidadania. Segundo Marshall, em tempos remotos os distintos direitos estavam unidos em face das instituições que os presidiam estarem respectivamente amalgamadas. Um exemplo, na realidade brasileira configura-se no período histórico da “Política dos Governadores”, as decisões de comando político, judicial, encontravam-se nas províncias e não no governo central, assim como concentradas nas mãos de uma elite representativa da sociedade.

Para compreender a questão das instituições, necessita-se distinguir os direitos segundo Marshall, divididos pela história e seus fatos e “[...] atribuir o período de vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX .” (1967, p.66).

Os direitos civis são relacionados aos direitos de ir e vir, estão atrelados a liberdade individual, a livre expressão, o pensamento, a fé, a aquisição de propriedade e o direito à justiça, este último ligado aos tribunais de justiça. No que se refere ao elemento político, atribui-se o direito de participar das escolhas políticas na sociedade, tanto como detentor do poder (representante local), tanto como eleitor dos membros que o representarão, sendo as instituições nesse caso, o parlamento e o governo.

Em última distinção estão os direitos sociais, que são os direitos que garantem condições materiais mínimas de bem-estar e segurança. Direito “[...] a herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967, p.64). As instituições responsáveis em garantir os direitos sociais são os sistemas educacionais e os serviços sociais.

A relação entre os direitos civis, políticos e sociais e às instituições que os constituem e a construção histórica dos direitos evidenciados nas constituições,

⁹ Sociólogo britânico conhecido pelos seus ensaios, o qual se destaca *Citizenship and Social Class* (Cidadania e Classe Social), publicado em 1950. Analisou a cidadania atrelada aos direitos civis, políticos e sociais, nos séculos XVIII, XIX e XX respectivamente (MARSHALL, 1967).

tanto na Inglaterra, como posteriormente no Brasil, demonstram como o tempo e as influências dos países desenvolvidos estão presentes nas elaborações legais a nível global.

A importância das caracterizações de Marshall a respeito dos direitos possibilitou a compreensão de como as transformações na organização das sociedades em relação ao conceito de cidadania e do que é ser um cidadão, estão atreladas até os dias de hoje com as elaborações em normas escritas (Constituições) e com as conceituações a respeito dos direitos proclamados no devir histórico destas sociedades.

Cada século correspondente aos direitos civis (XVIII), políticos (XIX) e sociais (XX) apresentam fatos históricos, acontecimentos na sociedade os quais se consubstanciam na realidade concreta de determinada organização social. Ao revelar as relações de poder entre as classes sociais, os imperativos do modo de produção capitalista e as transformações em relação ao trabalho, o qual passa de servil para assalariado, reporta-se a realidade concreta não no mesmo momento temporal, mais em seu desenvolvimento econômico, político e social correspondente a cada sociedade e seu desdobramento social.

Por conseguinte, as caracterizações em relação aos direitos civis, políticos e sociais como elementos constituintes da cidadania na realidade brasileira constituíram-se expressos nas legislações, pois, acompanharam o percurso histórico de mudanças, avanços e retrocessos da sociedade. Assim como, suas particularidades em relação à efetivação dos direitos enquanto civis, políticos, sociais confluíram com as transformações sociais existentes no decorrer dos acontecimentos.

À vista disto, proclamam-se os direitos civis atrelados a igualdade para todos perante a lei, na prática evidenciava-se que “A igualdade perante a lei não existia” (MARSHALL, 1967, p.81), pois não se possuíam instrumentos jurídicos para os cidadãos se fazerem valer de seus direitos, ou seja, para exigir sua efetivação. Os indivíduos perante as leis escritas encontram-se no direito de usufruir de sua liberdade individual, porém a efetivação dos direitos esbarrava em inúmeros obstáculos, como, por exemplo, as divisões das classes sociais.

Na contradição presente na proclamação de direitos que encontram impeditivos na realidade social (como as diferenças decorrentes da divisão de classes evidenciadas no sistema capitalista) reforça-se o *status* de cidadania não

para todos como as leis aclamam. Na prática, na realidade concreta ocorre um distanciamento da teoria contida nas legislações. Essa relação contraditória revela “[...] no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade” (CURY, 1986, p. 30). Sendo assim, a proclamação dos direitos não garante na prática sua efetivação.

Entende-se assim que para sua efetivação na realidade concreta, os direitos políticos e sociais tornam-se instrumentos de luta em relação aos avanços necessários para consumação da igualdade de direitos do cidadão. Acaba-se por demandar uma proposta de cidadania para a sociedade moderna, caracterizada na afirmação de Marshall “As classes trabalhadoras, ao invés de herdarem uma cultura distinta conquanto simples, são agraciadas com uma imitação barata de uma civilização que se tornou nacional” (1967, p. 77).

Ou seja, ao não considerar as desigualdades entre as classes sociais e perpetuar-se leis e direitos para todos os cidadãos, reproduz-se uma falsa igualdade, pois as determinações econômicas, políticas, sociais e culturais constituem-se em elementos determinantes os quais proporcionaram as condições necessárias aos indivíduos de usufruírem seus direitos prescritos nas legislações.

Nesse sentido, ao comparar a classe dominante com a classe trabalhadora no que se refere às condições necessárias para usufruírem os direitos estabelecidos na sociedade, configura-se os direitos em direitos hegemônicos,

Mediante a difusão de sua ideologia tornar coesa toda a sociedade, ocultando as diferenças sociais pela proclamação do discurso igualitário. Contudo, tal adesão não se faz por adição, mas por contradição. O que repõe de modo mais claro a questão da hegemonia.

A hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral (CURY, 1986, p. 48).

Assim, por meio do consenso das classes sociais em direção a perpetuação dos direitos de forma igualitária ocultam-se as determinações e as mediações no contexto de luta entre as classes sociais. Ao garantir os direitos a todos, a sociedade retira a injustiça, e volta a proclamar a atitude do indivíduo em buscar na prática de seus direitos, “[...] os direitos civis que conferem a capacidade legal de lutar pelos

objetos que o indivíduo gostaria de possuir, mas não garantem a posse de nenhum deles.” (MARSHALL, 1967, p. 80).

Na educação os princípios elencados refletem a mesma lógica, pois para que o cidadão exercesse seus direitos políticos se fez necessário uma condição mínima de escolarização, saber escrever e ler seu nome, a princípio. Assim como, nas transformações do trabalho servil para o assalariado, na evolução da maquinaria incorporou-se aos trabalhadores requisitos mínimos para condução eficiente das novas tecnologias.

Nessa perspectiva de uma lógica de trabalho qualificado com novas exigências técnicas, a sociedade colocou ao cidadão a necessidade de fazer valer sua participação e conseqüentemente consolidou os direitos sociais. Assim, a educação dentro da lógica do modo de produção capitalista prepara os indivíduos minimamente escolarizados e aptos a desempenhar seus direitos políticos e civis, estes conseqüentemente exercem eficientemente seu trabalho, logo, promove no trabalho a perpetuação da divisão social de classes.

Toda discussão acerca da junção de direitos civis, políticos e sociais remete-se ao direito à educação minimizada pelo estabelecimento do direito à aprendizagem. Quando se entende a relevância de cada direito na conjuntura do exercício da cidadania, de como cada direito é indispensável para a soberania enquanto sujeito histórico compreende-se que as especificidades e determinações sociais, em desacordo com os direitos civis, políticos e sociais, gradativamente impossibilitam a plena efetivação dos direitos como uma unidade soberana do indivíduo.

Todos os direitos são redirecionados em prol da participação efetiva do indivíduo enquanto cidadão, essa ação intencional utiliza-se da educação como meio de efetivação concreta desses objetivos na realidade, tendo como pano de fundo na prática social, o direito à educação um alcance parcial de sua consolidação, e assim mediante os direitos de aprendizagem realizar a preparação de uma massa de trabalho um pouco mais qualificada em virtude das novas exigências tecnológicas, culturais e sociais do mundo do trabalho. Nesse momento, pergunta-se o papel das políticas públicas nessa constatação, justifica-se então a necessidade dentro desse contexto contraditório, entender se o PNAIC, enquanto ação real do sistema político educacional na formação dos professores alfabetizadores. E ainda compreender se este programa de abrangência nacional

busca efetivar o direito à educação ou apenas promover a minimização de conhecimentos básicos objetivados em direitos à aprendizagem.

Ao analisar o direito à aprendizagem como um meio de limitar o direito à educação ao promover aos indivíduos capacidade reduzida em sua apropriação dos conhecimentos, a serviço de uma ordem desigual, a da sociedade capitalista, vislumbra-se nesse sentido que,

O capitalismo de hoje não recusa, de fato, o direito à educação à classe subalterna. O que ele recusa é mudar a função social da mesma, isto é, sua função de instrumento de hegemonia. A educação como uma forma de apropriação do saber não o torna um elemento anódino. Envoltos por uma direção, o saber responde a interesses cujas raízes residem na necessidade de manter uma estruturação econômico-social que o torne uma força produtiva sem por em risco a organização social do trabalho (CURY, 1986, p. 61).

O fato de que, ao negar a real função social da educação, e reduzir-se a educação condicionamentos específicos inviabiliza-se a transformação da sociedade, constitui-se assim, o direito à aprendizagem, prioriza-se a apropriação de requisitos básicos para a inserção do indivíduo no mundo do trabalho, na vida material da classe trabalhadora; ao invés de efetivar-se o direito à educação como meio para se alcançar a emancipação humana. Nesse momento, as políticas públicas educacionais, nos moldes de programas direcionados a cumprir metas mínimas de um padrão educacional aceitável, perpetuam os objetivos da ordem capitalista, isto é, da ordem das desigualdades.

Para entender como o direito à educação se efetivou na teoria, ou seja, na sua proclamação por meio das leis e normas escritas ao longo do tempo da história educacional brasileira; a discussão do próximo tópico encontra subsídios nas “Constituições Federais” a partir da Independência do Brasil (Brasil Império) até a “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”. Deste modo, vinculam-se à investigação os pressupostos pertinentes à constituição dos direitos civis, políticos e sociais presentes nas leis em relação ao direito à educação, enfatizando os aspectos contraditórios entre a proclamação dos direitos e sua real efetivação na realidade educacional brasileira.

1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO E AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Ao propor a análise das normas e regras da sociedade com ênfase na história da educação brasileira, as quais foram instituídas por meio das legislações, referiu-se nesse momento da investigação aos direitos legitimados por meio das Constituições brasileiras, “[...] as quais não foram poucas sancionadas nos anos de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967” assim como Gomes (1983, p.9) enfatiza ao retratar as constituições; concluiu-se com a constituição atual de 1988, destaca-se que algumas são de cunho político-jurídico outorgadas pelo poder executivo e algumas resultaram de assembleias constituintes.

As transformações na realidade brasileira no que diz respeito à tentativa de organização da educação, se configuraram na história da educação inicialmente com a instauração da Assembleia Constituinte de 1823,

A Assembléia Nacional e Geral Constituinte de 1823, pelo discurso e pela forma, pela composição de seus membros e pelos projetos apresentados, constitui um observatório privilegiado dos problemas e das concepções sociopolíticas do Brasil, no primeiro quartel do século XIX. As propostas de lei, as indicações e os decretos, assim como os usos, o estilo e o conteúdo dos discursos revelam muito das orientações políticas e culturais que vão tomando forma e delineando a organização jurídico-política do Brasil independente (CHIZZOTTI, 2005, p.31).

A reconstrução histórica do Brasil no processo geral da Assembleia Constituinte de 1823, sua dissolução¹⁰ até a consolidação da Constituição de 1824, resume as relações de forças presentes na realidade da recém “nação livre”. Realidade cada vez mais prejudicada pelas despesas da nobreza, as más condições das províncias devido aos altos tributos associadas à miséria dos agricultores, artesãos empobrecidos e senhores de pequenos ofícios sem proteção real. Cenário que promoveu espaço para uma corrente nacionalista organizada pelo partido liberal, o qual professava um “liberalismo difuso” (CHIZZOTTI, 2005, p.32).

Esse quadro aliado aos interesses de um lado do partido liberal e de outro do partido dos realistas, juntamente com a publicação de Benjamin Constant “Princípios

¹⁰ Decreto de doze de novembro de 1823, o qual dissolveu a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa.

de política aplicáveis a todos os governos representativos”, bem como a divulgação do constitucionalismo europeu, que ganhou força com a revolução liberal do Porto, em 1820 (TEIXEIRA, 2008, p. 148), forçaram D. Pedro a instituir a Assembleia Constituinte brasileira.

A Assembleia Constituinte de 1823 apresentou dentre outras providências, alusão a questão educacional mediante o discurso inaugural feito por D. Pedro I, que declarava¹¹:

Tenho promovido os estudos publicos, quanto é possível, porem necessita-se para isto de uma legislação particular. Fez-se o seguinte: Comprou-se para engrandecimento da Biblioteca Publica uma grande collecção de livros dos de melhor escolha; augmentou-se o numero das escolas, e algum tanto o ordenado de seus mestres, permittindo-se além disto haver um sem numero dellas particulares: conhecendo a vantagem do ensino mutuo tambem fiz abrir uma escola pelo methodo Lacasteriano¹².

Em seu discurso de inauguração e instalação dos trabalhos da Assembleia Constituinte, o imperador D. Pedro I deixou claro suas tentativas de promover a instrução pública, porém, enfatizou a necessidade de um plano que organizasse por meio de uma legislação específica a educação. A alternativa para cumprir com a necessidade exposta pelo imperador foi “[...] a apresentação de um projeto que procurava, mediante a instituição de um prêmio, à melhor proposta. E assim estimular o surgimento de um ‘Tratado Completo de Educação da Mocidade Brasileira’.” (SAVIANI, 2010a, p. 119).

As discussões referentes ao plano ficaram muitas vezes minimizadas as questões do prêmio em si do que a definição de um projeto para organizar a instrução pública. Nessa conjuntura de debates, um dos membros da Comissão de Instrução Pública, Martim Francisco Ribeiro d’Andrada Machado¹³ reapresentou “A memória de Martim Francisco”, organizado em 12 capítulos, que se configurou em

¹¹ Annaes do Parlamento Brasileiro, Assembleia Constituinte. Sessão três de maio de 1823, p.15.

¹² O método Lancaster, conhecido também como Ensino Mútuo ou Monitorial, tinha como objetivo ensinar um maior número de alunos, usando pouco recurso, em pouco tempo e com qualidade. O método já vinha a ser conhecido no país desde 1808.

¹³ A obra de Dermeval Saviani (2010a) esclarece que Martim Francisco era um dos três irmãos Andradas, conhecidos como “a santíssima trindade”. Os outros dois irmãos eram Antonio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva e José Bonifácio de Andrada e Silva, o Patriarca da Independência. Também sobre José Bonifácio de Andrada e Silva figura de extrema importância na Independência do Brasil para maior aprofundamento ver “Da monarquia à República” de Emília Viotti da Costa, capítulo 2 ‘José Bonifácio: mito e história’, onde retrata com riqueza de fatos todo o desfecho da independência e o papel de José Bonifácio na emancipação política do Brasil.

um plano detalhado para organizar a instrução pública, que segundo a banca examinadora tratava-se em grande parte de uma cópia de “*Écritsurl’instruction publique*” de Condorcet.

Contudo, tanto “*A memória de Martim Francisco*” quanto o projeto de estímulo ao ‘Tratado Completo de Educação da Mocidade Brasileira’, foram deixados de lado pela assembleia em virtude do parlamento dedicar a atenção a outro projeto que envolvia a criação das universidades, o qual também não chegou a ser promulgado com a dissolução da Assembleia Constituinte.

Com a dissolução da Assembleia Constituinte, o Imperador outorgou em 25 de março de 1824, a primeira Constituição do Império do Brasil, a qual no corpo da lei refere-se à educação nos seguintes termos,

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

32) A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos.

33) Colégios, e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-letas e artes (BRASIL, 1824, s/p)

Evidencia-se na presente lei a educação enquanto um direito instituído a qual prevê instrução gratuita para todos, sendo relevante destacar que a mesma não estabeleceu as condições estruturais para que esse princípio legal se concretizasse na realidade educacional, entretanto, a questão educacional não ficou alheia, nem ignorada no ajustamento legal da época.

Com a reabertura do Parlamento em 1826, retomou-se a discussão em relação à organização da instrução pública no Brasil (SAVIANI, 2010a). No entanto, o Parlamento preferiu ater-se a um simples projeto de organização do ensino em detrimento ao projeto proposto por Januário da Cunha Barbosa¹⁴.

Em relação aos caminhos legais sobre a instrução pública no primeiro Império, D. Pedro I decretou a lei de 15 de outubro de 1827, “A lei das escolas de primeiras letras”¹⁵ a qual destaca-se,

¹⁴ O referido projeto pretendia organizar o ensino em quatro graus: 1º grau (as pedagogias), 2º grau (os liceus), 3º grau (ginásios) e 4º grau (as academias). O projeto não teve espaço nem de ser discutido na Assembleia, mas seu registro se configura importante pela presença das ideias modernas nas memórias de Condorcet.

¹⁵ A Lei das Escolas de Primeiras Letras constituiu-se em 17 artigos, o modesto documento legal contemplava os elementos que vieram a ser o conteúdo curricular fundamental da escola primária (SAVIANI, 2010a).

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

Art. 2º Os Presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os Professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembléa Geral para final resolução.

Art. 3º Os presidentes, em Conselho, taxarão interinamente os ordenados dos Professores, regulando-os de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares, e o farão presente a Assembléa Geral para a aprovação.

Art. 4º As escolas serão do ensino mútuo nas capitais das províncias; e serão também nas cidades, vilas e lugares populosos delas, em que for possível estabelecerem-se.

Art. 5º Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com a suficiência nos lugares delas, arranjando-se com os utensílios necessários à custa da Fazenda Pública e os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional, e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil (BRASIL, 1827, s/p)

A lei exemplificou como o império delegou às províncias o estabelecimento das escolas de primeiras letras. Evidenciou-se a responsabilidade das províncias em abrir e fechar turmas de acordo com a demanda das localidades. Salvo a exigência de passar a decisão pela Assembleia Geral, o direito à educação ficou relegado à precariedade das províncias em garantir em “*todas as cidades, vilas e lugares populosos*” as escolas de primeiras letras.

Além do fato das escolas não terem sido efetivadas por meio da “Lei das Escolas de Primeiras Letras” de 1827, apresentaram-se outras questões pertinentes que indiretamente trouxeram avanços na construção do direito à educação; as quais referem-se aos ordenados dos professores, o ensino mútuo como procedimento didático, a formação dos professores centralizada na capital do Brasil, e por fim os conteúdos que seriam aplicados ao alunado.

Em contrapartida, o governo central com o Ato Adicional de 1834, acabou por findar as perspectivas da Lei das Escolas das Primeiras Letras em desencadear o que seria a origem de um sistema nacional de instrução pública (SAVIANI, 2010a). Assim o governo central desobrigou-se da institucionalização das escolas primárias e secundárias delegando essa responsabilidade aos governos provinciais. A descentralização legalizada pelo decreto incorporado à Constituição do Império não conseguiu eximir-se das críticas,

Juristas, políticos, educadores questionaram a exclusão do poder central do campo da instrução primária e secundária. O ponto nodal da questão estava em saber se a competência conferida às assembleias provinciais, em matéria de educação, era privativa. Ao que parece, o entendimento dos parlamentares, nos anos imediatos que se seguiram à promulgação do Ato, é que se tratava de uma competência concorrente (SUCUPIRA, 2005, p.62).

A ênfase na descentralização oficializou a omissão do governo central em relação à instrução pública (SAVIANI, 2010a), mas essa omissão não pode ficar a cargo somente do Ato Adicional no que compete a não concretização das pretensões educacionais, pois, como Sucupira (*id*) enfatiza, seria necessário que a competência fosse privativa e, o que se concluiu no consenso da época, tratou-se de competência concorrente¹⁶.

A diferença entre as competências legislativas (privativas e concorrentes) que caracterizaram a descentralização do poder do governo central em legislar sobre educação primária e secundária na época do Brasil Imperial ficam manifestas nas análises realizadas desde a Constituição de 1824 até o Ato Adicional de 1834, nas palavras Cury,

A Constituição Imperial de 1824 adotou um regime centralizado nos Poderes Gerais que tinham proeminência sobre os Conselhos Gerais das Províncias. Por isso, a primeira lei geral de educação, datada de 15 de outubro de 1827, era uma lei imperial (hoje, diríamos: de

¹⁶ Ao mencionar competência privativa e concorrente, é importante compreender sua diferença. Seu entendimento passa pelos limites de autorização legislativa, conferidas aos entes federados, no caso aqui evidenciado, governo central e províncias. A competência privativa são as normas gerais sobre a incumbência do governo central, e as competências concorrentes são as leis normatizadas pelas províncias, em assuntos específicos como nesse contexto se refere à questão educacional (SAVIANI, 2010a).

caráter nacional) que legislava sobre a matéria e na qual se previa, por exemplo, a gratuidade no ensino primário aberto a todos os cidadãos, o método pedagógico, o currículo e os concursos de acesso. Os ordenados dos mestres tinham um piso e um teto nacional cuja regulação cabia às províncias com a aprovação da Assembleia Geral do Império. Essa lei era uma lei geral de educação primária dentro de um sistema imperial e centralizado de poder. Contudo, sua administração e fiscalização ficavam a cargo das províncias abrangendo apenas as vilas e lugares mais populosos. Em 1834, o Brasil Imperial conhecerá uma mudança altamente significativa. O Ato Adicional (Lei nº 16 de 12/08/1834), a rigor uma emenda constitucional, reconhece certa autonomia das províncias, eliminando a figura dos Conselhos Gerais Provinciais e dotando-as de assembleias legislativas provinciais e de Câmaras dos Distritos, estabelecendo uma divisão de recursos fiscais (2010, p.154).

A responsabilização decorreu da competência delegada a cada ente por meio das leis outorgadas. É relevante destacar que, precisa-se ter clareza de quais são as competências de cada ente em cada contexto histórico, para não incorrer em críticas infundadas. Mas a descentralização de responsabilidades na figura do governo central daquele momento histórico perpetuou-se na contemporaneidade, e assim evidencia-se o que “[...] eu chamo de linhas de continuidade na nossa história.” (NETTO, 2015, s/p). Enfim, acontecimentos históricos que se repetem ou continuam a exercer influência até os dias atuais na conjuntura política e legislativa do Brasil, como é o caso da descentralização de responsabilidades referentes à educação.

O contexto educacional do Brasil Imperial, o qual foi permeado pela Constituição de 1824, a Lei das Escolas de Primeiras Letras e o Ato Adicional de 1834, foram ordenamentos legais que configuraram agravamentos na realidade educacional do país, pelo fato de as ações do governo central não conseguirem efetivar os direitos expostos em seus princípios. A divergência entre a proclamação e a não efetivação do direito à educação (instrução pública) era uma situação que “[...] tornava frequente nos relatórios dos parlamentares da época e a demanda pela implantação de um serviço de inspeção de escolas. A situação estava, pois, a reclamar uma ampla reforma da instrução pública” (SAVIANI, 2010a, p.130).

A necessidade de reorganizar a instrução pública do país materializou-se na Reforma Couto Ferraz que teve continuidade na Reforma Leôncio de Carvalho. Sendo assim, em 17 de fevereiro de 1854 aprovou-se o “Regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do Município da Corte”, o qual foi deliberado pelo então ministro do Império Luiz Pedreira de Couto Ferraz, por esse motivo a reforma ficou conhecida como “Reforma Couto Ferraz”.

A “Reforma Couto Ferraz” dirigiu-se ao município da Corte, mas segundo o Ato Adicional de 1834 não tinha caráter privativo, mas concorrente, então sua influência se deu em âmbito de modelo nacional. Outro pressuposto importante do regulamento “[...] refere-se à adoção do princípio da obrigatoriedade do ensino” (SAVIANI, 2010a, p.131), além da regulamentação da inspeção nos estabelecimentos de ensino.

Contudo, mediante o crescimento do número de projetos¹⁷ voltados à instrução pública no fim do Brasil Imperial, dando seguimento, a Reforma Couto Ferraz, o ministro Leôncio de Carvalho por meio do decreto de 19 de abril de 1879 reformou a instrução pública. Esse clima de reforma educacional contagiou o parlamentar Rui Barbosa, e seu interesse pelo projeto educacional de Leôncio de Carvalho motivou-o a pesquisar uma literatura nova sobre como organizar a escola pública. Assim, construiu um projeto, e seus pareceres sobre a reforma foram divididos em duas sessões, uma em relação ao ensino secundário e superior e outra sobre o ensino primário. (MACHADO, 2010).

A importância da Reforma Leôncio de Carvalho justifica-se nas questões referentes a recursos financeiros necessários a ampliação da escola pública no Brasil. Um das questões da reforma contestada por Rui Barbosa referiu-se a liberdade de ensino e frequência, pois o parlamentar temia que apenas as escolas conferidas à igreja católica exercessem a liberdade exposta na reforma.

Em relação ao direito à educação sobressaiu-se a perspectiva de Rui Barbosa¹⁸ suas contribuições referentes às questões educacionais, o qual destacou em seus pareceres e projetos, a importância da obrigatoriedade do ensino, a responsabilidade do Estado em fazer cumprir o acesso a população a educação e a laicidade,

Nos pareceres, Rui Barbosa colocou a necessidade de o Estado assumir total responsabilidade para com a oferta da educação, desde o jardim de infância até o ensino superior, buscando garantir o acesso das camadas populares. Para a universalização do ensino,

¹⁷ Em todo o período que seguiu ao Ato Adicional de 1834, diversos projetos foram apresentados pelos parlamentares frente à situação da instrução pública no Brasil. Esse movimento foi acompanhado por um movimento internacional pela criação de instituições escolares (SAVIANI, 2010a).

¹⁸ Como Carlos Leôncio de Carvalho, ministro do Império, tornou público o Decreto 7. 247, que reformava o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império, Rui Barbosa fez parte da comissão da Câmara de Deputados encarregada de aprovar a parte financeira desse decreto e para isso escreveu os pareceres em 1882 e 1883 (MACHADO, 2010, p. 128).

defendeu a gratuidade, a laicidade e a obrigatoriedade, organizando um sistema nacional de ensino (MACHADO, 2010, p.42).

A Reforma Leôncio de Carvalho caracterizou-se como um movimento de transição em sua relação aos direitos estabelecidos e como estes constituíram. Em uma perspectiva histórica, as determinações, articulações e contradições estabeleceram as condições necessárias para que a educação se configurasse como algo indispensável para o homem exercer plenamente seus direitos a partir das primeiras regulamentações escritas e reconhecidas perante a sociedade (SAVIANI, 2013).

No decorrer desse movimento de transição da organização política do Brasil, direciona-se a investigação até 15 de novembro de 1889,

[...] um golpe militar com o apoio civil que, *ipso facto*, extinguiu o Império e eliminou consigo a Constituinte existente. Urgia criar um outro regime, substituir um governo e sobretudo dar à nação um conteúdo conforme a nova situação. Havia até mesmo uma expectativa de maior participação popular nos destinos do país (CURY, 2005, p.69).

Assim, a “*Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil*” foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, segunda do regime republicano¹⁹. Em relação ao princípio educacional, a Constituição de 1891, tratou da questão ao enfatizar a laicidade no ensino. Um avanço nessa questão específica, porém, um retrocesso às indicações em relação à educação em comparação com a Constituição anterior pela limitação do tema.

O novo contexto político da realidade brasileira, após proclamação da república segundo Costa (1999, p.402), “Os primeiros anos da República foram anos de agitação. Revoltas, conflitos, conspirações eclodiam por toda parte. Em meio a toda efervescência sobressaía à ação das classes armadas”. O interesse dos setores da sociedade da época encontrava-se envolvido no processo de construção do novo regime político do país (republicanos e monarquistas, civis e militares) e, conseqüentemente, a versão dos relatos de cada setor era determinada pela sua leitura particular em relação ao processo de transição²⁰.

¹⁹ Em 1890 o Marechal Deodoro assinou o decreto nº 510, uma Constituição Provisória, sob a direção de Rui Barbosa.

²⁰ Outra mediação relevante para a avanço e consolidação do capitalismo industrial no Brasil, nos primeiros anos da República, que surge como fonte de acumulação de capital e que deu

Além dos setores da sociedade presentes no processo destacam-se,

[...] a constituição etnográfica, a transição para um regime de trabalho agrícola e industrial de tipo europeu, as relações entre as nações americanas, a propaganda em prol da República promovida por meio de livros e jornais, a corrupção política e a deficiente administração do Império, a perniciosa influência do poder pessoal, a atuação do “numeroso partido republicano” existente em São Paulo, Minas, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a repercussão da Lei Áurea, a atitude da Armada e do Exército (COSTA, 1999, p. 389).

É notória a relevância de todas as mediações do momento histórico pelo qual o Brasil encontrava-se mergulhado, como a evidência das interferências de ordem internacional e todo o porvir dessas influências na organização do regime em consolidação. Além, do fato de o momento econômico passar de um tipo colonial para autônomo, “[...] considera-se essa década a fase de instalação do capitalismo no Brasil” (NAGLE, 1976, p. 12).

Nesse sentido, observou-se um período intenso na história do Brasil, com inúmeros debates e problemáticas a serem resolvidos, no campo econômico, social, político. A instrução pública nesse contexto, na vigência da Constituição de 1891, buscava ainda a efetivação do artigo 179 da Constituição Imperial de 1824 “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. O que se configura realmente na Constituição de 1891 é “um silêncio a respeito da gratuidade”²¹. Contudo, “[...] em troca determina-se a laicidade e garante-se a liberdade de profissão e de seu exercício” (CURY, 2005, p.77).

Importante salientar que os efeitos do contexto da Constituição de 1891²² propagam o “[...] perfil do liberalismo e do ‘Estado Mínimo’, o qual passa a ser firmado em lei, mas dentro de um pragmatismo elitista e excludente dos grupos oligárquicos no poder.” (CURY, 2005, p. 79).

extraordinário impulso a industrialização no país pela produção de mercadorias e formação de grandes fortunas, principalmente em São Paulo: a imigração (BASBAUN, 1968, p. 91).

²¹ Observa-se relevante indicar que independente de minimizar a questão educacional no que se refere a gratuidade, a Constituição de 1891 confere uma mudança na estrutura política nas províncias elevadas a estados federativos, e responsáveis pela educação em sua jurisdição.

²² Após o contexto da Constituição de 1891, registra-se em 1925 e 1926, a realização de uma revisão constitucional, finalizada em sete de setembro daquele ano. Em relação à educação, podemos destacar a discussão a respeito do dever do Estado de oferecer ensino a todos, especialmente à instrução primária. Encerrados os trabalhos, de acordo com Cury (2005), a educação fica a cargo das pessoas políticas, na composição da “Política dos governadores”.

Quanto ao direito à educação, o que se entende imprescindível nesse contexto republicano de reorganização escolar, é conhecer primeiro a sociedade brasileira e suas características básicas, o que perpassa analisar como as classes sociais dominantes se organizaram em relação ao poder político, para assim estabelecer as conexões com a instrução pública da época (RIBEIRO, 1998).

Diante disso, os anos seguintes apresentaram um quadro de intensa propagação dos princípios do liberalismo, frente ao contexto econômico, político e social do Brasil. Assim,

O ideário liberal, então difundido, se compunha, basicamente, de dois elementos, em torno dos quais girava a luta para alterar o *status quo*: representação e justiça. Através dessas vias se pretendia mudar o sistema de representação vigente e alcançar a recomposição do poder, nessa tarefa, tentou-se interromper o processo que cimentava a união entre as camadas superiores e dirigentes – a célebre “política dos governadores” – tentativa que foi o grande trunfo de que se valeu a Aliança Liberal, na estimulação da atividade revolucionária de 1930 (NAGLE, 1976, p. 97).

Em relação ao contexto educacional e à construção do direito à educação, a década de 1930 foi marcada pelos efeitos dos movimentos políticos, a incapacidade da República em garantir a laicidade e a universalidade da instrução aos cidadãos. Aspectos que culminaram no movimento dos renovadores da educação, expressos no “Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova” o qual consumou o conflito e a ruptura entre católicos e escolanovistas.

A incapacidade do governo republicano em garantir a laicidade atrelou-se ao inconformismo da Igreja Católica em perder seus espaços na educação da nação. O movimento pela conquista da legitimação tanto da concepção tradicional, representada pela Igreja Católica e da concepção moderna, representada pelos escolanovistas, apenas “[...] revelou um equilíbrio de forças com a aprovação da Constituição de 1934” (SAVIANI, 2015, p.62). E esse equilíbrio manteve-se de 1930 até 1945, devido à fundação em 1938 do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - INEP. A fundação do INEP teve na época a função de unir e incentivar as experiências de renovação pedagógica no Brasil, tanto dos católicos como dos escolanovistas (SAVIANI, 2015).

Todo esse quadro de renovação pedagógica na década de 1930, entre os católicos e os escolanovistas, constituiu-se em um movimento relevante, em razão

elencou questões importantes para educação, a mais marcante, o “Postulado da Escola Nova que coloca a criança no centro do processo educativo.” (SAVIANI, 2015, p. 62).

O embate entre católicos e escolanovistas ganhou destaque pela sua contribuição em relação às questões educacionais, as quais configuram-se na Constituinte de 1934²³,

Vejamos, pois, cinco temas que para nós retratam as principais questões educacionais que foram tratadas na legislatura. São eles: 1. a participação da União em todos os ramos e níveis de ensino; 2. o direito à educação; 3. a ação supletiva da União aos Estados e municípios; 4. a aplicação dos recursos públicos em educação, 5. o ensino religioso (ROCHA, 2005, p. 122).

Especificamente o direito à educação na Constituinte de 1934 foi disciplinado pelo artigo 149,

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934, s/p).

O enfoque referente à educação a partir deste ordenamento legal configura o direito de todos e o dever dos poderes públicos em proporcioná-la. Registrou-se a partir desse momento e em todas as constituintes posteriores, o disciplinamento do Estado ao direito à educação. Assim, “Podemos verificar que a Constituição de 1934²⁴ promoveu avanços significativos no que se refere à melhoria na qualidade da prestação da atividade educacional pelo Estado.” (TEIXEIRA, 2008, p155), ao menos no que compete a proclamação do direito.

Sendo assim, na Constituição de 1934, no Capítulo II, “Da Educação e da Cultura”, que integra o Título V – “Da Família, da Educação e da Cultura” dispõe-se

²³ A Constituinte que deu origem à nova Carta Magna afastou-se do ideário liberal e se filiou aos princípios das Constituições Mexicana (1917) e Alemã (1919), que traziam disposições relativas aos direitos sociais.

²⁴ Outro destaque da Constituição Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1934 é o “Art. 150 - Compete à União: a) fixar o 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;” (BRASIL, 1934, s/p).

um capítulo todo sobre o direito à educação. A realidade brasileira neste momento com o impulso da industrialização e urbanização redimensionou a questão educacional (SAVIANI, 2009), ao propor novas questões e perspectivas de trabalho, em consonância com a lógica do desenvolvimento do mercado de trabalho em ascensão, frente às mudanças da estrutura social.

Em conformidade ao processo de crescimento urbano-industrial que assinalou o golpe em 10 de novembro de 1937, o qual caracterizou-se “[...] um período de transição do processo histórico em que, derrubada a aristocracia rural do café, não havia ainda uma classe ou grupo de classes suficientemente forte para substituí-la.” (BASBAUN, 1968, p. 151), assim foi nesse clima de domínio por meio da força que outorgou-se a nova Constituição, incorporou-se as transformações políticas decorrentes da instauração autoritária do Estado Novo,

A crise política dos anos 30-37 faz-se acompanhar de uma forma de participação política à margem dos padrões institucionais vigentes. Esta conjuntura política particular introduz um teor de instabilidade política que age como novo fator de pressão no sentido de uma mudança de regime político: o fortalecimento do Executivo aparece como condição de preservação da ordem e, portanto, de sobrevivência dos grupos dominantes.

Em tais circunstâncias, a maior autonomia da burocracia estatal, entre 1937/1945, revelaria, em questões centrais, pontos de contato com as aspirações dos setores dominantes da sociedade brasileira, na medida em que o novo regime viabiliza o avanço das forças antioligárquicas, eliminando paralelamente suas correntes mais radicais, vale dizer, viabiliza a mudança sem contestar as bases de sustentação da ordem capitalista em transição (DINIZ, 1983, p. 84).

Diante da estrutura de um governo centralizador e autoritário, Getúlio Vargas aproveitou-se do conflito entre as classes dominantes da época para assim chegar ao poder em 1937. Excluiu as forças ideologicamente indesejáveis, apoiou a burguesia industrial emergente, portanto, canalizou os conflitos e interesses dessas forças políticas e atrelou-as à inconsistência na condução dos enfrentamentos existentes na estrutura política anterior.

Uma vez que as regulamentações legais nacionais da Constituição de 1937 encontram-se atreladas ao contexto político, social e econômico, ocorreram poucas alterações no texto da Constituição de 1934. Contudo, em alguns princípios relativizou-se e acrescentou-se leis orgânicas do ensino, que ao invés de integrar um sistema de ensino no país, fragmentou, dividiu o ensino em etapas e acentuou o

direcionamento à preparação profissional para o mercado de trabalho de acordo com a lógica de incentivo à industrialização (SAVIANI, 2010a).

No que diz respeito à gratuidade do ensino na Constituição de 1937, o artigo 129 acabou por afiançar “[...] a existência de distinção entre as escolas destinadas à elite e aquelas voltadas à população menos favorecida.” (TEIXEIRA, 2008, p.157), o que se consolidou legalmente no artigo 130,

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937, s/p).

Legitimou-se na letra da lei, ou seja, no artigo 130 da Constituinte do Estado Novo de 1937, as diferenças sociais entre os mais favorecidos e os menos favorecidos, incorporando prerrogativas de desigualdade de direitos entre os cidadãos.

Assim o período de ditadura e poder pessoal de Getúlio Vargas, respaldado pelo apoio de um grupo forte, possuidor de armas, organizado e disciplinado, as “Forças Armadas” até seu fim em 1945, deixou na realidade do Brasil inúmeras heranças, entre elas: a inflação, a queda da moeda nacional e o aumento exorbitante dos preços (BASBAUN, 1968).

A conjuntura brasileira exposta também evidenciou-se no pronunciamento de Aliomar Baleeiro, nos trabalhos da Assembleia Constituinte do dia 10 de junho de 1946, ao desabafar “*Creio que esta é a mais cética, a mais melancólica das Assembléias Constituintes, que já se reuniram no Brasil. Nenhum de nós parece que acredita estar construindo para os séculos.*”²⁵, esse desabafo entende-se pelo fim da segunda guerra mundial, e principalmente pela libertação do Brasil do regime ditatorial da “Era Vargas”.

Em conformidade com Oliveira (2001, p.165), no que compete a legislação outorgada em 1946, complementa-se,

²⁵ Anais da Assembléia Nacional Constituinte de 1946. Rio de Janeiro, Senado Federal, 1946, volume XII.

[...] a Constituinte de 1946 refletiu o momento histórico e social vivenciados pelo mundo e pelo País. Terminada a Segunda Guerra Mundial, assinados os acordos de Teerã, Yalta e Postdam, bem como realizados os julgamentos de Nuremberg, ficaram delimitadas as áreas de influência americana e soviética em nível internacional. No cenário nacional, 1945 e 1946 foram anos marcados por um grande número de greves, para as quais contribuíram várias categorias, entre elas bancários e portuários, o que contrariava as orientações do Partido Trabalhista do Brasil (PTB) e do Partido Comunista (PC).

O clima na sociedade da época era de uma possível volta da democracia, nos moldes conhecidos anteriormente à “Era Vargas”, dessa maneira “[...] trouxeram novas esperanças de democracia em uma nova era depois de quinze anos de angústias, desilusões e temores.” (BASBAUN, 1968, p. 169).

Quanto ao texto aprovado e promulgado em setembro de 1946, o direito à educação foi disciplinado nos artigos 5º, XV, d, e 166 a 175. Mais uma vez, seguindo os moldes da Constituição de 1934. Sendo assim, a educação continuou caracterizada como direito subjetivo público. A União conservou a sua competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, autorizou os estados a legislarem em caráter complementar (TEIXEIRA, 2008).

Sublinha-se a volta da união da Igreja com o Estado, com a inclusão na lei do ensino religioso, marcado como ponto mais polêmico. A responsabilidade pela educação foi designada aos pais, família e estado,

CAPÍTULO II

Da Educação e da Cultura

Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.”

Art 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem (BRASIL, 1946, s/p).

A responsabilização em relação à educação regulamentada na Constituinte de 1946 provocou inúmeros debates, designou-se aos Estados e a União a responsabilidade de repassar aos municípios a administração pública da educação, desde que estes seguissem os princípios definidos pelo estado.

Ainda sobre a Constituinte de 1946, destaca-se o artigo 5, inciso XV, alínea d “a competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946, s/p). Para cumprir a competência em ênfase, constituiu-se

uma Comissão para elaborar o anteprojeto da LDB sob a presidência de Lourenço Filho, o qual não pode assumir, mais contribuiu e esboçou um preâmbulo do projeto, que em virtude de inúmeros debates entre os representantes do governo Dutra, na figura de Gustavo Capanema²⁶, foi arquivado, retomado para sua primeira discussão apenas em 1957 (SAVIANI, 2010a).

Em meio ao movimento em defesa às escolas públicas e o movimento em defesa às escolas católicas, isto é, a escola privada, está última entendeu que “universalizando-se a escola pública e gratuita” (SAVIANI, 2010a), seria o mesmo que reduzir os espaços da igreja no contexto educacional. Já do lado das escolas públicas Saviani (2010a) identificou três correntes básicas de pensamento, a liberal-idealista, liberal- pragmatista e a tendência socialista²⁷.

Os anos que se seguiram foram de grandes agitações em função do embate entre escola pública e escola particular. Nas agitações registradas na época, vários setores da sociedade civil, a Igreja e a imprensa se manifestaram a respeito²⁸. Nesse momento, o qual caracterizou-se diferente da década de 1930, os renovadores ocuparam espaço no campo educacional, e foram considerados por autoridades o guia da modernização das escolas e da administração pública.

Assim, em relação aos desdobramentos da Constituição de 1946, Boaventura (2005, p. 196) registra que, “Com ela começa o ciclo das leis de diretrizes e bases.” Fato que permitiu a descentralização da educação, a institucionalização dos sistemas de educação e a recriação dos Conselhos de Educação. Avanços importantes para futura efetivação da universalização de acesso à educação como direito social, gratuito e laico.

²⁶ Nesse momento Gustavo Capanema era o líder do governo na Câmara, e tendo sido ministro da Educação na Ditadura manifestou-se contra o projeto, ao legar que o projeto mostrava-se antigetista (SAVIANI, 2010a).

²⁷ A teoria liberal – idealista atribui a educação o papel de formar o indivíduo autônomo, sem considerar as condições sociais em que vive. A teoria liberal pragmatista entende ser o papel da educação ajustar os indivíduos a realidade social em mudança. A tendência socialista compreende a educação a partir de seus determinantes sociais, considerando-a um fator de transformação social provocada (FERNANDES, 1960, p. 172).

²⁸ Dentre as inúmeras publicações destacam-se: Revista Vozes (da Igreja Católica), publicando entre 1957-1962 84 matérias referentes á educação. A Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (INEP) publicou entre 1956-1963, 30 matérias sendo a maioria em defesa da escola pública. A Revista Anhembi, publicou entre 1957-1962, 30 artigos. O jornal O Estado de São Paulo em defesa a escola pública, publicou 60matérias entre 1957-1961. O Correio Paulistano (São Paulo) e a Tribuna da imprensa (Rio de Janeiro) fizeram frente à escola privada. Registra-se a publicação da coletânea de Roque Spencer Maciel de Barros em defesa da escola pública, com 55 textos com a colaboração de 12 autores, todos professores de reconhecimento na área educacional (SAVIANI, 2010a).

Os outros setores da sociedade, na década de 1950, direcionaram o país para a industrialização, com a incorporação da classe dominante contribuiu-se para a intensificação do setor industrial. Tendo como desdobramento a ampliação do mercado interno, pois o Brasil como país em desenvolvimento e dependente de vários interesses econômicos, encontrou muitos obstáculos. Obstáculos estes que só foram superados pela força em 1964 (CUNHA; GÓES, 1985).

Seguindo a lógica das agitações nacionais, nesse contexto político, econômico e emergente, após mais de uma década de propostas e debates, em 20 de dezembro de 1961 foi promulgada a Lei nº 4.040, a primeira LDB do Brasil, que entrou em vigor 1962, como consta em seu artigo 120. A nova LDB proclamou como primeira medida a instalação do Conselho Federal de Educação (CFE) que em sua composição tinha Anísio Teixeira²⁹ que tutelou a elaboração do Plano Nacional de Educação³⁰. Dentre suas disposições o PNE de 1962 elevou os índices mínimos de recursos federais para a educação.

Dando seguimento a reconstrução histórica, adentra-se em um momento da história brasileira que deixou marcas profundas na sociedade, a ditadura militar. É notório que o passado do Brasil foi marcado por momentos na sua estrutura política que demarcaram situações semelhantes. Contudo, no que se refere especificamente ao Congresso Constituinte denota-se de “[...] 1966-1967, esvaziado e tolhido pelo regime militar e autoritário” (FÁVERO, 2005, p. 231).

Mas o que imperou nos discursos após o golpe militar de 1964, “[...] era uma constante a seguinte temática: as Forças Armadas levantaram-se para salvaguardar as tradições, restaurar autoridade, manter a ordem, preservar instituições.” (SAVIANI, 2010a, p. 364).

Efetivamente em relação ao direito à educação, destaca-se a intervenção de uma instituição, a Associação Brasileira de Educação³¹ (ABE), a qual defendeu a

²⁹ Com base no cálculo matemático arquitetado por Anísio Teixeira em relação aos recursos que a União repassaria a cada unidade da federação, em 1962 para o Plano Nacional de Educação, configura-se a inspiração para em 1996 criar-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual foi mantido em 2006 com a substituição pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

³⁰ O Plano Nacional de Educação estava previsto no parágrafo 2º artigo 92 da LDB, que foi aprovado e homologado pelo então ministro Darcy Ribeiro.

³¹ Essas propostas de defesa a educação foram aceitas pelo Ministério da Educação, o que gerou uma dualidade de propostas, uma do Ministério da Educação e outra do Ministério do Planejamento, acabou por ser aceita a proposta do Ministério da Educação nos moldes da “teoria do capital humano”.

educação e lutou por percentuais mínimos de recursos públicos. Mas a Constituição acabou por disciplinar que,

Não foram fixados percentuais da receita tributária para aplicação obrigatória e estabeleceu-se, ainda, que a gratuidade do ensino ulterior ao primário seria substituída, sempre que possível, pela concessão de bolsas de estudo, cujo reembolso seria exigido no caso do ensino superior (HORTA, 2005, p. 239).

A Constituição de 1967, sob a égide do Regime Militar, integrou um elemento que relativizou a gratuidade do ensino com a instauração das bolsas de ensino, descaracterizou o direito à educação a todos os indivíduos, desconsiderou a dimensão sócio-econômica das famílias brasileiras, circunstância que refletiu na conjuntura histórica do Brasil. Um momento de cerceamento da liberdade e da igualdade. Pode-se observar com mais clareza no trecho seguinte da Constituição de 1967, em seu “§ 2º - *Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo*” (BRASIL, 1967, s/p).

Com o advento da emenda constitucional de 1969 agravou-se a situação e anulou-se a participação política nas decisões do País, e, assim a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterou profundamente as disposições relativas ao direito à educação. Vale ressaltar a substituição da liberdade de cátedra pela liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério. A obrigatoriedade para investimentos foi estabelecida somente aos municípios (TEIXEIRA, 2008).

A correlação entre a mudança na liberdade de atuação do professor em sala de aula e a diminuição de recursos, isto é, a delegação aos municípios em fazer valer o direito à educação, constituiu-se em elemento histórico importante no atraso na efetivação desse direito.

Posteriormente, a Lei nº 5692/71 especificou os dispostos no artigo 176 previstos na emenda constitucional de 1969, “*O ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais.*” (BRASIL, 1969, s/p). Esclarecendo “*para efeito do que dispõe os artigos 176 e 178 da Constituição, entende-se por ensino primário a educação correspondente ao ensino de primeiro grau.*” (BRASIL, 1971, s/p).

Com a implantação da Lei nº 5692/71 dobrou-se o tempo de escolaridade obrigatória e de gratuidade pelo Estado. A consequência desta alteração na legislação, no que se refere à proclamação do direito à educação tem o efeito de abertura, acesso, obrigatoriedade e um grau de permanência das crianças na escola. Destaca-se que a extensão pretendida pela lei, aconteceu de forma gradativa.

E segundo Cunha (1978) as conclusões em relação a essa abertura dada pela Lei nº 5692/71, ainda resultaram na discriminação das classes de baixa renda em função do acesso, devido suas condições socioculturais, a reprovação devido à baixa qualidade de ensino nas escolas sem estrutura física e material, para ampliação das matrículas.

A contradição presente no fato de falta de estrutura física, material e humana, em específico da época compara-se a algumas políticas públicas educacionais atuais que muitas vezes são determinadas e ignoram a realidade da comunidade escolar e da realidade da escola, está sem um mínimo de estrutura material e física para efetivar com qualidade o ensino. Então, “A educação, enquanto instrumento de disseminação de um saber mais abrangente, entra em contradição com a sociedade capitalista.” (CURY, 1986, p. 71). Ao implantar-se uma lei no campo educacional mediante a falta de recursos e condições para sua implantação restringe-se o acesso a todos de usufruir de seus direitos prescritos. A contradição inerente torna o que é um direito em instrumento de luta, quando simplesmente afasta dos indivíduos a conquista do seu espaço, portanto proclama-se e não se efetiva o direito.

Os contextos históricos analisados até o momento na investigação sobre o direito à educação contribuíram para elucidar os desdobramentos políticos, sociais, econômicos e culturais de cada período reconhecido na história da sociedade brasileira. Consequentemente todo esse processo repercutiu-se na demanda legislativa e sua elaboração, no poder político e na promulgação de cada constituinte.

A reconstrução do direito à educação na história da educação brasileira por meio das legislações evidenciou as ações governamentais em relação à instrução pública, e encontraram-se atreladas às normas escritas, constatou-se assim a proclamação anterior a efetivação, e em muitas das vezes apenas a proclamação. As carências sociais da realidade frente às transformações políticas, econômicas e culturais embasaram as modificações nas leis específicas da educação, em virtude

de determinações alicerçadas nas relações de força e conflito nas relações entre as classes sociais, conseqüentemente refletidas na educação e no mundo do trabalho.

Sendo assim, ao realizar-se à reconstrução histórica da última e atual constituinte brasileira, necessita-se analisar os anos que antecederam o advento de sua promulgação. Posto isto, os desdobramentos sociais da década de 1980 foram importantes para entender-se a exigência da construção de uma nova legislação.

A nova constituição teve como exigência a elaboração de um conteúdo que representasse o fim da ditadura militar, a liberdade de expressão, a amenização da violência em todas as suas esferas, a participação popular como direito, a escolha de um novo presidente da república na tentativa de reaver o direito ao voto direto. O que não foi possível por meio das “Diretas Já”³², no entanto, mobilizou a sociedade.

Além das caracterizações referentes à década de 1980, sobre a agitação popular, o clima de esperança em mudanças sociais reais, de forma alguma pode-se negligenciar que nessa década, especificamente em 1988, instaura-se no Brasil reformas no atual Estado Democrático de direito, com a promulgação de uma Lei Maior que acarretou várias inovações (CURY, 2010).

A Constituinte de 1988 iniciou seus trabalhos de elaboração no governo do Presidente José Sarney. Em relação à administração do governo Sarney e as medidas econômicas delineadas não obteve-se êxito em amenizar o problema inflacionário no Brasil. Assim, a Constituição de 1988 ganhou destaque na busca de reorganizar a legislação brasileira em bases democráticas e na conquista de direitos individuais.

Logo, constata-se no governo Sarney que,

³² Diretas Já foi um dos movimentos de maior participação popular, da história do Brasil. Teve início em 1983, no governo de João Batista Figueiredo e propunha eleições diretas para o cargo de Presidente da República. A campanha ganhou o apoio dos partidos PMDB e PDS, e em pouco tempo, a simpatia da população, que foi às ruas para pedir a volta das eleições diretas. A última eleição direta para presidente fora em 1960. Em 1984, haveria eleição para a presidência, mas seria realizada de modo indireto, através do Colégio Eleitoral. Para que tal eleição transcorresse pelo voto popular, ou seja, de forma direta, era necessária a aprovação da emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB – Mato Grosso). No dia 25 de abril de 1984, o Congresso Nacional se reuniu para votar a emenda que tornaria possível a eleição direta ainda naquele ano. A população não pode acompanhar a votação dentro do plenário. Os militares temendo manifestações reforçaram a segurança ao redor do Congresso Nacional. Tanques, metralhadoras e muitos homens sinalizavam que aquela proposta não era bem-vinda. Com o fim do sonho, restava ainda a eleição indireta, quando dois civis disputariam o cargo. Paulo Maluf (PDS) e Tancredo Neves (PMDB) foram os indicados. Com o apoio das mesmas lideranças das Diretas Já, Tancredo Neves venceu a disputa.

[...] adotou durante o período de 1985-89 nada menos do que quatro planos econômicos (Cruzado I e II, Bresser e Verão), no sentido de estabilizar os preços e controlar a inflação, tornando comum a prática de congelamento de preços e regras de reposição, o que acarretou perdas reais de salário. As dificuldades da política econômica e o descontrole da inflação levaram ao fortalecimento das idéias liberais, que propunham diminuir o Estado e fazer ajuste fiscal e corte de gastos públicos. Privatizar passou a ser a palavra de ordem dos setores conservadores, embalados pelas idéias vindas da Inglaterra e dos Estados Unidos (COSTA, 2006, p. 145).

Em consonância com a crise explicitada pelos planos econômicos fracassados e mediante a falta de legitimidade da figura do Estado, convocou-se a Assembleia Constituinte para mudar a direção da opinião pública. Assim, pretendeu-se garantir os direitos sociais, no sentido de reverter o atraso brasileiro a nível mundial frente ao crescente neoliberalismo³³ e com o controle de gastos públicos.

Em relação à Constituinte de 1988 criou-se, um Estado de Direito, com incumbências sociais, em um momento de crise fiscal e política do país. E com o aumento dos direitos sociais, o Estado perante as novas regulamentações, foi declarado pelos setores conservadores, ineficiente na administração pública, face às demandas neoliberais já presentes na nação. Com o aumento dos direitos sociais e a inflexibilidade nos gastos federais, grupos com interesses econômicos e melhor organizados negociaram os recursos. “Assim, já ao nascer, a questão dos direitos sociais foi relacionada a privilégios de grupos organizados e causa essencial da ingovernabilidade, do excesso de déficit público e da inflação.” (COSTA, 2006, p. 147).

Os reflexos da crise econômica e a incapacidade legitimada pela legislação impediram o Estado de efetivar a demanda social, conseqüentemente, o direito à educação. Contudo, em relação às inovações trazidas pela nova Constituição, “[...] a maior delas é a afirmação da educação como direito do cidadão e dever do Estado, cabendo ao sujeito o recurso a instrumentos jurídicos para a sua consecução.” (CUNHA, 2010, p.368).

Contrariamente ao direito à educação e as inovações postas pela Constituição de 1988, Saviani (2009, p. 11) explicita a seguinte realidade,

³³ O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar (ANDERSON, 1995, p. 9).

O Brasil chegou ao final do século XX sem resolver um problema que os principais países, inclusive nossos vizinhos Argentina, Chile e Uruguai, resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental, com a consequente erradicação do analfabetismo.

Nesse ponto, o conflito entre proclamação do direito à educação e sua efetivação na realidade educacional brasileira, associada à problemática do analfabetismo e da qualidade da educação, minimizou-se o direito à educação ao direito a aprendizagem, com exigências básicas de alfabetização, pois o objetivo era reverter a situação negativa da educação nacional a nível internacional.

Na seção dedicada especificamente a educação na Constituinte de 1988, em vigor até os dias atuais, salvo suas inúmeras emendas, a educação encontra-se na Seção I do Capítulo III, “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, percebe-se a persistência histórica de prover a anunciação dos direitos, mas ainda com um caráter utópico e não real, além de excluir do debate a questão da qualidade em virtude da precariedade das ações governamentais na implantação de políticas públicas.

A Constituição de 1988 previu a criação de subsídios em forma de impostos, o que gerou uma contradição. Constatou-se vias de subverter as receitas, nomeando-as com outras formas diferentes de nomenclatura, trocando “imposto” por “contribuição” para desvincular os possíveis recursos financeiros da educação, neutralizou-se as iniciativas de destinar recursos dos impostos à educação (SAVIANI, 2013b).

Além das premissas abordadas até o momento, é fato o caráter de adiamento do fazer cumprir nos dispositivos legais, apesar de verificar-se na Constituição de 1988 a inclusão de um elemento de extrema relevância, “O direito público subjetivo a educação” exposto na lei no “parágrafo 1º. do artigo 208, “*o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público e subjetivo.*” (BRASIL, 1988, s/p).

Assim segundo Cretella (1993, p. 4418),

O art. 208, §1º, da Constituição vigente não deixa a menor dúvida a respeito do acesso ao ensino obrigatório e gratuito que o educando, em qualquer grau, cumprindo os requisitos legais, tem o direito público subjetivo, oponível ao Estado, não tendo esta nenhuma possibilidade de negar a solicitação, protegida por expressa norma jurídica constitucional cogente.

Esse reconhecimento jurídico, público e subjetivo definitivamente integrou-se a discussão a cerca do direito à educação e incorporou desdobramentos em relação à função social da escola. no que se refere especificamente à formação do sujeito enquanto sujeito social ativo do processo de democratização e pela luta agora constitucionalmente posta em defender juridicamente seus direitos sociais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), também foi regulamentada pelos dispositivos expressos na Constituição Federal de 1988, e subsidiou o direito à educação como direito público subjetivo, ou seja, um direito que instrumentalizou o sujeito no ato de sistema público o cumprimento do dispositivo presente na lei supracitada.

Como se pode verificar no artigo 5º da LDB,

O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo (BRASIL, 1996, s/p).

No entanto, a democratização do ensino público gratuito é um direito hoje cumprido para uma grande parcela da população, em termos de acesso e permanência dos alunos, principalmente na Educação Básica. “Apesar dos múltiplos fracassos e/ou insuficiências do corpo legal, os textos apontam para significativos avanços quando são colocados em uma perspectiva histórica.” (CURY, 2010, p.368).

Nesse sentido, na contemporaneidade o que se incorpora à letra da lei que garante um ensino público e gratuito a todos e ao discurso sobre as regulamentações, é a questão da educação de qualidade, o enfoque na aprendizagem dos alunos inseridos nas escolas no território nacional, a igualdade no sentido de acesso ao conhecimento.

Até o momento, a discussão recompôs em linhas gerais o caminho da educação em sua construção histórica do direito à educação, o qual passou de direito proferido a direito inalienável. Enquanto requisito para o exercício pleno da cidadania, inclui-se nesse contexto ao exercício da cidadania como ato soberano do indivíduo em sua função social e política. Assim, “[...] o processo de transição democrática expressou a busca pela igualdade de direitos civis, políticos e sociais.” (COSTA, 2006, p. 141).

O processo de democratização e de um ensino de qualidade, com igualdades de direitos ao conhecimento, tanto para a classe trabalhadora como para a classe dominante, são objetivos que configuram a necessidade de novos projetos para educação nacional, os quais exigem uma relação entre a efetivação do direito à educação e a uma educação de qualidade.

Porém, como Saviani (2013, p. 759), alerta,

[...] se novamente enveredarmos por disputas localistas, perdendo de vista o objetivo maior da construção de um sistema educacional sólido, consistente, regido por um mesmo padrão de qualidade que torne a educação pública acessível a toda a população do país sem uma única exceção, mais uma vez estaremos adiando a solução do problema educativo. E as perspectivas não serão nada animadoras, pois um país que não cuida seriamente da educação de suas crianças e jovens, propiciando às novas gerações uma formação adequada, está cassando o próprio futuro.

O Brasil, ao assegurar o direito à educação, tem seu caráter restrito e compelido a um contrato social escrito, ou seja, a atos oficiais realizados pela classe hegemônica e/ou dominante ao longo da história da educação, que se encontrou sempre a frente das decisões do país, que por sua vez na atualidade é representada pelo Estado Democrático de direitos em sua dimensão pública. Além de todo contexto interno de relações sociais, o país ainda depara-se com mecanismos de poder a nível internacional, os quais acabam por implantar ações direcionadas a garantir o direito constitucional à educação, e para cumprir-se as metas acordadas formalizam-se inúmeras políticas públicas educacionais.

A partir do delineamento das leis escritas para a busca da sua materialidade e o uso das ações específicas do Estado para promover o direito à educação, acrescenta-se assim mais um componente mediador e contraditório, as políticas públicas educacionais. Por um lado são estratégias/ações pensadas para alcançar os objetivos em relação à educação, e por outro lado carecem de subsídios e recursos materiais suficientes para sua implementação, e assim, ao protelar o direito a uma educação de qualidade intensificam a desigualdade.

O papel das políticas públicas educacionais na sociedade brasileira e a efetivação do aparato legal dos direitos em educação, para uma educação de qualidade, por meio destas ações, compõem os desdobramentos seguintes do

segundo capítulo, atreladas ao papel do Estado enquanto poder público e suas configurações históricas na realidade brasileira.

CAPÍTULO 2

PAPEL DO ESTADO NA VIABILIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Destacou-se no primeiro capítulo a educação e seus aspectos conceituais no modo de produção capitalista, assim como o direito à educação analisada por meio da história política atrelado à história da educação no Brasil, mediante a análise dos ordenamentos legais e seus desdobramentos em cada Constituição ao longo da trajetória da sociedade brasileira.

No que concerne ao direito à educação constatou-se sua intrínseca relação com as transformações sociais, econômicas, políticas e culturais ocorridas no Brasil, as quais estavam diretamente ligadas a forças politicamente instituídas na realidade social brasileira. Diante disto, a organização do Estado enquanto “Estado capitalista no contexto de uma sociedade dividida em classes” (CARNOY, 1994, p. 312).

Nessa perspectiva, o segundo capítulo objetiva atrelar às análises realizadas sobre educação, direito, classes sociais, o Estado e as políticas públicas educacionais (PNAIC), sendo esta, elemento norteador das ações governamentais do Estado enquanto figura pública, e promovedor das necessidades básicas da sociedade. Portanto, tendo como prerrogativa alicerçar contribuições referentes à efetivação do direito à educação e da efetivação do direito à aprendizagem, em uma conjuntura marcada por desigualdades sociais, econômicas e políticas.

2.1 O ESTADO E SOCIEDADE: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Dentro da perspectiva marxista mais recente (CARNOY, 1984), ao discutir-se a educação e sua organização exige-se relacionar de que forma o Estado enquanto força representativa da sociedade, como setor governamental, funcionalizou e organizou os sistemas de ensino. No decorrer da investigação analisou-se a conjuntura social brasileira assim como, enfatizou-se a expressão de suas influências como sistema político na reconstrução do direito à educação no contexto

de formulação e elaboração das constituições, e nas políticas públicas educacionais implantadas desde a independência do Brasil até a proclamação da república.

O Estado como expressão das relações sociais de classe, atrelado as demandas sociais na história política, econômica, social e cultural da sociedade, apresentou no contexto brasileiro uma sociedade dividida em classes. Evidenciou-se assim o Estado como resultado dessas relações de classe, seu poder determina-se pelo consenso dos indivíduos em delegar seu controle geral ao Estado, no decorrer das transformações da vida coletiva. O Estado moderno, por meio de um sistema político incumbiu-se de organizar e manter o controle dos rumos da sociedade.

Este Estado constituiu e constitui a realidade no Brasil, um Estado Capitalista, baseado nas relações de produção, “[...] tem sua origem na necessidade de controle das lutas sociais entre os diferentes interesses econômicos e que este controle é desempenhado pela classe de maior poder econômico na sociedade” (CARNOY, 1984, p. 22).

A partir do momento que determinada classe social assume o controle do excedente produzido em função da exploração do trabalho de outra classe, e essa situação se legitima e se institucionaliza perante a sociedade em decorrência da apropriação da propriedade privada ou pela apropriação dos meios de produção, necessita-se organizar a vida em sociedade com novas dimensões de controle para garantir a perpetuação dessa situação. Sendo assim, o Estado materializa-se essa dimensão de controle. O Direito é outra esfera, que desempenha esse mecanismo de controle ao exercer a ordem e a legalização das normas escritas.

Portanto,

O Estado é, por sua natureza, um órgão de dominação de classe; um órgão cujo princípio fundamental é a opressão de uma classe por outra; um órgão cuja função se manifesta concretamente como a “ordem” que legaliza e garante tal opressão, etc (ANDRADE, 2012, p.12).

Mediante a função opressora do Estado que se manifesta pela dominação de uma classe sobre a outra, salienta-se ainda,

[...] para exercer sua função opressora, o Estado enquanto tal deve se organizar, como afirma Engels, como uma “força pública”, “formada não só de homens armados (polícias e exércitos permanentes) como, ainda, de acessórios materiais, os cárceres e as

instituições coercitivas de todo o gênero”. Essa “força pública” de caráter repressivo é tanto desenvolvida e potente, quanto mais às forças produtivas evoluem objetivamente. (*id*)

Por meio da organização necessária para que o Estado se configure como setor público, o Estado assume uma postura coerciva como “força pública” (ENGELS, 1984, p. 120), cada vez mais complexa devido à evolução das forças produtivas, pois precisa organizar toda a produção social, o que se efetiva pelo aparato legal, e que em sua maioria, representa a classe dominante. Cabe a classe trabalhadora organizar-se no sentido de reivindicar por condições mínimas de existência e de direitos.

Compreende-se nesse contexto desigual a importância do aparato legal e seu caráter ambíguo, pois ao mesmo tempo em que assegura e legitima o poder da classe dominante, também assume a função de assegurar o mínimo à classe trabalhadora. Fato indissociável da realidade, enquanto a sociedade encontrar-se organizada no modo de produção capitalista.

Aliado a compreensão de que o Estado precisa construir formas de organizar a “força pública” (ENGELS, 1984 p.120), por meio de forças coercivas, entende-se nesse quadro o papel do aparato legal na consolidação do comando político, o qual disciplina a sociedade recorrendo às leis para defender seus interesses de manutenção do modo societário vigente. O marco histórico que introduz essa característica pertinente ao Estado como defensor dos direitos do homem na figura do burguês que é elevado a homem e do cidadão representado nesse contexto pelo povo, é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

A partir deste marco histórico configura-se à,

[...] emancipação política a oportunidade para a consagração dos direitos dos proprietários privados capitalistas, exaltando-os como autênticos representantes dessa sociedade, resta nada mais um lugar de subordinação para os não proprietários (MELO, 2012, p.35).

Ao destacar a Declaração do Direito do Homem e do Cidadão, como marco histórico existente entre a classe economicamente dominante, representada pelos proprietários e a outra classe, representada pelos não proprietários, exemplificou-se como o modo de produção capitalista na figura do Estado beneficia-se por meio das leis e se consolida como autoridade política da sociedade.

Assim, no modo de produção capitalista ao longo do seu processo de estruturação o Estado continua “[...] sendo um legítimo protetor dos interesses da burguesia, e precisa se adaptar às mudanças processadas na base econômica do sistema do capital.” (MELO, 2012, p. 37).

Sendo assim, o Estado ao articular seu comando político de acordo com os interesses da classe dominante e, assim, perpetuar a manutenção do sistema de exploração, elaborou legislações de acordo com as necessidades do modo de produção, regulamentou a divisão social do trabalho em benefício dessas necessidades e assim manteve a acumulação de capital.

Nesse sentido, o setor econômico, político e social necessitam seguir a mesma lógica, e a educação em sua relação direta com as relações sociais reflete a mesma função, de perpetuação da lógica capitalista. No Brasil essa relação entre Estado e modo de produção capitalista identifica-se no setor social devido às mudanças enveredadas “[...] por meio da variedade de novas orientações ideológicas presentes, nacionalismo, catolicismo, tenentismo, e outras, uma vez que denotam a presença de marcante inquietação social e a heterogeneidade sócio-cultural.” (NAGLE, 1976, p. 23).

Ao referirem-se as forças ideológicas e as mudanças ocorridas nas esferas econômicas, políticas e sociais, a educação exerce papel fundamental, pois as práticas educativas “[...] permitem aos indivíduos executar essas funções constantemente redefinidas de acordo com as mudanças requeridas das quais são agentes ativos.” (MÉSZÁROS, 2004, p. 48). Isso se explicita nitidamente em cada “Constituição” brasileira, as quais são elaboradas de acordo com as novas exigências do sistema capitalista tendo em vista sua estrutura, ou seja, a educação adequou-se as necessidades de cada fase do desenvolvimento do capitalismo.

Conforme a questão pertinente à relação entre o Estado, a sociedade e o modo de produção capitalista destacam-se suas ações na história da educação no que se refere às políticas educacionais, tendo como recorte temporal, os anos 1827 e 1890. “O marco inicial dessa fase é dado pela ‘Lei das Escolas de Primeiras Letras’, identificada como o primeiro ato legislativo referente ao ensino no Brasil independente.” (SAVIANI, 2010b, p. 15), como primeira ação governamental direcionada a educação.

Com o liberalismo em ascensão “[...] a mentalidade liberal que, em nome do princípio de que o Estado não tem doutrina, chegava a advogar o seu afastamento

do âmbito educativo.” (SAVIANI, 2010b, p. 27). Aumentando assim o incentivo a abertura de escolas particulares, que resultaram no “ensino livre” com a “Reforma Leôncio de Carvalho” (1879).

Nessa perspectiva o Estado ainda sobre as determinações de um regime monárquico, recém-independente, cuja independência fora conquistada em função de ajustes políticos que integraram a situação do novo país, condição enfatizada por Costa (1999, p.9) a seguir:

Formados na ideologia da Ilustração, expurgaram o pensamento liberal das suas feições mais radicais, talhando para uso próprio uma ideologia essencialmente conservadora e antidemocrática. A presença do herdeiro da Casa de Bragança no Brasil ofereceu-lhes a oportunidade de alcançar a Independência sem recorrer à mobilização das massas. Organizaram um sistema político fortemente centralizado que colocava os municípios na dependência dos governos provinciais e as províncias na dependência do governo central.

Demonstra-se a partir desta interpretação, como as relações de classe existentes em uma sociedade inserida no modo de produção capitalista são manipuladas pela classe que domina a autoridade política e o poder econômico, pois subsidiam o seu interesse. Torna-se importante considerar que naquele momento histórico, a educação não revertia benefícios para a manutenção do sistema monárquico, então ficou relegada a letra de uma lei, sem efetivação real, manteve-se “[...] um Estado confessional tendo como religião oficial o catolicismo regulado pelo regime do Padroado” (SAVIANI, 2010b, p. 24).

Denota-se destaque as exigências que a sociedade no seu movimento contínuo requer, e assim provoca mudanças no encadeamento social. Com o advento republicano inicia-se o processo de estruturação da nova nação, fase em que o setor econômico “[...] compõem-se de uma série de acontecimentos ligados aos processos de produção e comercialização do café.” (NAGLE, 1976, p. 12).

Com o reconhecimento do café como o principal investimento econômico, os proprietários das lavouras de café impõem em virtude da importância do produto para a sociedade, um poder sob o Estado. Assim, esses proprietários vão desempenhar cargos políticos de destaque, este poder caracterizou-se por sua vez na “política dos governadores”, fortaleceram-se e assim usufruíram da dominação.

E a partir da acumulação de capital, resultado da produção cafeeira, criaram-se condições para a industrialização no Brasil. O sistema de organização urbano-industrial se intensificou em decorrência do (entre outros fatores) processo imigratório. Pois, acarretou novas influências no mercado de trabalho e as relações entre trabalhadores e industriais, alteraram a relação entre as classes. Essas influências imigratórias formalizaram-se significativas na esfera social da época, difundindo novas ideias, incentivando as lutas sociais por melhores condições de trabalho³⁴, pois, “A vinda dos imigrantes também contribuiu para a organização dos trabalhadores em sindicatos e associações, com o objetivo de defender seus interesses e lutar por melhores condições de trabalho.” (MARTINIAK, 2016, p. 11).

Na relação entre capital, trabalho e educação, consegue-se identificar como em decorrência dos imperativos capitalistas, alteram-se as relações de trabalho em virtude da acumulação de capital. A educação nessa conjuntura, por meio das políticas públicas, se fez presente para alcançar os objetivos de preparação de massa de trabalhadores para a manutenção do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, o direito à educação encontra-se em segundo plano, sendo caracterizado a partir das determinações estabelecidas no seio da ordem societal vigente e da ideologia da classe dominante. O Estado como setor público, ao invés de promover o direito à educação a todos e com qualidade, acaba por investir intensamente em atender às necessidades das determinações do sistema capitalista. Contudo, o Estado pode promover “[...] um processo de desenvolvimento econômico centrado na busca da igualdade social” (COSTA, 2006, p. 22). O que, constata-se é a relação de dependência do Estado com os imperativos do capitalismo.

Entende-se assim que o Estado ao ter que se adequar as determinações do capital, e ao tentar dirimir seus impasses e contradições, encontra também limitações,

Na interação para com a estrutura econômica do capital, o Estado encontra os seus próprios limites no fato de que a sua função social, por mais intimamente ligada que esteja à reprodução da estrutura econômica, se revela como incapaz de alterá-la na sua essência.

³⁴ Nesse contexto outra mudança importante no âmbito social, já referenciada em outro momento da discussão, é a Revolução de 1930, rompeu-se com a oligarquia cafeeira e o País entra em um processo de industrialização e urbanização, além da criação em 1931, do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT).

Como “estrutura totalizadora de comando político”, não podendo contrariar os imperativos objetivos do capital, o Estado, desempenha as suas funções, sobretudo, complementando-o, à medida que, assegura e protege a permanente acumulação de mais-valia, fato que revela que, “a existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis” (ANDRADE, 2012, p. 26).

Ao conjecturar-se a limitação do Estado, como comando político e público da sociedade frente aos imperativos do sistema capitalista, e ao assegurar sua consolidação como poder público passou não somente a proteger a acumulação de capital, como também acumulou capital, com impostos e dívidas públicas e assim, consumou sua relação intrínseca com a estrutura econômica do capital.

Diante da relação estabelecida entre Estado e os imperativos do sistema capitalista, a classe trabalhadora para garantir sua subsistência mínima e seus direitos básicos, usou da luta para conquistar seus direitos. Neste caso, em alguns momentos as reivindicações foram atendidas pelo Estado, as conquistas foram muitas das vezes parciais e paliativas, ou ainda apenas foram proclamadas e não efetivadas na realidade concreta.

A partir da reconstrução história das legislações brasileiras identificaram-se nas leis as contradições existentes entre as leis outorgadas e as leis que alcançaram a realidade educacional brasileira. Caracterizaram-se assim, os limites do Estado como provedor de justiça social, perante as contradições existentes em formar o indivíduo sem distinções de gênero algum, pois os reais objetivos educacionais estão atrelados a ordem capitalista e precisam atender a essa demanda social, para o trabalho e para a acumulação de capital.

Ainda a respeito do Estado aparentemente ser o provedor do bem comum, do interesse geral da nação, promovendo a justiça alicerçada nas leis, torna o Estado é um importante instrumento de poder, o qual a maioria das vezes aparenta almejar o interesse geral, mas na verdade está a serviço de interesse, interesses estes da classe dominante (CARNOY, 1984).

Na posição de mantenedor dos interesses da classe dominante, o Estado enquanto setor governamental legitima seu poder também por meio das legislações, na realidade brasileira registram-se retrocessos e avanços com base nos interesses almejados.

Exemplos de processos que passaram a constituir a realidade brasileira atrelados a interesses da classe dominante são observados ao longo da história,

como a consolidação da industrialização, a urbanização, o processo imigratório, a Revolução de 1930, a criação em 1931 do Ministério da Educação e Saúde Pública e no mesmo ano as reformas educacionais de Francisco Campos. Assim evidenciaram-se retrocessos e avanços juntamente com o movimento das novas exigências sociais do capitalismo em ascensão. O avanço na criação e na organização do Ministério da Educação o qual estendeu seus moldes até os dias atuais acabou por ser um avanço, pois,

O Brasil passou de um atendimento educacional de pequenas proporções, próprio de um país predominantemente rural, para serviços educacionais em grande escala, como sói acontecer com as nações que entram num processo acelerado de industrialização e urbanização.

Em termos quantitativos, a matrícula geral saltou de 2.238.773 alunos, em 1933, para 44.708.589 em 1998 (SAVIANI, 2010b, p. 36).

Nesse quadro geral da educação do país identificaram-se avanços significativos na construção das políticas públicas educacionais, as quais contribuíram para a ampliação do acesso à escola pública, gratuita. Garantindo-se assim o direito à educação em relação aos índices de escolarização. Contudo, ainda encontram-se lacunas referentes a uma debilidade nas políticas educacionais, em relação aos investimentos financeiros, no sentido de viabilizar subsídios materiais e humanos para a ampliação de qualidade da estrutura escolar.

Nessa situação de protelação dos governos em dedicar índices suficientes para promover uma educação condizente com o desenvolvimento populacional do país o que se fortaleceu foi à dinâmica de controle do capitalismo. A partir de outra evidência na história da educação no Brasil, exemplificam-se os conflitos gerados pela desigualdade,

[...] o conflito entre defensores da escola pública e os defensores da escola particular que buscavam prevalecer seus interesses na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cujo projeto estava tramitando no Congresso Nacional. Enquanto os defensores da escola pública entendiam que os recursos públicos deveriam ser destinados exclusivamente às instituições públicas, os defensores da escola particular argumentavam com o direito da família escolher o gênero de educação que deseja ministrar a seus filhos para reivindicar a transferência de recursos públicos também para as escolas particulares (SAVIANI, 2010b, p. 37).

Constatou-se que com a promulgação da LDB de 1961 proporcionou-se um nivelamento entre escolas públicas e particulares, com a concessão de bolsas de estudos, e subvenções públicas às escolas particulares. A LDB de 1961 colocou como condutora do processo de escolha para as bolsas de estudos e as subvenções às escolas particulares os Conselhos Federal e Estadual de Educação.

Logo após sua promulgação, a LDB aprovada em 1961, em virtude do golpe militar de 1964, impôs-se à educação reformulações para atender a nova situação política, que se efetivou com a “Lei nº 5.540 em 1968 e a Lei nº 5.692 em 1971, a qual reorganizou o ensino de primeiro e segundo graus no Brasil.” (SAVIANI, 2010).

As políticas públicas educacionais encontram-se atreladas às legislações brasileiras e configuram-se como elemento fundamental para a compreensão da educação em uma sociedade dividida em classes, evidenciando seus avanços e retrocessos na história da educação no Brasil e de como o sistema capitalista propõe uma “falsa consciência”, como se a educação não estivesse determinada pelos seus imperativos, a partir de uma delimitada lógica,

[...] que o sistema capitalista tende de exercer no seu processo de dominação, a fim de assegurar sua exploração através de meios não-econômicos. Esses mecanismos indiretos, objetivarão a negação de exploração e divisão de classes, através de um discurso pretensamente universal, igualitário, e, portanto, falsamente idêntico e homogêneo (CURY, 1986, p. 47).

Esse discurso se aplica a educação, como meio não-econômico, sendo assim por meio da educação o sistema capitalista busca justificar a manutenção da ordem vigente, pois com o discurso de igualdade oculta à divisão de classes, prevalecendo a crença na educação como salvadora da sociedade. As legislações nessa perspectiva acabam por causar essa falsa realidade, na qual se acredita que por meio das leis se assegurem o direito do cidadão. Como também, num aspecto contraditório “[...] as leis têm muito a revelar acerca dos contextos políticos em que foram promulgadas.” (FILHO; SILVA, 2010b, p. 217).

No caso de relevar a realidade política, às leis explicitam as contradições existentes entre o discurso da classe dominante e a realidade concreta, ou seja, o que realmente será efetivado em benefício da classe trabalhadora ou não, e assim tornam-se transparentes os mecanismos de dominação do Estado, essa lógica conseqüentemente influencia as elaborações de políticas públicas.

A educação como política pública educacional não pode reduzir-se a mera reprodutora da classe dominante, pois reflete também as demandas da sociedade. O campo educacional é responsável por reivindicações que influenciam a ação do Estado e promovem reformas. Entender a educação como inteiramente manipulada pelos interesses do capital em detrimento a luta de classes presente nos movimentos sociais, presente nos conflitos entre classe trabalhadora e o Estado, e legitimar a sociedade capitalista como a forma mais evoluída de organização social é chancelar as contradições presentes na sociedade de classe e ao mesmo tempo eximir-se da luta pela superação do modo de produção vigente (CARNOY, 1994).

Portanto, é necessário considerar que por meio da luta por melhores condições educacionais para a população do país, é possível diminuir as desigualdades sociais e aumentar o acesso ao conhecimento às classes trabalhadoras. Esse caminho não é linear, “[...] mas refletem conflitos de interesses, divergências e convergências.” (OLIVEIRA, 2013, p. 20).

Nesse sentido é importante considerar que,

[...] a educação tomada como uma política pública sempre esteve de alguma maneira vinculada à busca de justiça social nesta sociedade. Contudo, a ênfase nesse papel se altera a partir das transformações ocorridas nas últimas décadas do século XX, que põem em evidência a falência (ou falácia?) do ideal de igualdade e oportunidades. O desemprego em larga escala, em consequência da reestruturação do capitalismo, somado à ampliação do acesso à educação escolar, evidenciou o caráter restritivo do sistema escolar na promoção da mobilidade escolar (*id*).

Sendo assim, as políticas educacionais implementadas sob a perspectiva da Constituição de 1988, que ampliou a educação como direito social e a “[...] ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social.” (COSTA, 2006, p. 148), assim configura-se o prosseguimento do debate, no sentido de compreender os desdobramentos da política educacional em virtude dos acontecimentos de ordem econômica, política, social e educacional da década de 1990, em face às demandas e contradições pertinentes ao modo de produção vigente e o Estado como provedor e mantenedor das políticas educacionais.

2.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO DE 1990

No momento em que o Brasil passou pela transição de um período pós-ditadura, tentou-se restaurar o processo democrático por meio de eleições indiretas elegendo Tancredo Neves, como presidente eleito por voto representativo indireto, o qual não assumiu o cargo, assumindo em seu lugar o vice-presidente José Sarney.

O governo de José Sarney³⁵, pautado no “discurso de tudo pelo social.” (COSTA, 2006, p.143), no período de cinco anos, com altos e baixos, fracassou na estruturação de planos econômicos e não controlou a inflação. Em relação ao crescimento do país não propôs soluções efetivas, pois a dívida externa acompanhou todo o governo, e “desviou os recursos que poderiam ser destinados aos setores sociais e à promoção do crescimento econômico, para pagar os juros da dívida externa” (*id*). Perpetuou-se pela ineficiência em propor soluções, contribuiu para a acumulação do capital e ao predominar o setor financeiro sobre o setor produtivo, acentuou as más condições do quadro social.

Na sucessão presidencial de José Sarney, elegeu-se pelo voto direto para a Presidência da República Fernando Collor de Mello³⁶, com a “[...] bandeira de caçar marajás e cortar gastos públicos, com idéias liberais” (COSTA, 2006, p. 148).

Seu governo foi,

[...] marcado por escândalos e corrupções, teve, no entanto, um caráter decisivo para o Estado. Ficou evidente que o projeto político do Estado estava centrado na proposta de adequar o país à nova conjuntura mundial. A abertura econômica, pressionada pelos países centrais, não podia mais ser adiada; quanto muito, era possível negociá-la e graduá-la. A opção do governo Collor foi pela abertura comercial irrestrita, que afetou toda a indústria nacional, da têxtil à

³⁵ Para complementar a reconstrução histórica a respeito do governo de Jose Sarney, reitera-se as considerações enfatizadas na página 36 da presente pesquisa. O governo Sarney adotou durante o período de 1985-89 nada menos do que quatro planos econômicos (Cruzado I e II, Bresser e Verão), no sentido de estabilizar os preços e controlar a inflação, tornando comum a prática de congelamento de preços e regras de reposição, o que acarretou perdas reais de salário. As dificuldades da política econômica e o descontrole da inflação levaram ao fortalecimento das idéias liberais, que propunham diminuir o Estado e fazer ajuste fiscal e corte de gastos públicos. Privatizar passou a ser a palavra de ordem dos setores conservadores, embalados pelas idéias vindas da Inglaterra e dos Estados Unidos (COSTA, 2006, p. 145).

³⁶ Presidente da República que governou de 1990 a 1992, renunciou em virtude da abertura de um processo de *impeachment*, foi o primeiro presidente eleito pelo voto da população brasileira desde 1960, quando Jânio Quadros se tornou presidente pelo voto direto antes da Ditadura Militar.

automobilística, alimentícia e de bens de consumo duráveis. No plano econômico, o combate à inflação era o grande desafio. O Plano Collor teve curta duração e foi ineficiente para resolver este problema (*id*).

Assim, a conjuntura do Brasil viveu dias de instabilidade até o processo de *impeachment* e renúncia de Fernando de Collor de Mello. Em seu lugar tomou posse o vice-presidente Itamar Franco³⁷, que em seu governo “[...] conseguiu o controle da inflação e iniciou um processo econômico lento, porém contínuo.” (COSTA, 2006, p. 151).

Tendo em vista o contexto econômico e político, o qual foi marcado por problemas estruturais e organizacionais do Estado, o campo educacional *a priori* na década de 1980 recebeu a alcunha de “a década perdida”. Contudo *a posteriori* constatou-se que esta década foi “[...] uma das mais fecundas de nossa história” (SAVIANI, 2010a, p. 402), pois instalaram-se neste período entidades com o objetivo de reunir educadores, além da constituição de associações e sindicatos.

A realidade brasileira naquele momento foi marcada por uma transição na organização política, caracterizada pela abertura democrática, contudo não ocorreram resultados positivos no que tange a implementação de políticas educativas, pois as mesmas foram frustradas por graves problemas econômicos. Nesse sentido, o Brasil passou a ser pressionado por uma política internacional intervencionista, que alinhou o país no moldes do neoliberalismo.

Pois,

Na década de 1990, com a ascensão de governos ditos neoliberais em consequência do denominado Consenso de Washington, promovem-se nos diversos países reformas educativas caracterizadas, segundo alguns analistas, pelo neoconservadorismo (SAVIANI, 2010a, p. 423).

O Consenso foi realizado na cidade estadunidense de Washington em 1989 e contou com a participação de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI)³⁸, Banco Mundial (BM)³⁹, Departamento do Tesouro dos Estados

³⁷ Após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, tomou posse Itamar Franco, que governou de 1992 a 1995, governo conhecido como governo de “República do pão de queijo”, devido sua origem mineira e de no momento a maioria do governo ser também de origem mineira.

³⁸ Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização internacional criada em 1944 na Conferência de Bretton Woods (formalmente criada em 27 de dezembro de 1945 por 29 países-membros e homologado pela ONU em abril de 1964) com o objetivo, inicial, de ajudar na

Unidos⁴⁰, tendo como condição inicial no que se refere a sua idealização, a influência do economista John Williamson⁴¹. O encontro definiu uma série de ações governamentais políticas e administrativas, as quais foram conjugadas e convertidas em medidas que determinaram a política oficial do fundo monetário internacional na década de 1990, e propôs receitas de como os países em desenvolvimento promoveriam ajustes macroeconômicos, para acelerar suas economias.

Dentre as medidas determinadas, ou melhor, “recomendadas”, cita-se,

As recomendações do **Consenso de Washington** eram:

- a) **Reforma fiscal**: promover profundas alterações no sistema tributário (arrecadação de impostos), no sentido de diminuir os tributos para as grandes empresas para que elas aumentassem seus lucros e o seu grau de competitividade;
- b) **Abertura comercial**: proporcionar o aumento das importações e das exportações através da redução das tarifas alfandegárias;
- c) **Política de Privatizações**: reduzir ao máximo a participação do Estado na economia, no sentido de transferir a todo custo as empresas estatais para a iniciativa privada;
- d) **Redução fiscal do Estado**: reduzir os gastos do Estado através do corte em massa de funcionários, terceirizando o maior número possível de serviços, e diminuição das leis trabalhistas e do valor real dos salários, a fim de cortar gastos por parte do governo e garantir arrecadação suficiente para o pagamento da dívida pública (UNESCO, 1989, s/p).

Na realidade brasileira da década de 1990, ainda no governo de Fernando Collor de Mello⁴² desdobraram-se as consequências do Consenso de Washington no direcionamento da administração do país, as quais são pautadas no processo de abertura da economia, com o incentivo a competição do mercado brasileiro a nível

reconstrução do sistema monetário internacional no período pós-Segunda Guerra Mundial. Os países contribuem com dinheiro para o fundo através de um sistema de quotas a partir das quais os membros com desequilíbrios de pagamento podem pedir fundos emprestados temporariamente. Através desta e outras atividades, tais como a vigilância das economias dos seus membros e a demanda por políticas de auto-correção, o FMI trabalha para melhorar as economias dos países.

³⁹ Inicialmente criado pra a reconstrução da Europa pós-guerra, transformou-se num banco de desenvolvimento, voltado ao financiamento de projetos de infra-estrutura para os países em desenvolvimento, tornando-se o maior organismo mundial de financiamento para a educação (SALOMÃO, p.55, 2014).

⁴⁰ O Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (em inglês: *United States Department of the Treasury*) é o gabinete ou delegação que administra o tesouro público dos Estados Unidos, e foi criado mediante a ata de fundação pelo Congresso dos Estados Unidos em 1789 para recolher apoio econômico aos governos iniciais dos Estados Unidos.

⁴¹ John Williamson, economista, nasceu na Inglaterra em 1937. É conhecido internacionalmente como o homem que cunhou o termo "Consenso de Washington".

⁴² Durante seu governo suas políticas, foram delineadas pelo “Projeto de Reconstrução Nacional, pelo Programa Setorial de Educação, pelo Projeto Minha Gente e pelo Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que embora não tenham sido concretizadas, exemplificam a lógica de administração pretendida (NEVES, 2008, p.6).

internacional. Da mesma forma que seu antecessor, o presidente Itamar Franco deu continuidade as prerrogativas traçadas pelo Consenso de Washington, no sentido de acelerar o processo de ajustamento aos moldes neoliberais, mediante inúmeras privatizações, como por exemplo, as privatizações do setor de telecomunicações, da Companhia do Vale do Rio Doce, a flexibilização do monopólio de petróleo e dos Bancos Estaduais (COSTA, 2006).

Outro elemento de extrema importância, que também advém das consequências do Consenso de Washington foi a Lei da responsabilidade fiscal, a qual responsabiliza cada ente federado da nação, ou seja, em todos os níveis, estadual, municipal ou federal, e ao mesmo tempo organiza os gastos públicos de acordo com a arrecadação tributária, impondo assim limites de endividamento.

Com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995 a 2003) o Consenso de Washington culminou no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). FHC justificou suas medidas governamentais mediante a crise econômica do Brasil e a crise do Estado, declarando que o país precisaria de um amplo trabalho da sociedade e do governo, com bases modernas e racionais (PDRAE, 1995), os quais se evidenciaram em seu prenúncio da apresentação do PDRAE, ao fazer referência ao modelo até então presente no país,

No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados.

Interessante salientar, na fala de apresentação do plano, é que FHC fez referência ao sistema de administração pública no Brasil, enfatizando que o mesmo encontrava-se defasado, que o modelo formal com bases racionais e burocráticas serviu no passado, contudo no presente (FHC, 1995) o modelo gerencial⁴³ seria o melhor para reverter à situação econômica do Brasil.

Outro ponto a se considerar é o fato de em seu corpo argumentativo e explicativo, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), elaborado por Bresser

⁴³ “Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).” (BRASIL, 1995, p. 16).

Pereira ⁴⁴ em sua redação procurou se distanciar das características do neoliberalismo. Contudo, transparece perspectivas contraditórias,

A reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11)

Ao comparar as recomendações do Consenso de Washington e as metas de PDRAE verificam-se formas veladas, mas que condizem para o mesmo resultado, para as mesmas medidas,

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p.11)

A comparação é inevitável, o Consenso de Washington recomendou “a) reforma fiscal”, no PDRAE “1) ajustamento fiscal duradouro”, ainda em referência ao primeiro “b) abertura comercial”, no segundo “2) reformas econômicas para o mercado”. Os exemplos evidenciam a correlação, a qual não foi admitida pelo governo da época, intitulando-se como uma proposta complementar, uma nova alternativa para a economia no Brasil, como a “Reforma ou Reconstrução do Estado” (MARQUES, 2010, p. 33).

Assim, a reorganização do Estado sob a condução do PDRAE, acabou por acarretar consequências para a educação, as quais configuraram-se nas indicações na revisão das políticas públicas e encontraram-se em consonância com os novos princípios, definindo o Estado como regulador e coordenador das ações, mais em

⁴⁴ Luiz Carlos Bresser-Pereira: economista, cientista político, administrador de empresas, e formado em direito, então ministro do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) durante todo o primeiro mandato do governo FHC, responsável pela reforma no aparelho do Estado.

uma linha de descentralização vertical (União, Distrito Federal, Estados e Municípios).

Nesse momento evidencia-se a “publicização”⁴⁵ como uma condução positiva frente às privatizações ocorridas em outros governos (Collor de Mello e Itamar Franco). Abaixo destacada,

[...] a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (BRASIL, 1995, p. 13)

É relevante ainda destacar no PDRAE a caracterização da educação como “serviço não-exclusivo” (BRASIL, 1995, p. 41), sendo a mesma delegada à responsabilidade dos estados e municípios, cabendo a União o seu gerenciamento por se tratar de um direito humano fundamental.

A situação exposta nesta evidência transparece em que rol a educação é reconhecida, pois ao elencar quatro setores de ação do PDRAE evidencia-se a educação como um serviço não-exclusivo dando uma conotação que a reduz em um plano secundário, em relação aos demais setores do “Núcleo Estratégico e Atividades Exclusivas”.

Assim, culmina-se o contexto com a seguinte redação do PDRAE, “O que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo” (1995, p.42). Enfim, o panorama geral deixa bem claro que o importante é centralizar as decisões e descentralizar a execução dos direitos assegurados pela Constituição Federal, a qual é citada em vários momentos no documento como um retrocesso nas questões administrativas e legais.

Portanto, a década de 1990 no Brasil e no mundo se caracterizou como um momento de extrema importância para todos os segmentos da sociedade, acontecimentos que nortearam a construção de políticas públicas com a finalidade de garantir a concretização dos acordos e dos planos amplamente definidos aos países signatários.

Os referenciais discutidos no “Consenso de Washington” e na “Reforma do Aparelho do Estado”, fizeram menção da necessidade dos governos organizarem

⁴⁵ No contexto do PDRE, a “publicização” se configura em que as organizações sociais transformam-se em entidades públicas não-estatais, visando um padrão de eficiência e qualidade.

ações e programas que possibilitassem melhores condições estruturais para a sociedade em geral. Reorganizar as suas economias para que conseguissem eliminar e minimizar suas dívidas, pois as instituições financeiras cederam os empréstimos no sentido de obter retorno financeiro, tendo em vista o pagamento da dívida e a utilização dos recursos para os fins acordados.

Essa reestruturação do Estado a nível mundial nas esferas econômicas, políticas e sociais indica a correlação entre o Estado Moderno, a cidadania e a educação, os quais Silva Jr. (2002, p. 9) discorre,

[...] objetivo de identificar as complexas relações existentes entre o Estado Moderno (a instituição política central da atual forma de produção de existência humana: o capitalismo), a cidadania (a qualidade política identificadora do ser social que nela reproduz) e a educação (única prática social formativa ordenada juridicamente pelo Estado capitalista).

Compreendeu-se o quão complexas são as relações advindas das práticas sociais, como o movimento e construção das formas de sociabilidade que vislumbraram as reformas de grande amplitude e reportaram-se a investigações de alto grau de complexidade. Isso remete a pensar nas transformações sociais que se configuraram com a crise do capital nas décadas de 1970, 1980 e 1990 e o quanto esses imperativos econômicos ditaram as regras para perpetuação do capitalismo (MARQUES, 2010). E ao elucidar os acontecimentos presentes nas relações sociais em diferentes épocas ao longo do processo histórico, entendeu-se que as mediações, as contradições e antagonismos identificados propiciaram um conhecimento que, em sua análise, não se limitaram a uma ideologia, mais sim na apreensão da realidade.

Assim sendo, a “Declaração Mundial sobre a Educação para Todos”, a qual foi elaborada na Conferência de Jomtien, na Tailândia em 1990, é um documento e um referencial teórico de cunho internacional, que contemplou indicações práticas em relação à implementação de políticas públicas com ênfase na Educação Básica, e como tal condicionou a realidade educacional brasileira.

A Conferência de Jomtien foi intitulada por “Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem”, realizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas

para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial.

O conhecimento da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos e seus princípios possibilitou concentrar subsídios para uma análise contextualizada da situação educacional dos países em desenvolvimento do ponto de vista internacional. Em uma análise preliminar pode-se apreender algumas de suas indicações gerais concernentes às políticas públicas vigentes nas ações e programas governamentais.

Pertinente as palavras iniciais da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, a qual apresenta o quadro de carências dos países em desenvolvimento, têm-se que:

[...] o mundo tem que enfrentar um quadro sombrio de problemas, entre os quais: o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência; a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio-ambiente. Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação (UNICEF, 1990, s/p)

A problemática deste contexto exposto no momento da realização da Declaração Mundial sobre o Direito de Educação para Todos, encontra-se presente na atualidade. Em diversos momentos do documento é perceptível a ênfase no direito à educação de qualidade como solução para os problemas evidenciados. E, apesar do direito à educação estar associado à soberania do cidadão e de todo o sujeito social, a realidade educacional apresenta dificuldade em cumprir com qualidade as metas.

Oliveira (2015, p.629) evidencia que na sociedade moderna a cidadania está atrelada ao direito a educação, e isso é fato, mas em uma sociedade capitalista,

[...] se dão é na esfera da produção e não do mercado – lugar por excelência da diluição do trabalhador em cidadão –, a humanidade em seu conjunto pôde, claro que em determinados lugares mais que em outros, atingir maior bem-estar com o seu desenvolvimento. Esta

sociedade que se erigiu fundada na noção de direitos contra uma estrutura de privilégios tradicionais sinalizou historicamente para a construção de relações mais justas e equitativas, mesmo considerando os limites que essa noção carrega. A educação constituiu-se, nesse modelo social, em um direito elementar, porta de entrada para os demais direitos, por isso a garantia da sua oferta pública e gratuita pelo Estado é um valor fundamental.

Nesse sentido, ao constatar a lógica contraditória entre os objetivos da Declaração Mundial sobre a Educação para Todos e os ditames determinados pelos organismos internacionais que coordenaram a conferência, e ao pensar nos países desenvolvidos e suas carências, fica clara a diferença de condicionantes sociais que foram relegados aos países em desenvolvimento para a superação da defasagem histórica na esfera social, educacional, política.

Sendo assim, em um sistema em que a meritocracia entre nações está presente na Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, evidencia-se e justifica-se a iniciativa ao realçar, “Hoje, testemunhamos um autêntico progresso rumo à dissensão pacífica e de uma maior cooperação entre as nações.” (UNICEF, 1990).

O objetivo não é uma análise no sentido axiológico em relação à Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, contudo, enfatizar o nivelamento entre as nações sobre a égide do capitalismo, reafirma a preocupação dos países desenvolvidos, dominantes, em subsidiarem os países em desenvolvimento para que estes não sejam um fardo improdutivo na lógica capitalista.

A Declaração Mundial sobre a Educação para Todos realiza orientações específicas e propõem políticas distintas para que os objetivos sejam alcançados. Uma das ações refere-se à organização de sistemas de avaliação de desempenho como parâmetro principal de análise da melhoria da qualidade. Ou melhor, um instrumento de maior controle para os organismos internacionais cuja função é verificar o cumprimento dos acordos e metas.

Observa-se a partir de então, na realidade brasileira a questão da implementação de políticas de avaliação, evidenciados na Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, “Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho” (UNICEF, 1990, s/p).

Portanto, se apresentam determinações nas políticas públicas educacionais, dentre elas; a avaliação, a perpetuação do sistema capitalista, a dominação da classe hegemônica em cada momento histórico (classe dominante), as carências sociais nos países mais pobres e numerosos. Enfim, configura-se uma realidade desigual fruto dos direitos relacionados a um Estado que limita a noção de direito, remetendo o plano político a dominação social, ao poder da classe dominante, burocrático-autoritário mais que se autodenomina democrático-popular (OLIVEIRA, 2015).

A compreensão da realidade educacional em consonância com a questão do direito a educação permite destacar outro marco histórico, o Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, em função da adequação do Brasil face ao compromisso assumido na Declaração Mundial de Educação para Todos.

Na introdução do Plano Decenal de Educação para Todos explicita-se,

O Brasil participou, em março de 1990, da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Desta conferência resultaram posições consensuais, sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que devem constituir as bases dos planos decenais de educação, especialmente dos países de maior população no mundo, signatários desse documento. Integrando este grupo, cabe ao Brasil a responsabilidade de assegurar à sua população o direito à educação — compromisso, aliás, reafirmado e ampliado em sua Constituição de 1988 — e, dessa forma colaborar para os esforços mundiais na luta pela universalização da educação básica. É certo que várias iniciativas no âmbito da educação fundamental (BRASIL, 1993, p.11).

Portanto, com base nas orientações definidas na “Declaração Mundial sobre a Educação para Todos”, o Brasil incorporou em suas políticas públicas os imperativos do acordo internacional em destaque. Assim, organizou o Plano Decenal de Educação para Todos para políticas públicas que efetivem o direito à educação. Ao acordar o direito à educação, o Plano Decenal de Educação para Todos, reforçou o compromisso já exposto na Constituição de 1988, em relação à efetivação do direito à educação.

Para a efetivação do direito à educação, frente aos compromissos firmados pelo Brasil a nível internacional, destacam-se seus desdobramentos a nível nacional, sendo assim, além do Plano Decenal de Educação para Todos (1993),

configura-se a LDB 9.294/96, como lei específica da educação, e que em seu bojo reiterou a problemática de ampliação da educação para a população brasileira.

Para cumprir com os acordos internacionais a despeito do direito à educação e comprovar a realização das ações para a sua efetivação, além das metas, organizou-se um sistema de avaliação a nível nacional nos moldes internacionais de avaliação de desempenho, no sentido de conferir quantitativamente os resultados alcançados no âmbito educacional. “Redefine-se, portanto, o papel tanto do Estado como das escolas.” (SAVIANI, 2010a, p. 439).

Bem como, esses critérios incorporam-se na LDB 9.294/96,

Eis por que a nova LDB (Lei n. 9.294, de 20 de dezembro de 1996) enfeixou no âmbito da União a responsabilidade de avaliar o ensino em todos os níveis, compondo um verdadeiro sistema nacional de avaliação. E para desincumbir-se dessa tarefa o governo federal vem instituindo exames e provas de diferentes tipos. Trata-se de avaliar os alunos, as escolas, os professores e, a partir dos resultados obtidos, condicionara distribuição de verbas e a alocação dos recursos conforme os critérios de eficiência e produtividade (*id*).

Por sua vez, os termos metas, compromisso, qualidade, eficiência, resultados, ações, índices, estratégias, geram uma organização escolar em função de cumprimento do dever, isto é, o cumprimento das expectativas por meio de números, a qual produz uma situação objetivada por uma “exclusão includente” e ora uma “inclusão excludente” (SAVIANI, 2010a, p. 442). Explicita-se a contradição entre capital, trabalho e educação, pois no mundo do trabalho os indivíduos são excluídos pela falta de preparo profissional, e na lógica do mercado competitivo, a massa é capacitada nos moldes desejados à acumulação de capital. Na educação se inclui todos na escola, gerando o aumento das estatísticas, porém o comprometimento com a qualidade fica em segundo plano. Isso dificulta a permanência dos alunos nas escolas e compromete o compromisso como uma aprendizagem real e significativa.

Mediante a dinâmica inerente ao modo de produção capitalista, expressa pelas contradições e pelas mediações que ocorrem no desenvolvimento da sociedade em virtude das relações estabelecidas entre as classes, ocorre uma constante renovação dos compromissos em função da perpetuação do sistema capitalista. Seguindo esse nexos, se aferiu a necessidade de reforçar os acordos

realizados na década de 1990 com a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos.

Assim, em 2000 realizou-se em Dakar, a conferência “Educação para Todos: Compromisso de Dakar”. Sendo que, “O Marco de ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de Educação para todos (EPT) sejam alcançados e mantidos.” (UNESCO, 2001, p.8), reforçando as metas propostas na Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, em Jomtien, 1990.

Dentre seus 21 compromissos coletivos ensejados no acordo, a educação é mencionada diversas vezes no documento, nesse sentido interessa sua definição de educação,

6. A educação é um direito humano fundamental e constitui-se a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e estabilidade dentro de cada país e entre eles e, portanto, meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI afetadas pela rápida globalização. Não se pode mais postergar esforços para atingir as metas de EPT. As necessidades básicas de aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência (*id*).

No conceito evidenciado destaca-se a vinculação da aprendizagem em um sentido restrito, como básica, remete-se a discussão acerca do reducionismo do direito à educação ao direito à aprendizagem, balizando o debate em elaborar políticas educativas em caráter imediatista, para cumprir determinações e acordos.

Portanto,

[...] para atingir essas metas quantitativas, a política educacional lança mão de mecanismos como a divisão do ensino em ciclos, a progressão continuada, as classes de aceleração que permitem às crianças e jovens permanecer um número maior de anos na escola, sem o correspondente efeito da aprendizagem efetiva.” (SAVIANI, 2010a, p. 442).

Vale ressaltar no Compromisso de Dakar, a fixação de 12 compromissos para se atingir os objetivos em relação às metas de EPT, merece destaque o item “1. mobilizar uma forte vontade da política nacional e internacional em prol da Educação para Todos, desenvolver planos de ação nacionais e incrementar de forma significativa os investimentos na educação básica.” (UNESCO, 2001, p. 9).

Ao reforçar a necessidade de elaborar planos de ação, definem-se estratégias no intuito de efetivar as metas dos acordos internacionais, pois ao não cumprir as metas estipuladas estimula-se um ciclo de elaboração de novos planos, novas estratégias, novas políticas públicas desencadeando um processo sem continuidade das ações programadas. Essa descontinuidade nas políticas educativas provoca o adiamento da efetivação do direito à educação. Bem como, abre espaço para se estabelecer metas mínimas, reduzindo a amplitude da educação na formação do homem omnilateral (SAVIANI, 2003).

Portanto, para complementar as análises realizadas, cabe enfatizar que mediante as dificuldades de executar as metas educacionais propostas nos acordos internacionais por meio das políticas educacionais, o governo Lula⁴⁶ lançou, em 24 de abril de 2007, o Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE), que segundo Saviani (2007) é um pacto assumido em prol do “Compromisso Todos pela Educação”.

Antes de proferir-se a respeito do PDE, faz-se pertinente para a investigação alguns apontamentos referentes ao direito à educação nos mandatos do governo do presidente Lula (2003-2010), o qual enfatizou que um dos legados de seu governo seria ampliar a oportunidade de acesso e permanência dos mais pobres, dos menos favorecidos no sistema educacional brasileiro, e complementa na relação do protelamento das políticas públicas educacionais na história do Brasil em garantir esse direito efetivamente a todos os cidadãos (GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

É fato que na análise da proclamação do governo Lula até as reais efetivações em relação ao direito a educação a todos, alguns desdobramentos tendo em consideração tantos seus avanços e seus limites no cumprimento dessas prerrogativas, são necessárias para elucidar até que ponto o direito à educação concretamente foi ampliado e quais as lacunas sobressaíram-se às políticas educacionais implantadas.

Sendo assim, o campo educacional na gestão do presidente Lula, recebeu o *slogan* “Uma escola do tamanho do Brasil”, após um contexto de reformas neoliberais do governo FHC, e retrocedendo mais na história do Brasil; foram quinze anos da Era Vargas, duas décadas de ditadura militar, portanto, os anseios da

⁴⁶ Luiz Inácio Lula da Silva: governou de 2003 a 2010. Ex-sindicalista, com papel de liderança nos protestos contra a ditadura militar, é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores, do qual é presidente honorário (GENTILI, 2013, p.).

população eram em políticas sociais que oportunizassem uma mudança no contexto desigual, excludente. Diferente do governo FHC, que considerava a educação “[...] uma política pública fundamental para a construção da democracia” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 254), no governo Lula a educação “era entendida como um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negados ao povo brasileiro” (*idem*).

Nessa perspectiva são significativos os avanços de acesso e permanência dos estudantes no sistema educacional brasileiro no governo Lula, assim como iniciativas que ampliaram e garantiram uma evolução em direção a efetivação do direito à educação, no que compete à universalização da educação básica e a democratização de acesso ao ensino superior.

Em relação à educação básica destacam-se o aumento da obrigatoriedade por meio da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009⁴⁷, a qual ampliou a idade de início e permanência para quatro a dezessete anos de idade, nessa emenda incluíram-se também os indivíduos que não tiveram acesso a escolarização na idade própria. Outra política pública de relevância para a educação foi a Emenda Constitucional n.53 que trata da criação do Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) que compreendeu o financiamento das três etapas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Outro ordenamento legal de importância para a educação encontra-se atrelada a valorização docente da educação básica, sob a lei n. 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) mesmo ao realizar uma alteração considerada em nível da remuneração salarial muito baixa, proporcionou um avanço no sentido de promover políticas públicas específicas e direcionadas a remuneração dos docentes a nível nacional; ao regulamentar a todos os estados da federação, o Distrito Federal e todos os municípios da nação um valor mínimo para os professores que ingressarem na carreira do magistério⁴⁸.

⁴⁷ Anteriormente a essa emenda também tivemos a ampliação do ensino fundamental com a lei nº. 11.274, em fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), o ensino fundamental de 9 anos se tornou obrigatório no País, com matrícula dos alunos aos 6 anos de idade, alterando os artigos 32 e 87 da Lei Nº. 9.394 (BRASIL, 1996).

⁴⁸ Vale ressaltar as políticas públicas educacionais do ensino superior do governo Lula, destaca-se à criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), pela lei 11. 096/2005, a qual concede bolsas de estudos integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior a estudantes brasileiros de baixa renda.

As reformas até então referenciadas fazem parte do primeiro mandato do presidente Lula. Contudo, segundo Gentili e Oliveira (2013), as reformas de maior impacto para a educação aconteceram no segundo mandato. Sendo assim, a reforma que merece destaque foi à instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE caracterizou-se pela união de programas direcionados a promover ações desde a educação básica até o ensino superior, efetivou-se pela adesão dos municípios ao “Compromisso Todos pela Educação” e a elaboração do “Plano de Ações Articuladas” (PAR).

Com a adesão dos municípios ao PDE, e o acompanhamento e assistência técnica da União por meio do PAR, pretendeu-se reforçar o regime de colaboração entre municípios, estados e União, os quais se comprometeram em cumprir metas referentes à melhoria dos índices educacionais, e assim assumiram a responsabilidade juntamente com a comunidade em promover uma educação de qualidade a todos em um regime de parcerias.

Juntamente com o PDE, criou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual, estabeleceu-se como um instrumento de medida em relação ao desempenho da educação básica brasileira no que se refere à qualidade do ensino, para isso elaborou-se uma escala de zero a dez, com metas organizadas no intuito de atingir-se até 2022⁴⁹ um índice nacional com média seis para a educação básica nacional, “[...] equiparando-se ao resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁵⁰ no programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)⁵¹.” (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 260).

⁴⁹ Tal indicador utilizou, na primeira medição, dados que foram levantados em 2005. A média nacional do IDEB, em 2005, foi 3,8 nos primeiros anos do ensino fundamental. Em 2007, essa nota subiu para 4,2, ultrapassando as projeções que indicavam um crescimento para 3,9 nesse período (OLIVEIRA, 2009, p. 205).

⁵⁰ Ainda que o Brasil não seja país membro da OCDE, o relacionamento entre a entidade e o país aprofundou-se a partir de 1999, quando o Conselho da OCDE decidiu criar um programa direcionado ao Brasil. A OCDE, com sede em Paris, França, é um organismo composto por 34 membros. A Organização foi fundada em 14 de dezembro de 1961, sucedendo a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada em 16 de abril de 1948 (BRASIL, Secretaria de Assuntos Internacionais, Ministério da Fazenda, 2017).

⁵¹ O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) – é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 8º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O Pisa é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo uma coordenação nacional em cada país participante. No Brasil, a coordenação do PISA é responsabilidade do INEP.

Assim, ao analisar o PDE, Saviani (2007) realizou algumas considerações pertinentes em relação às metas do “Compromisso Todos pela Educação”. Essas metas apresentaram-se como um instrumento de revitalização do direito à educação, mas também como norte para sustentar as demandas de grupos de interesse e corroborar para a gerência do Estado na elaboração das reformas educacionais em prol do capitalismo.

Portanto, o PDE, embasado pelo Compromisso Todos pela Educação:

Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamado a participação de todos os gestores sociais, esse movimento se constitui, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte- Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros (SAVIANI, 2007, p. 1243).

Assim, ficam explícitos os investimentos do segmento privado da sociedade civil no desenvolvimento econômico, que coadunam com a reformulação das políticas estatais, movimento incentivado pelo Banco Mundial. A presença hegemônica dos grupos dominantes causou imperativos importantes na organização democrática do país, ou seja, a educação nacional fica condicionada a decisões alheias as necessidades reais do Brasil.

Saviani (2007, p. 1252 - 1253) explicita que:

[...] a lógica que embasa a proposta do “Compromisso Todos pela Educação” pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo se equipa com instrumentos de avaliação e produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.

E integra:

No entanto, de fato, sob a égide da qualidade total, o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revista de alta satisfação dos clientes, engaja na tarefa todos os participantes do processo, conjugando suas ações, melhorando continuamente suas formas de organização, seus procedimentos e seus produtos. É isso, sem dúvida, que o movimento dos empresários fiadores do “Compromisso Todos pela Educação” espera do Plano de Desenvolvimento da Educação lançado pelo MEC (*IBID.*, p. 1253).

Portanto, o PDE condicionou a adesão ao programa, a qual consistiu na assinatura do Prefeito Municipal ou do Governador do Estado, ao termo de compromisso. Assim, estes ficaram compromissados em prover uma série ações. As ações por sua vez foram atreladas a gestão dos municípios e estados e aos programas desenvolvidos pelo governo federal. A não adesão ao programa condicionou a participação dos municípios ou estados nos programas ou empréstimos, pois a ação do PDE como já mencionado está vinculada a outras políticas educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), Prova Brasil, Caminho da Escola, Plano de Ação Articulado (PAR), e outros programas atrelados à captação de recursos financeiros.

Sendo assim, as exigências inerentes aos acordos internacionais que acabaram por balizar as estratégias nacionais de ações e políticas públicas, se refletiram nas dinâmicas dos municípios e estados. Então, o enquadramento nacional em função de metas e estratégias pré-estabelecidas se disseminou em todo o território nacional. A opção de não aderir aos compromissos propostos, gerou insegurança aos entes federados, pois a adesão foi condicionada a outros programas necessários ao pleno funcionamento administrativo dos municípios e estados.

Nesse sentido, esses condicionantes se fazem presentes nas políticas públicas, e explicitam-se no governo Lula, que apesar da perspectiva desse governo ao chegar ao poder, “[...] procedesse a uma sensível mudança da orientação da política educacional.” (SAVIANI, 2010a, p.451), “Acabou “deixando claro que as linhas básicas da ação governamental, não seriam alteradas.” (*id*).

Portanto, o modelo gerencial continuou a organizar as ações governamentais na realidade brasileira com, “[...] um padrão de organização orientado pelo mercado, ou seja, pela caracterização de eficiência e eficácia. Processos são secundários” (SANTIAGO; LIMA, 2011, p. 37).

A partir dessa lógica de organização estatal, as políticas públicas educacionais estão condicionadas a reverterem resultados, para cumprir primeiramente com os princípios afirmados na Constituição de 1988, seguido dos vários compromissos afirmados a nível internacional, e efetivar o direito à educação.

A análise das políticas públicas implantadas no governo Lula em relação à efetivação do direito à educação apesar de evidenciar em seus desdobramentos na realidade brasileira rupturas com o governo anterior, também em algumas ações mostrou continuidade com a lógica baseada no sistema capitalista por meio de metas e planos em função de resultados pré-estabelecidos inspirando-se em contextos diferentes. Apesar de que é inegável a busca de iniciativas em “[...] recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais.” (OLIVEIRA, 2009, p. 207).

Contudo, o direito à educação encontrou-se atrelado a estatísticas, em ações técnicas, que acabaram por fortalecer uma perspectiva de direito à aprendizagem baseada em padrões mínimos de conhecimento atrelados a interesses internacionais dos organismos multilaterais⁵²; descaracterizando-se a amplitude de mudança e avanço do direito à educação para a classe menos favorecida tão reafirmada no início do governo Lula.

Configurou-se então,

[...] políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo). A naturalização de políticas que vinculam as capacidades de escolha e ação individual à transformação institucional, traduzida na idéia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação, como se os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências, atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

⁵² Lopes (2008) ajuda-nos a reconhecer a relação entre a reforma curricular empreendida no Brasil e o movimento internacional correspondente. Ela refere-se à crescente subordinação dos Estados nacionais às exigências das agências multilaterais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e os Bancos Mundial e Interamericano de Desenvolvimento (BIRD e BID). Acrescentamos a essas, ainda, a Comissão de Estudos Econômicos para a América Latina (CEPAL) e, particularmente em relação à educação profissional, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), em especial por meio do Centro Interamericano para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CINTERFOR) (CIAVATTA, 2012, p. 16).

Posto isto, integra-se o direito à educação a imperativos e exigências que protelam sua real efetivação, passa-se assim a valorizar instrumentos de monitoramento, responsabilizando as instituições escolares pelo fracasso ou sucesso de seus estudantes, necessita-se então regulamentar metas e princípios, que de maneira imediatista revertam os resultados insatisfatórios. Assim, nessa conjuntura de em pouco tempo reverter parâmetros e práticas pedagógicas, minimiza-se o direito à educação em direito à aprendizagem para por meio de amostragens definirem-se as próximas metas para a educação.

Um exemplo dessa realidade na educação brasileira iniciou seu ciclo com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) ainda no governo FHC desdobrando-se nas Diretrizes Curriculares Nacionais do governo Lula, tendo continuidade no mandato de sua sucessora do Partido dos Trabalhadores (PT) a presidente Dilma Rousseff.

Desencadeou-se assim um processo de inúmeras reformas curriculares com base nas influências e exigências dos organismos internacionais, as quais encontram-se atreladas ao,

[...] relatório Jaques Delors (1998), originado da Reunião Internacional sobre Educação para o Século XXI da UNESCO, influenciou esse movimento com a formulação das quatro grandes necessidades de aprendizagem ou os quatro pilares da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. No Brasil, as DCNEM e as DCNEP, ambas baseadas em competências, tiveram como fundamento os princípios axiológicos expostos nas respectivas diretrizes, na verdade, uma releitura desses pilares. Nesse documento e em outros que orientaram as reformas, a principal finalidade da educação contemporânea seria a formação de personalidades flexíveis para a adaptação à realidade instável e incerta. A era das diretrizes coincide, assim, com a era das incertezas (CIAVATTA; RAMOS, 2012, p. 17).

Encerrados os mandatos do presidente Lula, com toda a conjuntura ambígua de suas políticas públicas, inicia-se o mandato da presidente Dilma Vana Rousseff (2011- 2016)⁵³, com uma proposta de dar continuidade as ações de seu antecessor e companheiro de partido. Mas, a situação herdada não foi nada fácil,

⁵³ Primeira mulher a se tornar Presidente da República do Brasil, Dilma Vana Rousseff nasceu em 14 de dezembro de 1947, na cidade de Belo Horizonte (MG). Iniciou militância política aos 16 anos até chegar aos cargos de secretária e ministra. Foi eleita presidente em 2010, reeleita em 2014 e afastada definitivamente da Presidência em 31 de agosto de 2016, após ser condenada por crime de

Quando a presidente Dilma Rousseff foi eleita, no final de 2010, com o apoio decisivo do presidente Lula, a sociedade brasileira supôs e a nova presidente confirmou que seu governo seria uma continuação do anterior. Entretanto, como esse governo não foi capaz de romper com a política do "tripé macroeconômico" dominante no Brasil desde 1999, o governo Dilma só seria bem-sucedido se rompesse a armadilha de juros altos e câmbio sobreapreciado que caracteriza essa política ortodoxa (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 5).

Diante do contexto econômico brasileiro que anunciava desafios ao mandato da presidente Dilma, no campo educacional a conjuntura era dar continuidade as políticas públicas implementadas e implantadas pelo seu antecessor Lula, mesmo frente às novas demandas sociais que se configuravam. Nesse sentido, a perspectiva declarada pela presidente em relação à educação em seu discurso de posse em janeiro de 2011, era a prioridade em lutar pela qualidade na educação.

Em suas inúmeras ações na educação⁵⁴ destacam-se os desafios frente à superação de estatísticas problemáticas "Avanços modestos aconteceram apenas nos anos iniciais do ensino fundamental, mas concentrados em algumas escolas e poucas localidades. E muito mais como resultado da iniciativa de diretores de escola e da gestão educacional dos municípios do que em decorrência da política de educação do governo Dilma." (LUCAS, 2015, p.51).

Em entrevista a Rede Nacional de Rádio em 2014, no café com a presidenta, Dilma declara a educação como passaporte para o futuro do Brasil e enfatiza metas do seu governo para a educação,

Em 2014, nós vamos melhorar e ampliar ainda mais os programas educacionais que estamos executando nos últimos três anos do meu governo. Vamos trabalhar sem descanso para atingir novas metas e continuar esse processo de transformação do ensino no Brasil, que vai da creche à pós-graduação (BRASIL, 2014).

Destaca ainda em sua entrevista a valorização aos professores alfabetizadores,

responsabilidade pelo Senado Federal (BRASIL, Palácio do Planalto da Presidência da República, 2017).

⁵⁴ Da creche à pós-graduação, passando pela escola em tempo integral, as mudanças foram marcantes: revolução no ensino técnico e profissional, expansão e interiorização das universidades federais, entrada dos jovens pobres no ensino superior, bolsas de estudo para as melhores universidades do mundo (INSTITUTO LULA, disponível em <http://www.brasildamudanca.com.br/educacao/educacao>).

[...] 300 mil alfabetizadores, professores alfabetizadores já estão fazendo os cursos, de dois anos, que nós oferecemos para a aperfeiçoar os métodos de ensino, conhecer novas técnicas e ajudar cada criança deste país a chegar aos oito anos já sabendo ler e a fazer as operações básicas de matemática. Além do professor alfabetizador, já estamos oferecendo também, par 400 mil professores do Ensino Médio, cursos de formação (BRASIL, 2014).

Ao mencionar a valorização dos professores alfabetizadores a presidente refere-se na entrevista ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, sendo assim direciona-se a discussão em torno do governo Dilma e suas ações na educação brasileira, em detrimento de outras ações educacionais de seus mandatos, para a política educacional referendada, e assim amplia-se o debate a respeito do direito à educação e do direito à aprendizagem por meio do PNAIC.

Diante desse contexto, o PNAIC, enquanto política pública especificamente destinada a formação de professores alfabetizadores, com o objetivo de cumprir com a meta de alfabetizar as crianças até os oito anos de idade configura-se como o elemento central a ser discutido no próximo capítulo. Um programa educacional que envolve tanto a questão do direito à educação, como o direito à aprendizagem, pautados na formação docente.

Até o momento evidenciou-se pela reconstrução histórica do direito à educação por meio das constituições brasileiras a trajetória pela qual a sociedade brasileira em certos momentos de sua história, institui o direito à educação face às demandas sociais da conjuntura moderna, assim como em outros momentos a sociedade lutou para garantir esse direito. Como também, ateu-se ao papel do Estado, enquanto setor governamental e seus desdobramentos nos avanços e retrocessos da organização política do país que influenciaram a proclamação do direito à educação e sua efetivação em termos de acesso e permanência ao longo das políticas governamentais após a década de 1990.

Para tanto, atrelado a compreensão de que as políticas públicas educacionais apresentam-se como ações do Estado no intuito de efetivar a proclamação dos direitos regulamentos, na Constituição Federal, como também pela lei específica da educação, a LDB, pois em ambas destaca-se o direito à educação. Assim, ampliam-se as discussões para além da democratização da educação para todos. Nesse sentido, a proposição de luta pela melhoria da educação brasileira passa

pela evidência de que apenas o acesso e a permanência não garantem a qualidade na educação, pois por meio dessa premissa o que se assegura é o direito à aprendizagem, em uma perspectiva de minimização dos conhecimentos para inserção do indivíduo no mundo trabalho, ou seja, como massa de manobra para o modo de produção capitalista.

Sendo assim o terceiro capítulo tem por objetivo caracterizar o PNAIC, seus objetivos educacionais que envolvem tanto o ensino-aprendizagem como a formação dos professores alfabetizadores no intuito de entender sua contribuição em direção a cumprir enquanto política pública educacional, a efetivação do direito à educação, ou se sua amplitude resume-se a contemplar apenas o direito à aprendizagem, numa lógica imediatista e reduzida do papel da educação na sociedade.

CAPÍTULO 3

O DIREITO À EDUCAÇÃO E O DIREITO À APRENDIZAGEM NO PNAIC

O terceiro capítulo tem como objetivo central explicitar o PNAIC e seus desdobramentos enquanto programa de formação continuada de professores alfabetizadores, para assim analisar as possibilidades e limites de efetivação do direito à educação e do direito à aprendizagem. Pois, a política em evidência delimita como foco central a efetivação da alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental, por meio do processo pedagógico e da ação do professor.

Inicialmente ainda o capítulo propôs uma contextualização histórica acerca da institucionalização da formação dos professores ao longo das políticas públicas educacionais em relação à construção do direito à educação, como também alguns apontamentos sobre alfabetização e letramento na conjuntura do direito à aprendizagem.

Sendo assim, a análise constituiu-se na relação intrínseca entre a formação continuada dos professores alfabetizadores, o processo de ensino- aprendizagem, os cadernos de formação do programa, das portarias e dos decretos oficiais de regulamentação da referida política pública, pronunciamentos da presidente em exercício no ato de sua implantação e do ministro da educação, como os demais documentos legais a respeito da organização e das especificações do PNAIC em contraposição com os referenciais teóricos utilizados.

Para tanto, compreender o PNAIC na perspectiva marxista justifica-se em virtude do entendimento de que a realidade concreta brasileira está inserida no modo de produção capitalista, atrelado a relação entre capital, trabalho e educação inerente a discussão na implementação e implantação das políticas públicas educacionais enquanto elemento integrante da dinâmica social e da ação do Estado em busca de ações que viabilizem o direito à educação e o direito à aprendizagem.

3.1 A FORMAÇÃO DOCENTE NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO: APONTAMENTOS INICIAIS

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa está presente na realidade educacional brasileira desde o ano de 2012 como uma ação do governo federal direcionada a formação continuada de professores alfabetizadores com o objetivo de atuar na efetivação da alfabetização das crianças de oito anos do ensino fundamental, ou seja, de garantir o direito à aprendizagem e que por meio desses objetivos de aprendizagem mínima denotou-se implícito nesse contexto o direito à educação.

Sendo assim, da mesma forma que no primeiro capítulo buscou-se reconstruir a trajetória do direito à educação na história da educação brasileira por meio das constituições federais, como direito positivo socialmente constituído pelas normas escritas, assim como seus desdobramentos na ação do Estado nas políticas públicas educacionais brasileiras no segundo capítulo. Nesse momento faz-se imprescindível contextualizar a formação dos professores ao longo das transformações sociais e educacionais que subsidiaram a constituição da função e do exercício do magistério na educação brasileira.

Com o advento da Revolução Francesa e com a Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão no século XIX⁵⁵, emergiu na sociedade a necessidade e a preocupação da instrução da população e de quem iria realizar essa tarefa, o que derivou o processo de abertura das escolas normais, escolas destinadas à preparação de professores para promover a almejada instrução do povo.

No Brasil essa necessidade e preocupação com a preparação de docentes para a instrução popular manifestou-se apenas com a independência da república com a Lei das Escolas das Primeiras Letras (1827), pois com o método do ensino mútuo (lancasteriano) necessitou-se de professores treinados para a execução do referido método, dessa forma os treinamentos eram realizados nas capitais das províncias.

Mas essa realidade de formação era mínima, pois, “[...] era difícil encontrar pessoal preparado para o magistério, havia completa falta de amparo profissional,

⁵⁵ No contexto mundial a necessidade de formação aos professores já tinha sido preconizada por Comenius no século XVII. (SAVIANI, 2005).

fazendo da carreira algo desinteressante e não motivando um aprimoramento constante, a população era mínima.” (RIBEIRO, 1998, p. 49).

Com a descentralização do ensino elementar em decorrência ao Ato Adicional de 1834, as províncias passaram também a assumir a responsabilidade em relação à preparação dos futuros professores (SAVIANI, 2005). Assim o governo central repassou para as províncias a incumbência de organizar, criar e manter as escolas elementares. As províncias, no entanto,

Desde então, esse nível de ensino ficou sob responsabilidade dos governos provinciais que, nos limites de seus escassos recursos, o difundiu. Sem uma diretriz geral que pudesse orientar as províncias em seu labor legislativo sobre o ensino, cada uma procurou ajustar às possibilidades regionais a organização escolar (REIS FILHO, 1981, p. 112)

Nessa conjuntura a história da educação incorre elementos do contexto pós-independência do Brasil que evidenciaram na figura do governo central a falta de interesse em estabelecer o direito à educação desde os primórdios organizacionais da instrução pública. Uma indicação desse contexto é o artigo 83 da Constituição de 1824, que vedava as Assembleias Provinciais a proposição e a deliberação sobre assuntos de interesse geral da nação (RIBEIRO, 1998). Assim constatou-se que mesmo após o Ato Adicional essa orientação continuou então, os assuntos de interesse geral da nação, nada tinham a ver com o ensino elementar e secundário, pois estes eram responsabilidade das províncias.

A realidade educacional, tanto na organização da instrução para a população como também para a preparação dos professores, destacou a precariedade das províncias no momento revisto, pois em seus primeiros passos de organização da educação enquanto movimento em prol de instruir a população e formar os professores, revelou a incapacidade de assumir essa importante responsabilidade.

Com efeito, a educação na circunstância da promulgação do Ato Adicional de 1834, referindo-se em específico a formação dos professores, apenas evidencia uma melhora na situação com a criação das escolas normais, as quais assumem o papel de preparar esses futuros professores. Assim, institucionaliza-se a primeira escola normal brasileira em 1835 em Niterói na Província do Rio de Janeiro, com um currículo elementar, sem uma formação didático-pedagógica, que em 1849 fechou em virtude do Ato n. 10 de 1835, e só em 1859 criou-se uma nova escola normal.

A instabilidade presente em todas as escolas normais era evidente em todas as províncias da época, a partir de 1870 instalou-se um acerta segurança que culminou com a proclamação da república. “É nesse quadro que podemos detectar o primeiro momento decisivo na formação docente no Brasil, cujo epicentro pode ser localizado na reforma da escola normal do Estado de São Paulo.” (SAVIANI, 2005, p. 13).

Situar a reforma educacional do regime republicano ocorrida no Estado de São Paulo justifica-se pelo fato, de sua “[...] organização escolar, então implantada, irá marcar duradoramente a evolução do ensino brasileiro, e não só do ensino paulista, pela influência que passou a exercer em outras unidades da federação.” (REIS FILHO, 1981, p. 5). Pois, os professores dos outros estados vinham até São Paulo observar e estagiar, assim como os professores paulistas conduziam as capacitações em outros estados, para auxiliar na condição de reformadores (SAVIANI, 2005).

As reformas na instrução pública e no ensino normal do Estado de São Paulo iniciaram-se com o decreto n. 27 de novembro de 1890, o qual mencionava a necessidade de professores bem preparados e sua ligação com uma educação de qualidade⁵⁶. “As tentativas imperiais de reforma do ensino elementar, sem professores, foram tantas e de tão longa data.” (REIS FILHO, 1981, p. 41). Constatase assim a deficiência dos professores que atuavam no magistério primário, comprometendo a efetivação da educação popular herdada dos princípios do liberalismo, da sociedade moderna europeia.

Evidenciou-se com a reforma da escola normal paulista o enriquecimento dos conteúdos curriculares⁵⁷ para a formação dos docentes, com ênfase nos exercícios práticos, que para atingir esse fim foi criada a Escola – Modelo para as aulas práticas do 3º ano do ensino normal, como um órgão anexo à Escola Normal. Contudo, concretizou-se apenas a organização do primeiro grau (alunos de sete a

⁵⁶ O ensino primário até então, pela qualidade e quantidade, praticamente era inexistente: 67% de analfabetos, registrou o censo de 1890, no Brasil (REIS FILHO, 1981).

⁵⁷ O curso normal em 1890 passa a ter dez cadeiras e oito salas de aulas, assim organizadas: Primeiro ano (Português, Aritmética, Geografia e Cosmografia, Exercícios Militares – seção masculina, Prendas e Exercícios escolares – seção feminina, caligrafia e desenho. Segundo ano: Português, Álgebra e Escrituração Mercantil – seção masculina, Geometria, Física e Química, Ginástica, Música, Desenho, Economia Doméstica e Prendas – seção feminina. Terceiro ano: História do Brasil, Biologia, Educação Cívica e Economia Política, Organização das escolas e sua direção, Exercícios Práticos (REIS FILHO, 1981, p. 43).

dez anos), e a ampliação das disciplinas sem modificações efetivas no Ensino Normal (REIS FILHO, 1981).

Porém, as mudanças elencadas no Ensino Normal caracterizam-se como elemento pioneiro na preocupação em relação à formação dos professores atrelada a qualidade da educação, conseqüentemente a construção de bases reais de efetivação do direito à educação na história da educação brasileira. Pois, “[...] as alterações realizadas na escola primária provocaram mudanças correspondentes na escola normal, de tal maneira que a preocupação com a primeira não pode ser analisada independente da preocupação com a segunda.” (NAGLE, 1976, p. 218).

Registrou-se a importante contribuição da reforma paulista do Ensino Normal,

[...] os estados organizaram independentemente, ao sabor de seus reformadores, os seus respectivos sistemas. Não obstante a ausência de participação federal, registram-se alguns avanços no que diz respeito ao desenvolvimento qualitativo e quantitativo das escolas de formação de professores, sob a liderança dos estados mais progressistas, especialmente de São Paulo, que se convertera no principal pólo econômico do país. A atuação dos reformadores paulistas nos anos iniciais do novo regime permitiu que se consolidasse uma estrutura que permaneceu quase que intacta em suas linhas essenciais nos primeiros 30 anos da República e que seria apresentada como paradigma aos demais estados, muitos dos quais reorganizaram seus sistemas a partir do modelo paulista: Mato Grosso, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Ceará, Goiás e outros (TANURI, 2000, p. 68).

A etapa que prossegue-se com o advento da primeira guerra mundial, e as discussões da época em torno da preocupação com a educação primária e a formação de professores melhores preparados para atuação, aliada ao movimento dos escolanovistas e as críticas em relação aos modelos de formação, estes constituídos pelos moldes existentes de escola normal da realidade brasileira da época, reivindicaram a busca por novos princípios e fundamentos para a formação docente.

Ocorreu que todo esse processo de reforma das escolas normais em nível nacional que em cada estado foi reorganizado com suas especificidades e singularidades, resumiu-se em uma escola normal que “[...] chegou ao final da Primeira República com um curso híbrido” (TANURI, 2000, p. 72) e assim as mudanças reivindicadas estavam alicerçadas na busca por uma educação voltada à preparação profissional, e que,

Para essa transformação, concorreria a continuidade do movimento de renovação desenvolvido na década anterior. Graças à atuação dos profissionais da educação, mediante publicações, conferências, cursos, debates e inquéritos, divulgavam-se idéias da escola renovada e formava-se uma nova consciência educacional, relativa ao papel do Estado na educação, à necessidade de expansão da escola pública, ao direito de todos à educação, tendo em vista seu alcance político e social, à importância da racionalização da administração escolar, à necessidade de implantação de uma política nacional de educação (TANURI, 2000, p. 72).

Sendo assim, o movimento da escola nova introduziu novos debates e críticas a educação da época em suas bases tradicionais, na tentativa de corrigir insuficiências e distorções nas experimentações pedagógicas dos cursos normais destinados a preparação dos professores, pois, não constituíram-se suficientes a promover uma boa formação para o exercício do magistério.

A introdução das novas discussões em torno do ensino normal para a preparação de professores baseadas nas ideias da escola nova⁵⁸, e todo embate entre público e privado em um contexto de espaço no campo educacional e suas transformações advindas dessa conjuntura, trouxeram conseqüências legislativas como a reforma promovida por Anísio Teixeira no Distrito Federal (decreto 3.810 de 1932), destaca-se o caráter do curso normal para formação docente necessitar ter em sua organização curricular um caráter mais específico em seu currículo no que se refere a formação do futuro professor, sendo assim, “Com esse objetivo, o antigo ciclo preparatório da escola normal é ampliado e equiparado ao ensino secundário federal – curso fundamental, de cinco anos –, enquanto o curso profissional, totalmente reformulado, veio a constituir a Escola de Professores⁵⁹.” (TANURI, 2000, p. 73).

⁵⁸ Relevante considerar que os ideários escolanovistas apresentam um novo conceito de aprendizagem, em que o professor deve agir sobre o meio em que a criança se desenvolve naturalmente por meio da experiência, seus interesses e necessidades, daí a noção do “aprender fazendo” como metodologia educativa, que nos remete ao relatório de Delors, e os quatro pilares da educação (NAGLE, 1976).

⁵⁹ A reforma transforma a Escola Normal do Distrito Federal em Instituto de Educação, constituído de quatro escolas: Escola de Professores, Escola Secundária (com dois cursos, um fundamental, com cinco anos, e um preparatório, com um), Escola Primária e Jardim-da-Infância. Movimento semelhante ocorreu em São Paulo com a reforma realizada por Fernando de Azevedo e consubstanciada no Decreto 5.884, de 21/4/1933 (Código de Educação) (TANURI, 2000, p.73).

Diante deste contexto, configurou-se do Distrito Federal e de São Paulo o modelo para as outras unidades da federação organizar suas escolas normais de preparação de professores, o qual desloca a ênfase nos conteúdos para os métodos e processos de ensino, modelo este que permaneceu até a Lei nº 5692/71.

Quadro 1 - Índices de Analfabetismo da População Brasileira

Índices de analfabetismo da população brasileira para pessoas de todas as idades			
Especificação	1890	1900	1920
Total	14.333.915	17.388.434	30.635.605
Sabem ler e escrever	2.120.559	4.448.681	7.493.357
Não sabem ler e escrever	12.213.356	12.939.753	23.142.248
% de analfabetos	85	75	75

Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Anuário Estatístico do Brasil, ano II, 1936, p.43.

Em contraposição a vasta discussão sobre a reorganização das escolas normais e a preparação dos professores, as estatísticas de analfabetismo brasileiras reafirmam as carências educacionais da conjuntura em relação ao direito à educação, ao se “[...] formar um pessoal sem a instrumentalização teórica necessária adequada a transformação da realidade em benefício de interesses da população como um todo” (RIBEIRO, 1998, p. 81), nesses passos em 1937 com a criação do INEP alguns cursos preparatórios de administração escolar e de inspeção escolar são ofertados para diminuir as deficiências.

Assim como, “[...] em 1939 surgia o curso de Pedagogia, inicialmente criado na Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (Decreto nº 1.190, de 4/4/1939), visando à dupla função de formar bacharéis, para atuar como técnicos de educação, e licenciados, destinados à docência nos cursos normais.”⁶⁰ (TANURI, 2000, p. 74).

As iniciativas na década de 1930 a 1940 são inúmeras, todas destacando a necessidade de organização de estruturação consistente do currículo para a

⁶⁰ Uma tendência importante nas décadas de 1930 e 1940 atingiu particularmente o ensino normal. Trata-se do movimento ruralista – oriundo já do final da segunda década –, com propostas e iniciativas no sentido de ajustar os currículos da escola primária e normal às peculiaridades do meio. Buscava-se utilizar a escola para reforçar os valores rurais da civilização brasileira, para criar uma consciência agrícola e assim se constituir num instrumento de fixação do homem ao campo (TANURI, 2000, p. 75).

melhoria da formação de profissionais preparados a atender as carências educacionais do contexto, as quais as estatísticas do quadro 1 evidenciaram com clareza.

Observou-se ainda em relação ao ensino normal que com a Lei Orgânica do Ensino Normal (BRASIL, 1946), permaneceu a organização dividindo o ensino normal em dois ciclos, um destinado a formar regentes do ensino primário e era equivalente ao ensino ginásial, e o outro ciclo destinava-se a formar regentes também do ensino primário e era equivalente ao ensino colegial (SAVIANI, 2005).

Com o regime militar⁶¹ a educação necessitou organizar reajustes de acordo com o contexto político, sendo assim o ensino superior foi reformulado pela lei nº 5540/68 (BRASIL, 1968), e logo após a Lei nº 5692/71 que alterou o ensino primário e secundário, respectivamente para ensino de 1º e 2º graus. Assim o ensino médio caracterizou-se nessa conjuntura em um ensino voltado à profissionalização ampliando os ramos de habilitações, o ensino normal nesse panorama desapareceu, e então, substituiu-se pela Habilitação Específica de 2º grau para o exercício do magistério de 1º grau (HEM) (SAVIANI, 2005).

As modificações advindas da Lei nº 5692/71 e as especificações para HEM causou um quadro de críticas em relação à precariedade curricular,

Na conjuntura histórica pós-64, as preocupações da literatura educacional, dos conteúdos curriculares e dos treinamentos dos professores deslocam-se principalmente para os aspectos internos da escola, para os “meios” destinados a “modernizar” a prática docente, para a “operacionalização” dos objetivos – instrucionais e comportamentais –, para o “planejamento, e coordenação e o controle” das atividades, para os “métodos e técnicas” de avaliação, para a utilização de novas tecnologias de ensino, então referentes sobretudo a “recursos audiovisuais” (TANURI, 2000, p. 79).

Esse quadro da formação docente no Brasil demonstra como as bases teórico-metodológicas, epistemológicas ficaram relegadas as demandas oriundas da organização social política brasileira. O direito à educação como direito constitucionalmente reconhecido, que conseqüentemente está vinculado à formação dos professores encontra barreiras de ordem ideológicas, adequando a formação

⁶¹ O Censo Escolar de 1964 iria revelar que dos 289.865 professores primários em regência de classe em 1964, apenas 161.996, ou seja, 56%, tinham realizado curso de formação profissional. Dos 44% de professores leigos, 71,60% tinham apenas curso primário (completo ou incompleto); 13,7%, ginásial (completo ou incompleto); 14,6%, curso colegial (completo ou incompleto) (Brasil, 1967).

inicial e a capacitação em serviço a lógica da teoria do capital humano. O trabalho educativo nessa perspectiva passa a valorizar a técnica (tecnicismo) ⁶².

Quadro 2 – Analfabetismo (1960 e 1970)

Analfabetismo na população de quinze anos e mais		
Especificação	1960	1970
Analfabetos	15.815.903	18.146.977
Porcentagem	39,4	33,6

Fonte: Casemiro dos Reis Filho, 1974, p. 2.

Aliado ao contexto de descaracterização do ensino normal, e o recente contexto do HEM, e a conjuntura do analfabetismo crescendo, as críticas são inúmeras,

[...] à dicotomia entre teoria e prática, entre conteúdo e método, entre núcleo comum e parte profissionalizante; à inexistência de articulação entre o processo de formação e a realidade do ensino de 1º grau; ao desprestígio social do curso e à sua inconsistência em matéria de conteúdo; à inadequação dos docentes ao curso, em termos de formação, tendo em vista a inexperiência de muitos deles no ensino de 1º grau e a necessidade de assumirem várias disciplinas; à insuficiência e à inadequação dos livros didáticos; aos problemas pertinentes à realização do estágio de Prática de Ensino (TANURI, 2000, p. 82).

No intuito de reverter esse contexto precário da formação docente, o MEC em parceria com as secretarias de educação dos estados da federação, idealiza a proposta de maior destaque do momento que foi o projeto dos Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAM) em 1982, com as metas de promover o redimensionamento das escolas normais para cumprir com o objetivo de formar profissionais com base técnica e política; e para que os centros representassem referência para formação inicial e continuada do professor.

Com base em todas as ações realizadas ao longo da história da educação brasileira em relação à formação do professor, ao final da década de 1980 e início

⁶² Nesse mesmo contexto desenvolvem-se os serviços de Supervisão, iniciando-se nos cursos de Pedagogia, a partir da implementação do Parecer 252/1969, a formação dos especialistas.

da década de 1990⁶³ traz em seu bojo uma perspectiva de globalização e revolução tecnológica que, remete-se diretamente a formação técnica do professor em se adequar as novas demandas da sociedade, tanto no aspecto de formação inicial como continuada.

Nesse período constatou-se a crescente ênfase na preocupação da capacitação em serviço dos profissionais da educação, baseando-se em encontros e pacotes de treinamento (ALFERES; MAINARDES, 2011). Com a LDB de 9394/96⁶⁴ em seu artigo 62 estabelece que *“a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação”* (BRASIL, 1996). Consequentemente a contradição entre o que a lei prevê e o que efetiva-se na prática, na realidade é outra, pois exige-se o curso superior, mas permite-se a formação em ensino médio para atuação na educação infantil e séries iniciais.

Esse paradoxo entre as prerrogativas evidenciadas na formação inicial dos professores reverteram-se, em políticas de formação continuada que na década 1990⁶⁵ acentuaram-se nos moldes e no “[...] embate entre as demandas das entidades e dos movimentos e as ações do governo em continuidade às políticas neoliberais” (FREITAS, 2007, p.1207), a subordinação do Estado aos organismos internacionais.

No governo Lula, o que constatou-se em relação a formação continuada dos professores é a continuidade aos preceitos recomendados dos organismos internacionais, com o intuito de atender as necessidades de formação em serviço

⁶³ Deve-se destacar o papel da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) na luta pela formação unitária do pedagogo e pela constituição de uma base comum nacional para a formação dos profissionais da educação.

⁶⁴ Em 1996, havia 5.276 Habilitações Magistério em estabelecimentos de ensino médio, das quais 3.420 em escolas estaduais, 1.152 em escolas particulares, 761 em municipais e 3 federais. Quanto aos cursos de Pedagogia, dados de 1994 indicavam a existência de apenas 337 em todo o país, 239 dos quais de iniciativa particular, 35 federais, 35 estaduais e 28 municipais. Além da vinculação predominante desses cursos à iniciativa privada, observa-se também a sua grande concentração na região sudeste, onde se localizavam 197 cursos, 165 deles pertencentes à iniciativa particular (Brasil, 1997).

⁶⁵ A expansão desenfreada dos Cursos Normais Superiores e Pedagogia, além de cursos de licenciaturas, desenvolveu-se principalmente em instituições privadas sem compromisso com a formação em quaisquer de seus níveis e modalidades. Agregue-se a essa condição a existência de centenas de Cursos de EAD, em mais de 50 instituições privadas, que se expandem nos mais diversos pólos pelo interior dos estados, imprimindo uma condição desigual nos processos de formação de professores. Destaca-se, nesse quadro, a situação dos Cursos de Pedagogia, divididos hoje em mais de 60 modalidades de bacharelados e “habilitações”, sem qualquer compromisso com o desenvolvimento da educação básica, em decorrência das confusas idas e vindas oriundas das regulamentações do período (FREITAS, 2007, p. 1208).

por meio de programas com custos reduzidos e a inserção de “[...] tutores, mediadores da formação, supervisionados por docentes universitários” (FREITAS, 2007, p. 1209), nessa perspectiva insere-se os programas vinculados à Rede Nacional de Formação Continuada de Professores⁶⁶ juntamente com os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, como o Pró-Formação (1997 – 2004)⁶⁷, Pró-Infantil (2005)⁶⁸, Pró-Licenciatura (2005), criação da UAB (Universidade Aberta do Brasil, 2006) e o Pró-letramento (2006-2010).

Por meio desse cenário destacou-se o Pró-Letramento (2006-2010) programa no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB), organizado em parceria com os sistemas de ensino e as universidades da Rede de Formação Continuada e Desenvolvimento da Educação, que constituiu-se como um programa com ações direcionadas as séries iniciais do ensino fundamental focado na alfabetização e na matemática, programa que balizou a elaboração do PNAIC.

Justifica-se toda a análise na reconstrução da formação do professor na história da educação brasileira atrelada ao direito à educação, reconhecido por meio das bases legais anteriormente discutidas, assim como as ações do Estado como setor governamental responsável pela implementação e implantação de políticas públicas educacionais de formação continuada como é o caso do PNAIC, na perspectiva da investigação de que a formação inicial é indissociável da formação continuada, como um todo integrado.

Sendo assim, compreende-se,

⁶⁶ A Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, constituída em julho de 2004, surgiu como resposta à necessidade de articular a pesquisa, a produção acadêmica à formação dos educadores, processo que não se completa por ocasião do término de seus estudos em cursos superiores. A Rede é formada pelo MEC, Sistemas de Ensino e os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, que são parceiros no desenvolvimento e oferta de programas de formação continuada, bem como na implementação de novas tecnologias de ensino e gestão em unidades escolares e sistemas estaduais e municipais (MEC, 2006, p.6).

⁶⁷ Programa voltado para a habilitação de professores sem a titulação mínima legalmente exigida, como estratégia para melhorar o desempenho do sistema de Educação Fundamental em todas as regiões do país. O PROFORMAÇÃO, iniciou sua oferta nas regiões Norte, Nordeste e Centro- Oeste. A partir de 2002, o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – assumiu o financiamento do programa por meio de convênio com a Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC. A partir de 2004 oferece o PROFORMAÇÃO para todas as regiões do país (MEC, Secretaria de Educação à distância).

⁶⁸ O ProInfantil é um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal. Destina-se aos profissionais que atuam em sala de aula da educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada, sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não, sem a formação específica para o magistério (BRASIL, Ministério da Educação).

[...] a formação inicial não é algo que deve ser desqualificada apenas e tão somente porque as exigências da modernidade fazem com que a formação continuada seja indispensável para todos. A formação inicial é a pedra de toque e o momento em que se dá efetivamente a profissionalização. E a profissionalização qualificada e atualizada é o elo entre as duas modalidades de formação (CURY, 2004, s/p).

Nesse sentido, a discussão compreende que todo o caminho percorrido no processo de institucionalização da formação do professor na história da educação concomitantemente remeteu-se a iniciativas de efetivação do direito à educação, como também evidenciou a preocupação com a continuidade da formação do professor por meio das legislações e as políticas públicas educacionais na conjuntura política e social do país.

A investigação teve por objetivo realizar a análise do PNAIC face, a efetivação do direito à educação. Assim como construir sua relação com os referenciais teóricos, seus desdobramentos na realidade educacional como programa direcionado a formação continuada de professores alfabetizadores, com o objetivo de alfabetizar os alunos de até oito anos do ensino fundamental. Todo esse contexto atrelado a lógica de resultados e metas a alcançar por meio de avaliações anuais realizadas pelo INEP.

Portanto, o PNAIC é caracterizado pelo MEC como uma “ação inédita” (MEC, 2015, p. 7) em regime de parceria articulada entre o governo federal, governos estaduais e municipais com abrangência nacional, e propõe-se a encaminhar a prática pedagógica dos professores alfabetizadores no desenvolvimento dos direitos de aprendizagem dos alunos.

A partir da relação do direito à aprendizagem com “[...] conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência, importando, mais uma vez, das teorias administrativas as orientações para o campo pedagógico” (OLIVEIRA, 2004, p. 1130), desloca-se assim o direito à educação a um lugar inacessível, muito amplo para realidade social brasileira, consolida-se uma perspectiva limitada dos conhecimentos, impossibilitando avanços significativos na qualidade da educação.

São precisamente essas premissas em relação ao direito à educação, ao direito à aprendizagem, a formação continuada e os imperativos do neoliberalismo no contexto do PNAIC que nortearam a discussão e análise no próximo tópico.

3.2 PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE FORMAÇÃO CONTINUADA DOCENTE

O PNAIC foi implementado e implantado no contexto da gestão do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014). Instituído pela portaria n. 867, de quatro de julho de 2012, que estabeleceu diretrizes e ações para a efetivação do direito à aprendizagem, no que se refere à alfabetização das crianças de até os oito anos de idade, ou seja, até o 3º ano dos anos iniciais do ensino fundamental, objetivo presente anteriormente na formulação do PDE (2007) e contemplado posteriormente no PNE (2014). Outros instrumentos legais foram divulgados após a primeira portaria. A portaria n. 1.458 de 14 de dezembro de 2012 a qual estabeleceu as bolsas de estudo e pesquisa como suporte ao PNAIC. A portaria n. 90 de 5 de fevereiro de 2013 que fixou o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação que fariam parte do programa de formação.

Em relação aos profissionais envolvidos no programa, os quais conduziram o processo de formação, assim foram definidos seguindo a portaria n. 90,

Art. 1º Fica definido o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa:

I - R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais, para o professor alfabetizador;

II - R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais), para o orientador de estudo;

III - R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) para o coordenador das ações do pacto nos estados, Distrito Federal e municípios;

IV - R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) para o formador da instituição de ensino superior;

V - R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) para o supervisor da instituição de ensino superior;

VI - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) para o coordenador-adjunto da instituição de ensino superior;

VII - R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para o coordenador-geral da instituição de ensino superior (BRASIL, 2013).

Na cerimônia de lançamento do PNAIC em 2012, a presidente Dilma destacou a necessidade de ações imediatas em relação à alfabetização,

Esse caráter de urgência se soma a um valor estratégico para nós que temos uma visão de futuro para o país. O Pacto pela Alfabetização na Idade Certa é o caminho fundamental para igualdade de oportunidades, sem ele nós não teremos igualdade de oportunidades efetiva em nosso país.

Observa-se em seu pronunciamento a constatação do direito à educação ser o caminho para a efetivação de todos os demais direitos do cidadão. Além da relação direta entre competências mínimas para garantir ao indivíduo alguma chance de fazer parte do contexto do modo de produção capitalista. A presidente destaca que sem alfabetização mínima “não” ocorrerá à igualdade de oportunidades para o cidadão. Sem dúvida o direito à educação está atrelado a oportunidades, mas não se pode esquecer que a educação, “[...] embora de gênero e função específica, é produto humano e conservará o caráter dialético dos fenômenos existentes na estrutura social.” (CURY, 1989, p. 54).

A educação reflete a desigualdade presente na sociedade em todas as suas esferas, para reverter esse quadro de desigualdade de oportunidades as mudanças precisam ser amplas, apenas ações e programas isolados direcionados a grupos específicos, proporcionarão uma diminuição aparente da desigualdade, a qual possivelmente permaneça frente às constantes rupturas e descontinuidades históricas destes programas que ocorreram em virtude das instabilidades de governo, de caráter econômico ou político.

Reclama-se na sociedade o direito de igualdades de oportunidades, de efetivação plena do direito à educação, contudo é necessário destacar que a escola reproduz a luta de classes, e como tal acaba por apropriar-se de mecanismos de diferenciação, caracteriza-se assim como escola de classe, pois, “[...] as lutas sociais não se detem respeitosamente no limiar do recinto escolar: Escola que não deixará de ser escola de classe senão pela revolução social, condição da revolução escolar:” (SNYDERS, 1981, p. 30).

Assim como no pronunciamento da presidente Dilma pode-se evidenciar esses questionamentos sobre igualdade e luta de classes, no mesmo momento do lançamento do PNAIC em 2012 o Secretário Nacional da Educação Básica Cesar Callegari, em sua fala realiza apontamentos que permitem aprofundar a questão,

Temos a possibilidade de enxergar o que está acontecendo com cada professor em cada sala de aula, verificar suas dificuldades e quais são os apoios complementares que eles precisam ter. E ao

mesmo tempo o próprio Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais de Educação, todos nós vamos compartilhar desta radiografia permanente que está sendo tirada da qualidade da educação brasileira no ciclo de alfabetização.

Diante do exposto pelo secretário, denota-se a importância de olhar para a prática pedagógica do professor, suas necessidades para desenvolver seu trabalho educativo em prol do direito à educação. O monitoramento e o acompanhamento da sala de aula são funções indispensáveis e que devem acontecer por parte dos órgãos responsáveis pela qualidade da educação. A partir desta interjeição é pertinente destacar: olhar a sala de aula e suas carências é olhar a sociedade e suas carências. Esse sentido ampliado de entender a educação como uma parte da organização social e não como única responsável pelo processo de democratização do ensino, permite avançar na perspectiva de um ensino de qualidade a todos.

Contudo, a escola tem sua função social, e sua função técnica, deixar de sobrecarregá-la não significa deixar de exigir o cumprimento de sua ação específica na educação. Assim questiona-se se a transformação de sua função técnica pode ser resumida a apenas, “[...] um momento alienado dessa prática” (CURY, 1986, p. 61), reduzindo a classe trabalhadora, a uma mera força produtiva eficiente.

Esses pressupostos presentes nas falas da presidente e do secretário nacional da educação básica, também evidenciou-se no pronunciamento do então ministro da educação Aloizio Mercadante (2012),

O Pacto, eu começaria por esse diagnóstico muito breve, nós temos hoje, pelo censo, 15, 2% das crianças não se alfabetizam até oito anos de idade, mas se agente olhar o sul do país, Santa Catarina, Paraná, em torno de 5% das crianças não se alfabetizam até oito anos de idade. Mais olhando o Nordeste a média é 28% das crianças, ou seja, não aprendem a ler e escrever e dominar as primeiras contas até oito anos de idade. Nós temos estados com 35% como Alagoas, 34% como Maranhão, 32% como Pará. Portanto, nós temos uma desigualdade muito grande que mostra que também é a raiz da desigualdade social e da raiz da desigualdade regional do Brasil.

Em seu pronunciamento Aloizio Mercadante, refere-se à existência de desigualdades entre as regiões brasileiras. Diante disso, sua fala enfatiza as diferenças entre os índices de alfabetização como a raiz da desigualdade social e regional do país. Ou seja, uma reversão do problema social, uma contradição, pautada na responsabilização da escola, dos alunos e dos professores pelos atrasos

e descompassos educacionais do país. O Estado como setor governamental, mediante uma política de distribuição de renda excludente e a relação entre os recursos econômicos mal distribuídos entre os estados da federação para suprir as carências da educação, sequer são lembrados no contexto do problema da alfabetização.

Aloísio Mercadante em outro momento de sua fala, em relação à problemática dos insuficientes índices de alfabetização e a consequência dessa defasagem, salienta: “sem essas ferramentas elas não tem futuro na escola e dificilmente terão no mercado de trabalho e na cidadania” (MERCADANTE, 2012). Ao refletir sobre essa afirmação entende-se a ênfase na mão de obra qualificada para as relações de produção do modo de produção capitalista. E que a igualdade de oportunidades fundamenta-se “nos processos educativos e de qualificação” (FRIGOTTO, 2013, p. 69), justifica-se a desigualdade de oportunidades no mundo trabalho apenas pela função deficiente da educação.

Em meio às expectativas enunciadas no lançamento do PNAIC em 2012, na prática, suas ações e atividades iniciaram-se efetivamente em 2013 e objetivaram para seu primeiro ano de implantação o enfoque em Língua Portuguesa. Já em 2014 a formação direcionou-se para a área de Matemática e em 2015 a modificação caracterizou-se na ampliação da formação para as outras áreas do conhecimento sendo elas; Arte, Ciências Naturais e Ciências Humanas, com o intuito de integrar os saberes construídos ao longo do processo, contudo o programa instituído acabou por realizar suas atividades de forma limitada em virtude de cortes significativos dos recursos financeiros.

Em 2016 de forma mais compacta e tardia, o programa em virtude das significativas alterações no contexto político no Brasil⁶⁹ apresentou-se como um momento de avaliação de resultados de sua implantação⁷⁰,

⁶⁹ O ano de 2016 foi marcado por um dos momentos mais importantes e marcantes da História recente do Brasil, o impeachment de Dilma Rousseff, o qual efetivou-se em virtude de acusações em relação ao desrespeito à lei de improbidade administrativa e à lei orçamentária. Além disto, houve também suspeita de envolvimento em atos de corrupção na estatal Petrobrás, que surgiu por conta da investigação da Operação Lava Jato, conduzida pela Polícia Federal.

⁷⁰ Dados da ANA 2014 mostram, no Brasil, que 56% das crianças, ao final do 3º ano, estão nos níveis 1 e 2 na escala de proficiência em Leitura, indicando grande dificuldade para ler e interpretar (na região Norte, 72%; Nordeste, 73%; Sudeste, 43%; Sul, 46% e Centro-Oeste, 52%). O nível 4, que seria o esperado para a maior parte das crianças que já frequentaram três anos de escola, está assim distribuído: na região Norte, 5%; Nordeste, 6%; Sudeste, 17%; Sul, 14% e Centro-Oeste, 10%, sendo a média do Brasil de 11%.

Em 2016, analisados os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) 2013 e 2014, as taxas de aprovação e distorção idade-série do Ensino Fundamental, os registros qualitativos dos professores no SisPacto, as avaliações sobre o PNAIC e considerando as reflexões e os estudos propostos aos professores-alfabetizadores nas formações já realizadas, propõe-se, para o trimestre final, um esforço concentrado na implementação de estratégias didático-pedagógicas que efetivamente permitam às crianças a consolidação das competências e das habilidades de Leitura, Escrita e Matemática previstas para serem alcançadas em cada ano do ciclo de alfabetização (BRASIL, 2016, p. 3).

Com base nos resultados apresentados pelo INEP, o número de alunos que apresentaram ainda um nível abaixo do esperado para a idade em leitura, escrita e matemática é significativo. Esses índices apontaram para necessidade de fortalecimento do PNAIC, ou seja, aprimoramento nas políticas públicas educacionais direcionadas a formação dos professores alfabetizadores. Esses indicadores são observados no quadro 3, a partir dos resultados comparativos estatisticamente entre os anos de 2013 e 2014, a seguir.

Quadro 3 – Distribuição do percentual dos estudantes nos níveis de proficiência entre Leitura, Escrita e Matemática no Brasil, anos de 2013 (somente Leitura e Matemática) e 2014 – 3º ano do Ensino Fundamental – ANA - Ensino Fundamental.

Agregação	2013								2014												
	Leitura				Matemática				Leitura				Escrita				Matemática				
Níveis	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	5	1	2	3	4
Brasil	24	33	33	10	24	34	18	24	22	34	33	11	12	15	8	56	10	24	33	18	25

Quadro elaborado pela autora com base nos relatórios divulgados pelo INEP, 2015.

O PNAIC está pautado no apoio e parceria entre o governo federal, governos estaduais e municipais de educação e o MEC, assim como as Instituições de Ensino Superior (IES) que fazem parte da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, as quais são responsáveis em ministrar o curso para os orientadores de ensino, que por sua vez repassam para os professores alfabetizadores todo o funcionamento e objetivos referentes aos direitos de aprendizagem. Em vista dos resultados apresentados em 2013 e 2014, os quais

mostraram avanços reduzidos em matemática e em leitura um retrocesso, acredita-se que os anos de 2016 e 2017 segundo as orientações já citadas, enfatizarão a retomada das ações para definir estratégias de avanços significativos nos índices nacionais de alfabetização.

Todo esse processo de implementação e implantação do PNAIC até a realização da ANA, dividiram-se em quatro eixos centrais que constituíram as ações do programa,

1. *Formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo;*
2. *Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais;*
3. *Avaliações sistemáticas;*
4. *Gestão, mobilização e controle social (MEC, 2016, s/p).*

Portanto, cada eixo integra papel decisivo para o sucesso do programa, o caráter formativo da prática pedagógica dos professores, aliado aos materiais pedagógicos, a avaliação realizada pelo INEP até 2014 anualmente. Atualmente discute-se a possibilidade da ANA ser realizada de dois em dois anos. Sendo assim a ANA é o instrumento avaliativo que afere os resultados e que orienta as estratégias definidas e necessárias para a efetivação do direito à aprendizagem no âmbito do PNAIC. Portanto, o programa caracterizou-se importante devido à abrangência de suas ações na prática educativa a nível nacional, pois interfere diretamente nas várias dimensões da realidade escolar.

Ainda em relação aos eixos centrais que constituem as ações do PNAIC, destaca-se o quarto eixo norteador, gestão, mobilização e controle social, o qual tem a função de organizar formas para que os entes federados realizem o monitoramento das ações do PNAIC, constituindo-se em “espaços de manobra” (TORRES, 2005, p.438) para que os envolvidos no processo de implementação participem na adequação da política a sua realidade escolar. Assim,

A gestão do Pacto se dá em quatro instâncias: um Comitê Gestor Nacional; uma Coordenação Institucional em cada estado e no Distrito Federal, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do Pacto; uma Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e uma Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede. Ainda neste eixo, destaca-se a importância do sistema de

monitoramento disponibilizado pelo MEC, o SisPacto (MEC, 2016, s/p).

De fato o programa apresentou elementos pertinentes para sua organização e implantação, a discussão que se estabeleceu a partir dos pressupostos organizacionais expostos, com objetivos para a formação de professores alfabetizadores e a alfabetização até os oito anos de idade, apresentam um compromisso complexo, no que se refere a alfabetização, a responsabilidade de acabar com o problema da desigualdade social e regional do país. Uma herança que ultrapassa o espaço da sala de aula, uma desigualdade social evidenciada na reconstrução histórica no decorrer deste trabalho.

A precariedade da escola na efetivação do direito à educação extrapola os direitos a aprendizagem intensamente presente em todos os documentos norteadores que embasam o PNAIC, são deficiências que vão além do ambiente escolar. Portanto, ao refletir-se sobre a questão da precariedade da educação entende-se que os parâmetros almejados para educação, são parâmetros atrelados a metas diretamente ligadas a organismos internacionais, que acabam por exigir respostas imediatas, aligeiradas em relação às desigualdades da sociedade, as quais estão presentes em todas as esferas sociais. Sendo assim, a educação caracteriza-se como um espelho que reflete o peso dessa herança histórica da luta pela efetivação do direito à educação e conseqüentemente por uma educação de qualidade.

Em relação ao aspecto de envolvimento com os organismos internacionais, acaba-se por sistematizar a formulação de “[...] políticas focais fragmentadas e a gestão educacional centrada na perspectiva da mercantilização.” (FRIGOTTO, 2013, p. 69). Contudo, frente os problemas educacionais emergentes na realidade educacional, são necessárias políticas que objetivem ações em relação ao direito da criança aprender, a qualidade do trabalho do professor e o aprimoramento de sua prática pedagógica. Tal constatação exige a formulação e implementação de projetos e políticas educacionais que atendam as carências postas, como resposta aos anseios da sociedade brasileira, e assim contemplem o tipo de sociedade que se almeja construir.

O objetivo central pela busca da alfabetização e do letramento em língua portuguesa e matemática são demandas educacionais relacionadas ao papel da

escola, sua função social, de garantir a todos o direito à educação, ao conhecimento historicamente acumulado pela humanidade (SAVIANI, 2008), por outro lado no âmbito do PNAIC o que se constatou foram prioridades direcionadas a cumprir metas e determinações dos organismos internacionais, “[...] legítimos representantes do capital mundial” (FRIGOTTO, 2013, p. 69).

A contradição presente nas políticas públicas é a mesma contradição presente na escola, as formas de manutenção e as formas de superação da exploração encontram-se na realidade da educação, pois,

Ela é o terreno de luta entre classe dominante e a classe explorada, ela é o terreno em que se defrontam as forças do progresso e as forças conservadoras. O que lá se passa reflete a exploração e a luta contra a exploração. A escola é simultaneamente reprodução das estruturas existentes, correia de transmissão da ideologia oficial, domesticação – mas também ameaça à ordem estabelecida e possibilidade de libertação. O seu aspecto reprodutivo não a reduz a zero: pelo contrário, marca o tipo de combate a travar, a possibilidade desse combate, que ele já foi desencadeado e que é preciso continuá-lo. É esta dualidade, característica da luta de classes, que institui a possibilidade objectiva de luta (SNYDERS, 1981, p. 105-106).

A definição da escola como escola de classe, interfere na prática pedagógica do professor, assim o debate sobre o PNAIC enquanto política pública de formação continuada perpassa a reflexão sobre a ação do professor no contexto da escola como reprodutora da divisão social de classes ou como meio de superar a ordem vigente de exploração, ou seja, do modo de produção capitalista, em uma perspectiva da ação direta do professor. Sendo assim, o PNAIC ao proclamar em sua formulação o direito à educação das crianças do ciclo de alfabetização e ao mesmo tempo o “avanço nas trajetórias escolares, por isso denotaram-se os direitos a aprendizagem.”, delimitou objetivos especificamente atrelados a prática do professor para se alcançar a aprendizagem esperada. Contudo, a aprendizagem objetivada está pautada na interferência da divisão de classes e na divisão social do trabalho, a qual evidencia intrinsecamente na prioridade de saberes que contribuem para a inserção do indivíduo no mercado de trabalho.

Essa dicotomia entre direito à educação e direito à aprendizagem, incorpora-se à ação do professor, ao estabelecer requisitos mínimos de conhecimentos, em detrimento de conhecimentos que ampliem a formação do aluno, faz-se presente a

contradição de pensar em duas escolas, uma para a classe dominante e outra para a classe explorada. Os índices de proficiência estabelecidos para aferição do desempenho das crianças brasileiras são iguais, mas as crianças brasileiras não são iguais, não tem as mesmas condições sócio-econômicas, culturais, lutam por espaço e oportunidades, conseqüentemente os resultados serão contraditórios.

A sala de aula é *locus* que proporcionará ao professor conviver com a realidade social dos alunos e constatar as desigualdades presentes no contexto e suas influências na aprendizagem das crianças, conseqüentemente sua prática pedagógica é acometida, pelas determinações decorrentes destas diferenciações de classe. Essa situação pode reduzir seu campo de atuação, estabelecer limites na efetivação do direito à educação para todos com igualdade, e ao mesmo tempo pode incentivar a busca por uma prática pedagógica em busca da emancipação.

Assim,

A contradição como realidade e expressão da realidade é capaz de indicar à educação não apenas seu momento de integração no projeto de dominação, exercido pela ação e política existentes, mas também seu momento possível de negação e resistência (CURY, 1986, p. 121).

Com a democratização do ensino, a escola consolidou-se como espaço de encontro das diferentes classes sociais, um espaço de luta entre as classes. O direito constitucional por sua vez prevê uma educação para todos, seja classe dominante e classe trabalhadora, com uma base comum nacional. Mesmo ao tomar essa premissa da democratização do conhecimento, faz-se pertinente refletir,

Educação popular igual? O que se entende por essas palavras? Crê-se que na sociedade atual (e apenas ela está em questão aqui) a educação possa ser igual para todas as classes? Ou se exige que as classes altas também devam forçadamente reduzidas à módica educação da escola pública, a única compatível com as condições econômicas não só do trabalhador assalariado, mas também do camponês? (MARX, 2012, p. 45).

Essas indagações incorporam para a discussão, questões referentes ao papel fundamental da prática pedagógica do professor, a sua influência no fazer pedagógico para proporcionar uma educação de qualidade a todos, ou uma prática que contribua para a classificação dos alunos em níveis, e que mediante isto se

destaca a lógica do desempenho, a qual desconsidera as condicionalidades sociais inerentes, aonde os resultados são o retrato final da função social da escola. O que Cury (1986, p. 119) chama “burocracia pedagógica”, ou seja, reproduzir condicionalidades de interesse geral sem reflexão, sem um ato consciente do professor.

Ao considerar a prática pedagógica do professor, como meio de contribuir para avanços na efetivação do direito, é possível asseverar que por meio de sua atuação ocorrem mediações importantes frente às distorções entre os direitos proclamados e os direitos efetivados. Assim a atuação do professor pode proporcionar mecanismos que viabilizem decisões conscientes em vista a superação ou a reprodução das desigualdades presentes na sociedade.

Sendo assim, ao analisar-se o PNAIC frente ao trabalho pedagógico do professor reconhece-se no programa espaço para “[...] *a reflexão sobre a prática pedagógica, o que não só possibilita a mobilização de saberes desenvolvidos pelos professores durante sua trajetória acadêmica e profissional. Como também amplia, aprofunda e ressignifica esses saberes.*” (BRASIL, 2015, p. 25).

Essa relação direta com a ação do professor foi estabelecida por meio do repasse de informações pertinentes ao tratamento pedagógico e organizacional do programa realizado pelos professores formadores, que por sua vez estabeleceram contato com os orientadores de estudo. Todo esse processo de formação acontece com o intermédio das universidades integrantes da Rede de Formação Continuada e Desenvolvimento da Educação. A formação dos professores formadores, dos orientadores de estudo e, conseqüentemente, dos professores alfabetizadores nesse aspecto, assumiu uma caracterização diferencial no PNAIC, essa rede de comunicação estabeleceu um vínculo primordial para a formação continuada dos docentes, do envolvimento e atuação das universidades.

As universidades como espaço de formação e pesquisa, atreladas ao PNAIC, configuraram-se como elemento indispensável na qualidade do programa, enquanto orientadoras da formação continuada tiveram e têm o espaço e o ambiente educacional integrados a sua realidade. Essa integração permite inferir na realidade, problematizar as inferências dos professores formadores, dos repasses e dos testemunhos proferidos nas formações. Esse movimento de ir e vir das práticas pedagógicas, esse diálogo entre instituições escolares, com atribuições diferenciadas no campo educacional na sociedade (ensino fundamental e ensino

superior) são pontos relevantes no âmbito de atuação do PNAIC, pois as universidades são o “[...] lugar onde todas as coisas se transformam em objetos do conhecimento” (CHAUI, 2001, p. 125).

Sendo assim, os entraves, os avanços e retrocessos do programa configuram-se em pesquisas que possibilitam à continuidade de ações voltadas a formação continuada do professor, pesquisas que contribuam para a efetivação do direito à educação, que possam romper com os imperativos capitalistas, atrelados ao poder da acumulação do capital, e a “[...] ideologia e a política neoliberal, uma vez que deixam por conta do mercado a definição das prioridades da formação e pesquisa científica” (CHAUI, 2001, p. 123).

O PNAIC, em seus cadernos de formação ressalta os princípios centrais que constituem a formação continuada dos professores,

A prática da flexibilidade: pautada na ação prática/teoria/prática, operacionalizada na análise das práticas nas salas de aulas, aliadas à reflexão teórica e reelaboração das práticas. A constituição de identidade profissional: efetivada em momentos de reflexão sobre as memórias do professor enquanto sujeito do processo mais amplo, procurando auxiliá-lo e perceber-se em constante processo de formação. A socialização: operacionalizada na criação e fortalecimento de grupos de estudo durante as formações. O engajamento: privilegiar o gosto em continuar a aprender. A colaboração: para além da socialização (BRASIL, 2015, p. 27-28).

Esses princípios se constituem pontos centrais na formação dos professores no âmbito do PNAIC, pois propõem um trabalho relacionado diretamente com a prática do professor em sala de aula, a partir da análise e reelaboração de suas ações atreladas aos pressupostos teóricos necessários para um trabalho educativo alfabetizador em uma perspectiva de letramento, de troca de experiências, do estabelecimento de parcerias entre os professores e da ênfase na formação como ato inerente a atuação enquanto profissional da educação.

No que tange a estrutura do PNAIC frente à meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, pressupôs uma organização operacional, que se constituiu em cursos presenciais com variações de carga horária de acordo com as propostas de formação em cada ano de atuação do PNAIC, além da elaboração de cadernos de formação com as especificidades referentes a organização do trabalho pedagógico com foco na prática pedagógica dos professores alfabetizadores, os

quais foram trabalhados pelas Instituições de Ensino Superior (IES) que atuam no programa.

Ultrapassar as barreiras regionais presentes na realidade social e educacional brasileira no que se refere à alfabetização, se constituíram em elementos indissociáveis da formação continuada dos professores alfabetizadores, todo esse movimento em prol dos anos iniciais do ensino fundamental está atrelado à busca por um sistema educacional de sucesso e que garanta o direito à educação a todos os cidadãos do território nacional.

Esse objetivo é complexo, e suscetível a muitos entraves por estar inserido a estratégias não só formativas e pedagógicas, mas também a obstáculos de ordem política e econômica. A continuidade do programa é necessária ao processo formativo, contudo, requer tempo para interferir concretamente na realidade a ser refletida. O campo educacional presenciou vários momentos ao longo da história, com rupturas, reorganizações que impediram a melhoria da educação.

No contexto brasileiro atual o PNAIC configura-se como uma política de formação presente e atuante na formação dos professores alfabetizadores. Diante disto, espera-se sua continuidade por representar espaço de formação significativo atrelado a um compromisso assumido pela parceria entre União, Estados e Municípios na busca de estratégias que contribuam para a qualidade da educação.

A discussão incorpora a análise, a necessidade de buscar a qualidade e não limitá-la à direitos de aprendizagem mínima, pois o direito à educação pressupõe a qualidade na atuação dos profissionais da educação, o qual exige condições dignas de trabalho, espaço de formação e protagonismo do envolvidos na prática pedagógica.

Os limites e as críticas são inerentes ao processo de construção de uma política educacional, nesse âmbito é importante dar destaque aos imperativos do modo de produção capitalista, da lógica que permeia os processos educacionais e da relação que se apresenta entre o trabalho e a educação. Nesse sentido a análise considera o PNAIC um avanço pela sua resistência e por permanecer atuante na realidade educacional brasileira, no intuito de avançar na perspectiva de garantir o direito à educação.

Denota-se ainda,

O papel mediador da educação, sua ligação com a totalidade, a partir das relações sociais, permite pensá-la não refletindo mecânica e linearmente as estruturas de base e nem pairando acima da estrutura social. Ao contrário, permite pensá-la no conjunto do movimento das relações sociais próprias de uma dada sociedade. Se o pressuposto desta sociedade são as relações sociais inerentes ao capitalismo, ainda que em geral, então a densidade histórica da educação, estará em relação com as necessidades da produção social (CURY, 1986, p. 87).

É nessa lógica que a análise foi sustentada. O PNAIC como política educacional, atuante na dinâmica da educação, necessita romper com formas mecânicas e lineares, as quais envolvem as práticas pedagógicas dos professores, as características que podem torná-lo mais um receituário de como alfabetizar, apenas uma política de transição governamental, em virtude de priorizar a reprodução de ensinar o mínimo necessário ao indivíduo, no sentido de promover a sua inserção no mercado de trabalho, sem perspectiva de emancipação da lógica opressora e excludente.

Como política educacional, o PNAIC está atrelado as relações sociais, portanto segue o movimento intenso das mudanças sociais frente às novas exigências do modo de produção capitalista. Contudo, constitui-se em espaço de libertação e aperfeiçoamento profissional, o qual permite ir além das exigências impostas, no sentido de avançar e afirmar-se em um *lócus* de transformação, no qual estão presentes os profissionais da educação, professores e gestores, “[...] agentes transformadores da própria realidade em que atuam.” (OLIVEIRA, 2013, p.239).

Os números de referência dos profissionais participantes no PNAIC 2013 segundo dados do MEC, são,

Em 2013 participaram do eixo de Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: 53 coordenadores estaduais, 5424 coordenadores municipais, 78 coordenadores no âmbito das IES, 170 supervisores (IES), 645 formadores (IES), 15.950 orientadores de estudos e 317.462 professores alfabetizadores das redes estaduais e municipais de ensino. (MEC, 2014, p. 2).

Essas informações comprovam a importância do PNAIC enquanto programa de formação continuada, de abrangência de atuação a nível nacional. O número de participantes do programa justifica sua análise como elemento diferencial na prática

pedagógica pela alfabetização até os oito anos de idade e nos avanços que essa ação representa no trabalho pedagógico e na realidade educacional.

Até o momento a discussão discorreu sobre os aspectos organizacionais e estruturantes do PNAIC. No próximo tópico propõe-se analisar alguns dos cadernos do PNAIC, os quais foram selecionados com ênfase nos pressupostos ligados a alfabetização e letramento (2015), a formação docente (2012), em uma perspectiva de evidenciar as reais contribuições do programa na efetivação do direito à educação com base na realidade da alfabetização do país e as interferências propostas pelo programa para avançar nos conceitos de alfabetização e letramento determinados pelas exigências do modo de produção capitalista presentes em nossa sociedade.

3.3 PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: POSSIBILIDADES E DESAFIOS PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO

3.3.1 Cadernos de Formação: Gestão Escolar no ciclo de alfabetização, criança no ciclo de alfabetização e a formação docente

Dentro do contexto de implementação do PNAIC, os cadernos de formação constituem-se como referenciais que integram as ações do programa, sobre o tempo e o espaço escolar na perspectiva do letramento. São referenciais metodológicos baseados no documento “Direitos de aprendizagem na alfabetização”⁷¹ elaborado em 2012⁷², o qual passou pela aprovação do CNE. Seus pressupostos e

⁷¹ O documento “Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do Ensino fundamental”, possui 137 páginas e, segundo informações constantes na introdução e nos créditos, o documento foi elaborado por professores e pesquisadores de Universidades e fundações de pesquisa e membros de Secretarias de Educação. Em seguida, foi encaminhado para o Conselho Nacional de Educação para análise e emissão de parecer. Em 2013, foi disponibilizado para consulta pública. O documento em análise estriba-se no conceito de “direito à aprendizagem e desenvolvimento”. Implicitamente, esse conceito está relacionado à noção de direito à educação, que tem sido empregada no Brasil em diferentes instâncias, tais como na academia, na gestão educacional, na luta sindical, nos movimentos da sociedade civil organizada (ALFERES; MAINARDES, 2014, p. 246).

⁷² No ano de 2012 quando o PNAIC encontrava-se em fase de implantação foram realizadas webconferências para organizar a dinâmica de operacionalização do programa, foram ao todo sete webconferências, cada uma dividida em vários blocos. Na sétima web, no bloco 1, o Secretário Nacional da Educação Básica, faz menção ao documento recém encaminhado para análise da

justificativas estão relacionados às metas do Compromisso Todos pela Educação e do Plano Nacional de Educação.

Os cadernos de formação do PNAIC integram-se a dinâmica do programa também como materiais pedagógicos. Sendo assim, foram contemplados três cadernos de 2015 e um caderno de 2012 no decorrer da investigação, os quais encontraram-se atrelados a organização do programa, seus objetivos para a alfabetização e para a formação docente, como também a organização da gestão do programa. E assim subsidiaram a problemática da pesquisa em relação ao direito à educação e ao direito à aprendizagem.

Com efeito, faz-se necessário evidenciar todos os cadernos de formação que constituem o PNAIC, no sentido de caracterizar a complexa dimensão de ação do programa, para assim justificar a definição de alguns cadernos na análise da investigação.

Quadro 4 – Cadernos de Formação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa⁷³

Continua...

Cadernos de Alfabetização de 2015	Apresentação
	1 – Currículo na perspectiva da inclusão e da diversidade: as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e o Ciclo de Alfabetização
	2 – A criança no Ciclo de Alfabetização
	3 – Interdisciplinaridade no Ciclo de Alfabetização
	4 – A organização do trabalho escolar e os recursos didáticos na alfabetização
	5 – A oralidade, a leitura e a escrita no Ciclo de Alfabetização
	6 – A arte no Ciclo de Alfabetização
	7 – Alfabetização Matemática na perspectiva do letramento
	8 – Ciências da Natureza no Ciclo de Alfabetização
	9 – Ciências Humanas no Ciclo de Alfabetização
	10 – Integrando saberes
	Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização
	Cadernos de Alfabetização Matemática de 2014
1 – Organização do trabalho pedagógico	
2 – Quantificação, registros e agrupamentos	
3 – Construção do sistema de numeração decimal	
4 – Operações na resolução de problemas	
5 – Geometria	
6 – Grandezas e medidas	
7 – Educação estatística	
8 – Saberes matemáticos e outros campos do saber	
Educação matemática no campo	
Educação matemática inclusiva	

Câmara da Educação Básica do CNE, como uma iniciativa de construir uma base comum para o ensino fundamental do Brasil. Esse documento depois inúmeras críticas, acabou por não ter continuidade (MEC, 2012).

⁷³ Os cadernos em negrito representam os cadernos analisados no decorrer da investigação sobre o PNAIC.

Conclusão

	Jogos na alfabetização matemática
	Encarte de jogos na alfabetização matemática
Caderno de Formação 2012	Formação de professores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
Caderno de Apresentação 2012	Formação do professor alfabetizador
Caderno de Avaliação 2012	Avaliação no ciclo de alfabetização: reflexões e sugestões
Ano 1 – 2012	1 – Currículo na Alfabetização: concepções e princípios
	2 – Planejamento Escolar: Alfabetização e Ensino da Língua Portuguesa
	3 – A aprendizagem do sistema da escrita alfabética
	4 – Ludicidade na sala de aula
	5 – Os diferentes textos em salas de alfabetização
	6 – Planejando a alfabetização; integrando diferentes áreas do conhecimento; projetos didáticos e sequências didáticas
	7 – Alfabetização para todos: diferentes percursos, direitos iguais
	8 – Organização do trabalho docente para promoção da aprendizagem
Ano 2 – 2012	1 – Currículo no ciclo de alfabetização: consolidação e monitoramento do processo de ensino e de aprendizagem
	2 – A organização do planejamento e da rotina no ciclo de alfabetização na perspectiva do letramento
	3 – A aprendizagem do sistema de escrita alfabética
	4 – Vamos brincar de construir as nossas e outras histórias
	5 – O trabalho com gêneros textuais na sala de aula
	6 – Planejando a alfabetização e dialogando com diferentes áreas do conhecimento
	7 – A heterogeneidade em sala de aula e os direitos de aprendizagem no ciclo de alfabetização
	8 – Reflexões sobre a prática do professor no ciclo de alfabetização: progressão e continuidade das aprendizagens para a construção dos conhecimentos por todas as crianças
Ano 3 – 2012	1 – Currículo inclusivo: o direito de ser alfabetizado
	2 – Planejamento e organização da rotina na alfabetização
	3 – O último ano do ciclo de alfabetização: consolidando os conhecimentos
	4 – Vamos brincar de reinventar histórias
	5 – O trabalho com diferentes gêneros textuais em sala de aula: diversidade e progressão escolar andando juntas
	6 – Alfabetização em foco: projetos didáticos e sequências didáticas em diálogo com os diferentes componentes curriculares
	7 – A heterogeneidade em sala de aula e a diversificação das atividades
	8 – Progressão escolar e avaliação: o registro e a garantia de continuidade das aprendizagens no ciclo de alfabetização
Caderno do Campo 2012	1 – Currículo no ciclo de alfabetização: perspectivas para uma educação do campo
	2 - Planejamento do ensino na perspectiva da diversidade
	3 – Apropriação do sistema de escrita alfabética e a consolidação do processo de alfabetização em escolas do campo
	4 – Brincando na escola: o lúdico nas escolas do campo
	5 – O trabalho com gêneros textuais em turmas multisseriadas
	6 – Projetos didáticos e sequências didáticas na educação do campo: a alfabetização e as diferentes áreas do conhecimento escolar
	7 – A alfabetização para o campo: respeito aos diferentes percursos de vida
	8 – Organizando a ação didática em escolas do campo
Caderno de Educação Inclusiva 2012	A alfabetização de crianças com deficiência: uma proposta inclusiva

Quadro elaborado pela autora com base no Portal do Ministério da Educação. Disponível em <http://pacto.mec.gov.br/2012-09-19-19-09-11>

Os cadernos de formação do PNAIC possuem objetivos específicos,

Perspectiva de um currículo inclusivo, que defende os Direitos de Aprendizagem de todas as crianças, fortalecendo as identidades sociais e individuais; Integração entre os componentes curriculares; Foco central na organização do trabalho pedagógico; seleção e discussão de temáticas fundantes em cada área de conhecimento; Ênfase na alfabetização e letramento das crianças (BRASIL, 2015).

Em relação ao primeiro princípio, o currículo inclusivo, que trata dos direitos a aprendizagem, a identidade individual e social, o qual remete a questão da terminologia “idade certa”, pressupondo uma adequação linear da aprendizagem, e que torna indispensável à educação estabelecer objetivos para cada fase da alfabetização, pois, “[...] a ideia de definir um currículo nacional para os anos iniciais é adequada e necessária. No entanto, o que se pode questionar é o formato desse currículo (em forma de objetivos) e as estratégias para a sua elaboração.” (ALFERES; MAINARDES, 2014, p. 251). Sendo assim, a heterogeneidade presente na sala de aula precisa ser contemplada, para não incorrer no aumento das desigualdades e da discriminação.

Diante da relação do PNAIC e seus cadernos de formação com o documento “Direitos de aprendizagem na alfabetização”, o qual definiu 30 direitos de aprendizagem, 20 eixos norteadores e 256 objetivos de aprendizagem, é importante destacar o vínculo estabelecido com os organismos internacionais,

O momento de início da produção do texto, propriamente dito, foi marcado pela constituição de Grupos de Trabalho compostos por profissionais das universidades que compõem a Rede Nacional de Formação do MEC, por gestores de redes públicas de ensino e por consultores, por área de conhecimento, contratados pela UNESCO, sob coordenação do MEC (BRASÍLIA, 2012, p.8).

Nessa perspectiva, a discussão identificou uma linha estreita inerente à prática pedagógica do professor e os objetivos para a educação atrelada a interesses externos. Essa relação de exigências compromete a superação das amarras da sociedade pautada no modo de produção capitalista, que se configura na manutenção da reprodução, do disciplinamento da sociedade, como mais um “[...] meio para exercer sua hegemonia sobre os educandos” (CURY, 1986, p. 107).

Para acompanhamento das ações do PNAIC outro elemento de destaque é o caderno direcionado a gestão do programa, conforme exposto no tópico anterior⁷⁴, que organiza os mecanismos instituídos para realizar a gestão de todo o processo de articulação, entre os estados e municípios e suas respectivas adesões, como garantia de efetivação dos objetivos almejados para a alfabetização de todas as crianças até os oito anos de idade. Como instrumento de monitoramento e transparência da responsabilidade de cada ente federado participante do pacto.

Sendo assim, a gestão do PNAIC organizou-se da seguinte forma:

a) Comitê Gestor Nacional: responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do FNDE, do INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente; b) Coordenação Institucional: comitê composto, em cada estado, por representante do MEC, da Secretaria de Estado da Educação, da UNDIME no estado, da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) no estado, do Conselho Estadual de Educação, da(s) Instituições de Ensino Superior (IES) formadora(s) em atuação no estado e de outras entidades que a Coordenação julgar conveniente, responsável pela mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos, no âmbito do Estado; c) Coordenação Estadual: a cargo de cada Secretaria de Estado da Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento no âmbito da rede estadual e pelo apoio à implementação das ações do Pacto nos municípios; d) Coordenação Municipal: a cargo da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento das ações do Pacto no âmbito da rede municipal e pela interlocução com a coordenação estadual (BRASIL, 2015, p. 10-11).

A descrição de todos os comitês responsáveis pelo monitoramento das ações do PNAIC exemplifica a grande articulação instituída para coordenar um programa a

⁷⁴ A gestão do Pacto se dá em quatro instâncias: um Comitê Gestor Nacional; uma Coordenação Institucional em cada estado e no Distrito Federal, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do Pacto; uma Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e uma Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede. Ainda neste eixo, destaca-se a importância do sistema de monitoramento disponibilizado pelo MEC, o SisPacto (MEC, 2016, s/p).

nível nacional. Articulação que o próprio caderno de gestores 2015 relata não ter acontecido como esperado, pois informou que a maioria dos estados não organizaram a Coordenação Institucional, responsabilidade que acabou por ser assumida pelas coordenações estaduais.

Essa evidência revela aspectos que podem gerar a descontinuidade do programa, o qual prejudica a efetivação dos objetivos estabelecidos plenamente. A priori justifica-se a articulação das instâncias gestoras pelo grande número de sistemas de ensino que compõem a educação nacional.

No âmbito do eixo gestão, mobilização social e controle do PNAIC, além do monitoramento do programa pelos comitês gestores, procurou-se fortalecer na realidade escolar, os órgãos de participação da comunidade já constituídos e presentes nos municípios, os conselhos escolares e os conselhos municipais de educação, no sentido de fortalecer a participação da comunidade a exercer seu direito e dever de conhecer os programas que interferem na qualidade da educação dos alunos, bem como, possibilitar a ampliação da participação da comunidade nas instituições escolares.

É necessário destacar que o espaço de participação da sociedade em suas diversas esferas não pode limitar-se ao comprometimento construído a partir do PNAIC. Diante disto, ressaltam-se indícios de descontinuidade das políticas públicas de efetivação do direito à educação no caderno de gestão 2015 quando afirma-se, “O espaço ocupado pela escola na sociedade e o papel que ela pode assumir refletem o projeto de Estado que está sendo implementado por um determinado governo.” (BRASIL, 2015, p. 12).

Um projeto de garantia do direito à educação deveria constituir-se como uma ação plena de qualquer governo. Essa afirmação possibilita compreender que as ações governamentais pautam-se em dirigir projetos específicos para momentos específicos na contramão da continuidade com ênfase nos direitos à aprendizagem. Mediante os interesses imediatos, pautados nas prerrogativas do governo que assume a ação dirigente do Estado, isto é, da administração governamental, altera os objetivos para a educação de acordo com a lógica do modo de produção visando à preparação necessária da massa de trabalhadores, mediante as necessidades do mercado, em um movimento em que se alteram os direitos a aprendizagem.

Essa interferência do setor político na educação retrata a ausência de um sistema nacional de educação no Brasil. A partir desta constatação, configuram-se

rupturas, mudanças constantes, falta de continuidade em políticas públicas, enfim uma constante instabilidade nas ações realizadas pelo Estado. Como Saviani expõe “Sistema Nacional de Educação é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país.” (2010c, p. 381).

Por meio do contexto exposto, sobre os vários sistemas de ensino que compõem a educação nacional brasileira, os quais são responsáveis pelo monitoramento das ações do PNAIC, o caderno Gestão escolar no ciclo de alfabetização, contemplou também uma discussão a respeito da organização do trabalho pedagógico, o fazer pedagógico da escola, na sala de aula, aonde se denota uma realidade escolar desconectada, “Na realidade prática, o que acontece não é exatamente o que está escrito.” (BRASIL, 2015, p.19).

A constatação de que a escola e a sala de aula, nem sempre são relatadas de acordo com sua realidade objetiva, incorpora uma função importante ao eixo gestão, mobilização e controle social. O PNAIC enquanto programa de formação, necessitou organizar mecanismos de monitoramento por se tratar de uma ação de amplitude nacional com um objetivo complexo em relação à alfabetização no contexto brasileiro, nesta tarefa aponta-se a perspectiva de desencadear um processo de revitalização dos órgãos participativos da realidade escolar, que além de gestar o programa terão o espaço de contribuir e verificar esse cotidiano da sala de aula, e conjuntamente com os profissionais da educação, no sentido de mediar ações reflexivas sobre alternativas para a qualidade da educação.

Mediante esses apontamentos sobre a gestão, o monitoramento e o controle social do PNAIC, considera-se “[...] a democratização, participação e autonomia, categorias essenciais à compreensão da práxis que fundamenta a implantação e implementação das políticas voltadas a organização da educação em via de construção de uma gestão democrática.” (LOPES; LIMA; SHIMAMOTO, 2011, p. 84).

As categorias intrínsecas a organização do acompanhamento do PNAIC reafirmam o que é previsto nas normas oficiais sobre os órgãos representativos dos sistemas escolares. Nesse contexto a LDB 9394/96 e os Projetos Políticos Pedagógicos das instituições escolares são documentos fundamentais para a

confirmação e fortalecimento das relações estabelecidas no cotidiano escolar, em vista a participação efetiva da comunidade escolar.

Em relação ao PNAIC no contexto de sua efetivação prática em sala de aula, é possível realizar alguns questionamentos, dentre eles: como o programa em discussão contribuiu ou contribui para a efetivação do direito à educação? O PNAIC apenas delimita direitos à aprendizagem seguindo a lógica de reprodução da sociedade de acordo como ela está organizada, inalterada em suas estruturas sociais? Os direitos relativos à aprendizagem garantem a preparação necessária a inserção do indivíduo no mundo do trabalho, e ao cidadão os direitos sociais no exercício da cidadania?

Esses questionamentos permitem nortear a análise do caderno de formação “a criança e o ciclo de alfabetização” do PNAIC, o qual está atrelado à especificidade da escola, enquanto *locus* da formação do indivíduo, cujo objetivo é promover a diminuição da desigualdade social da nação brasileira, e sustentar a alfabetização de todas as crianças até os oito anos de idade.

O caderno “a criança no ciclo de alfabetização” inicia seus pressupostos realizando uma retomada a cerca dos conceitos “infância” e “criança”, propondo a diferenciação dos conceitos ao longo da história. Avanzini e Gomes (2015) destacam as “ideias de Jan Amos Comenius (1592-1670), que defendia a universalização da escola e reconhecia que todos os homens têm direito ao conhecimento” na sociedade ocidental, e desse modo caracterizou-se mudanças significativas em relação à criança e sua infância.

Outro marco que contribuiu para a conceituação de criança e infância segundo o caderno de formação foram as ideias de John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), que consideravam a criança de formas diferenciadas, respectivamente, um considerava as crianças seres passivos e o outro considerava as crianças seres puros e não adultos em miniatura.

No século XXI, Avanzini e Gomes (2015), destacam a presença destas concepções no período da formação da nação brasileira atrelada à realidade social e política da época. Avançando nas discussões sobre infância e criança, enfatizam as concepções sociológicas as quais consideram a criança uma tábua rasa, pronta para ser preenchida, portanto, um ser individual, em prontidão para se tornar um ser social por meio da educação, essa concepção tem suas raízes nas ideias de Durkheim.

As autoras passaram então para as concepções psicológicas da criança, representadas no documento pelos nomes de Jean Piaget (1896- 1890) e Levi Vygostki (1896-1934), as quais relatam,

Para Piaget, a criança adapta-se sempre de modo mais sólido e complexo. À medida que se desenvolve, ela aprende, portanto o conhecimento se dá de dentro para fora. Já para Vygotsky, a criança é um indivíduo que aprende a se desenvolver na interação com outros mais experientes do seu meio sociocultural (AVANZINI; GOMES, 2015, p. 15-16).

A relevância da afirmação na expressão “o indivíduo aprende a se desenvolver” coaduna com a correlação que segundo Duarte (2001) embasou uma análise equivocada da teoria de Vygostki, e que o equívoco de sua concepção faz-se presente nas concepções pedagógicas refletidas nos ideais escolanovistas, que atualizaram-se por meio do construtivismo, e no Relatório de Jacques Delors (1998), refletindo suas influências nos PCN's (Parâmetros Curriculares Nacionais) com os quatro pilares para educação.

Em um segundo momento, no caderno “a criança no ciclo de alfabetização”, Bernadelli (2015) desenvolve um texto retratando o papel do lúdico na alfabetização contemplado no PNAIC e seus indicadores metodológicos. Diante da temática Bernadelli (2015) estrutura seu texto e assim referencia vários autores que incorporaram em suas teorias educacionais a importância do lúdico, Rousseau, Pestalozzi, Froebel, Dewey, Claparède, Montessori, Piaget e Vygotsky.

Mediante as questões em relação ao lúdico, é importante destacar a seguinte afirmação, “observamos que garantir a todas as crianças o direito ao brincar auxilia o trabalho pedagógico. Sendo assim, existe outro personagem que não pode ficar fora desse contexto: o próprio professor.” (BERNADELLI, 2015, p. 25). A caracterização realizada sobre o professor como mais um personagem no contexto educacional, por se tratar de um caderno norteador a nível nacional deixou dúvidas em relação à atuação do professor no âmbito do programa, como coloca em cheque o papel do professor na alfabetização dos alunos.

Assim, essa descaracterização do papel do professor remete a compreender a atuação docente em um âmbito adaptativo mediante a valorização de competências, novos saberes a compartilhar, novas tecnologias e linguagens (DUARTE, 2001) como uma maneira de se mascarar os princípios do modo de

produção capitalista, implícitos na busca por resultados e metas. Essa condição acirra a comparação entre escolas, professores, e, institui como referência, meta e desempenho, em avaliações externas em detrimento ao direito à educação, pois ao prevalecer o desempenho para a melhoria dos índices enfatizam-se como prioridade os direitos de aprendizagem.

Ao priorizar os direitos a aprendizagem, prioriza-se a “aquisição de um instrumental cognitivo mínimo e do conhecimento mínimo” (DUARTE, 2001, p. 95). Para tanto faz-se necessário que a atuação do professor siga os mesmos parâmetros. Nesse sentido, no caderno de formação relativo à configuração do PNAIC, quanto ao processo formativo dos professores alfabetizadores em 2012, encontram-se alguns trechos que evidenciam essa minimização do trabalho pedagógico do professor. Portanto, observou-se a seguir,

[...] em meio a tantas mudanças a respeito do lócus que esse saber deve ocupar para que o exercício profissional docente tenha sucesso, é comum que os programas de formação apresentem para os professores o que tem se pensado, mais recentemente, acerca da relação do saber e da prática pedagógica, cabendo ao professor apoiar as suas escolhas didáticas em determinadas abordagens em detrimento de outras, mesmo que não estejam suficientemente seguros de que elas darão certo, ou mesmo ao associarem todas elas, fazendo *Patchwork*, entendido como uma adaptação de diferentes concepções para ajustá-las à sua realidade (BRASIL, 2012, p.14).

Essa adequação realizada na citação a respeito da prática do professor em sala de aula caracteriza uma falta de clareza nas ações pedagógicas, em virtude de se considerar a possibilidade dos professores aplicarem práticas em suas salas de aula independentes de uma práxis consciente, portanto, transforma a atuação do docente em várias ações específicas que ao final do processo acabam por ser uma só, toda costurada, seguindo a lógica do *patchwork* supracitada. Essa lacuna demonstra uma incoerência entre teoria e prática e evidencia “termos vagos que escondem compromissos ideológicos” (DUARTE, 2001, p.70).

No mesmo caderno de formação apresenta-se a formação continuada como uma proposta que “deve vir associada e fundamentada em uma proposta de sujeito, sociedade e escola baseada em valores e princípios de igualdade, justiça social e ampliação de oportunidades.” (BRASIL, 2015, p.20). Destaca-se nessa afirmação a contradição em relação ao trabalho apoiado no *Patchwork*, pois define uma

intervenção pedagógica fundamentada em uma determinada concepção de realidade baseada na superação das desigualdades sociais por meio da atuação do professor, o que se contrapõe à proposição de práticas diferenciadas em sala de aula, as quais podem ser adaptadas as diversas realidades.

O papel da escola frente às desigualdades sociais e educacionais perpassa pela função social da escola como *lócus* do conhecimento que a humanidade construiu em toda a sua existência, por isso sua função não pode se respaldar em princípios múltiplos, um todo que já foi uma parte, sem coerência, somada como prática experimental. A formação continuada precisa fortalecer a prática pedagógica a partir de princípios que efetivem o direito à educação, e impeça o relativismo como método de ensino-aprendizagem.

Mediante a contradição presente, é necessário afirmar que “Ignorar a contradição resulta numa atitude que leva ao conservadorismo, pois abstrair esse elemento é retirar da realidade seu caráter profundo de inacabamento.” (CURY, 1986, p. 34). Sendo assim, camuflar a contradição existente nos princípios de formação analisados é reproduzir uma lógica de conformismo, é considerar o programa instituído pelo Estado, enquanto setor governamental, livre dos imperativos ideológicos. É acreditar que a neutralidade é possível, que apenas a busca pela qualidade da educação é o objetivo das políticas públicas, é desconsiderar as influências que a educação é acometida constantemente, por agentes externos, pelas demandas econômicas e políticas. Considerando que a educação é uma prática social e reflete as relações de desigualdade presentes na sociedade capitalista, por isso a contradição é inerente ao seu contexto, o PNAIC enquanto política pública apresenta em seus princípios norteadores as contradições do sistema capitalista.

Em outro momento, no caderno de orientações sobre a formação, enfatizou-se a necessidade de um equilíbrio entre teoria e prática (BRASIL, 2012) o que pode incorrer em distorções quando se pensa na educação como meio de superação da ordem desigual da realidade brasileira. Pois, a práxis educativa vai além do entendimento de teoria e prática como faces diferenciadas, ora o professor se utiliza da teoria em seu trabalho educativo, ora utiliza-se da prática como meio de fixação de conteúdos.

No decorrer da análise sobre o PNAIC o direito à educação encontrou-se atrelado a ênfase na noção de direitos à aprendizagem, consubstanciado nas

exigências do modo de produção capitalista para preparação de mão de obra para o mercado de trabalho. A educação enquanto direito social como porta de acesso ao exercício da cidadania limita-se a conhecimentos mínimos para a participação social em um nível básico, em um nível de aceitação da situação, a ação dos cidadãos ainda concorre para consentimento mais do que para a transformação, em virtude da precariedade exposta também na realidade da sociedade brasileira nas esferas sociais, políticas, econômicas e culturais.

As políticas públicas educacionais evidenciam em seu bojo um misto de autonomia e docilidade, na formação do professor alfabetizador no âmbito do PNAIC, nos momentos de crítica e reflexão sobre a prática pedagógica, projeta-se a possibilidade de reconstrução da identidade profissional por meio da efetivação de saberes docentes necessários a atuação mediadora em direção a avanços significativos na qualidade da educação.

No exercício de sua função, a autonomia e a docilidade são caminhos opostos, o primeiro em direção a superação das amarras das determinações do sistema capitalista, o segundo em direção a conformação e a fabricação de competências técnicas desconectadas da realidade social em busca de cumprir com os índices esperados. Nesse sentido, por meio dos primeiros resultados do PNAIC constatou-se que investir no “saber fragmentado e materializado em práticas especializadas não será univocamente valorizado, já que nem todo o saber gera a produtividade esperada.” (CURY, 1986, p. 117).

Essa transformação é mais ampla e complexa que focar na ação do professor em sala de aula, pois as salas de aulas apresentam múltiplas realidades de desigualdade social, permeadas por condicionantes que ultrapassam os muros das escolas, e o limite das ações das políticas públicas educacionais. Ao mesmo tempo em que a realidade apresenta desigualdades, a educação configura-se como instrumento para a superação das condicionalidades da sociedade capitalista. É importante destacar esse movimento contraditório e dialético da realidade do aluno enquanto cidadão, pois,

O saber como instrumento de hegemonia transcende sua função de força produtiva e liga-se ao universo das consciências. A formação do cidadão dócil exige a necessidade de transmissão de um saber legitimador do modo de produção e que portanto conduza à adesão coletiva e consentida dos membros da sociedade às novas exigências da estrutura social. Por isso, no exercício desse seu

trabalho o agente pedagógico encarna a própria contradição. Ele é um assalariado, o que lhe possibilita exercer a função especificamente educativa, consciente de sua proletarização, e então colocar essa frente pedagógica a serviço de sua classe. Ou então, mesmo como assalariado, fazer o exercício da dominação (CURY, 1986, p. 117).

Essa possibilidade de atuação profissional no âmbito da prática pedagógica é acima de tudo uma opção pautada na consciência de classe. O sistema educacional por meio de políticas públicas advindas do setor governamental, por meio do Estado, pode interferir na realidade educacional na medida exata da consciência de classe do professor enquanto representante e mediador da sua autonomia profissional ou de sua atuação dócil e conformada com a realidade determinada pelo modo de produção capitalista.

O PNAIC especificamente, mediante a amplitude de suas ações e relevância dada pelo próprio setor governamental, pode estabelecer um “espaço de manobra” (TORRES, 2005) em direção a emancipação do professor e da sociedade. Para que por meio dessas ações o direito à educação volte a ser o objetivo central na educação escolar. Nesse sentido, o movimento em direção a autonomia deve-se pautar em uma formação contínua não por imposição das classes dominantes em virtude de estatísticas negativas, como é o caso da avaliação externa ANA realizada em 2013 e 2014. O movimento precisa ser interno, à constatação de lacunas na formação inicial, nas demandas por valorização profissional, melhores condições de trabalho e de infraestrutura para a melhoria da construção do processo educacional.

Como Saviani (2013b) pontuou em uma entrevista a revista Nova Escola, “no Brasil, discutem-se e formulam documentos, mas não se atacam as raízes do problema, que em sua opinião são: a) as péssimas condições de funcionamento das escolas, b) os baixos salários dos professores e c) a formação precária dos professores.”

A partir desta perspectiva ampliam-se as necessidades de intervenção, no que diz respeito às prerrogativas elencadas para o enfrentamento do problema da alfabetização para além do PNAIC.

Portanto, o PNAIC por meio de seus desdobramentos, que possibilitam a organização de instâncias colegiadas, formação docente, o letramento e a alfabetização e imprime novos saberes na prática pedagógica dos professores, na articulação nacional dos entes federados e da União em prol da qualidade

educacional do país indica a necessidade de permanência na realidade educacional, ao expressar um caráter de continuidade nas políticas públicas educacionais. Essas características apontam indícios da contribuição do programa para promoção de espaços de debates no sentido da efetivação do direito à educação e aperfeiçoamento do trabalho educativo dos docentes.

Contudo, mediante análise dos documentos e dos objetivos que norteiam o programa, apresenta-se uma relação teórica e prática que viabiliza o conservadorismo, e reflete as relações sociais estabelecidas no bojo do sistema de produção vigente. Nesse sentido, vale destacar que o PNAIC, mesmo com indicativos de conservação, apresenta uma atuação pertinente a promover a reflexão e a compreensão das ações empreendidas no seu processo de elaboração, implementação e permanência, desde que a partir de critérios fundamentados nas demandas sociais, em vista a entender as singularidades e mediar às transformações necessárias e condizentes com a realidade brasileira em prol da efetivação do direito à educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tecer algumas considerações sobre o desenvolvimento da pesquisa é necessário considerar que a realidade educacional brasileira encontra-se atrelada a organização social, política, econômica e cultural da sociedade, com determinações pertinentes a cada momento histórico no devir do tempo e do espaço. Sendo assim, todas as transformações na educação estão diretamente ligadas aos acontecimentos que mobilizaram e mobilizam a prática social.

Mediante essa perspectiva é importante ressaltar que a prática social no Brasil, está alicerçada nos moldes do modo de produção do sistema capitalista, portanto, a divisão da sociedade em classes vincula-se e permeia a pesquisa em virtude das determinações que permitem elencar elementos indispensáveis para a compreensão dos avanços, retrocessos e mudanças no âmbito educacional.

Nessa perspectiva, ao analisar a sociedade em seus inúmeros desdobramentos evidenciou-se as relações sociais como mediações relevantes para a compreensão da realidade concreta, e nesse contexto as políticas públicas como resultado das demandas e exigências dessas relações. A partir dessa premissa, a pesquisa buscou por meio da análise do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, contribuir para a ampliação dos conhecimentos acerca das políticas públicas educacionais brasileiras no que se refere à efetivação do direito à educação e a qualidade do ensino.

Ao definir como análise introdutória as relações sociais em uma sociedade pautada no modo de produção capitalista, na divisão social e nas condicionalidades impostas pela desigualdade entre a classe dominante e a classe trabalhadora, constatou-se a necessidade de elaborar a reconstrução histórica da efetivação do direito à educação a partir da história da educação brasileira.

Ressalta-se que no desenvolvimento e construção da pesquisa, mediante o método de investigação adotado para abordar a temática, o intuito foi abstrair os aspectos relevantes de cada momento histórico que permitiram o desencadeamento de novos fatos na realidade educacional, evidenciando a formulação de políticas educacionais que buscaram adequar a educação ao modelo de sociedade de cada época.

Em decorrência das influências do contexto social na educação, assim como as determinações econômicas e políticas, se fez imprescindível estabelecer a relação entre a formulação de políticas educacionais e as leis que regulamentaram a instituição do direito à educação, no sentido de compreender as políticas educacionais vigentes na realidade educacional na atualidade, as quais se configuram na pesquisa por meio da análise do PNAIC.

Desse modo, o PNAIC constituiu-se como elemento central na verificação das suas ações e demandas provenientes de sua implementação, enquanto política governamental e sua contribuição para a efetivação do direito à educação, por se tratar de um programa de amplitude nacional, direcionado a formação continuada dos professores alfabetizadores do ensino fundamental.

Em relação a atribuição delegada pelas autoridades políticas ao PNAIC, a qual se refere a erradicação do analfabetismo nos anos iniciais do ensino fundamental, ou seja, até os oito anos de idade no contexto da gestão do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff e reiterada pelo então ministro da educação no ato de sua implantação, Aloizio Mercadante, pode-se constatar nos pronunciamentos alguns imperativos do neoliberalismo, os quais se fizeram evidentes, deslocando a responsabilização das desigualdades sociais para os índices preocupantes de analfabetismo no Brasil, mediante a reversão do problema da desigualdade social, intermediada pelo discurso que enfatiza a ineficiência da educação como resultado problemas enfrentados na nação.

É importante denotar que essa postura mascara a má distribuição de renda, a falta de recursos estruturais, a precariedade das escolas, a desvalorização dos professores, enfim incorporam-se interpretações falsas da realidade que acabam por protelar ações eficazes para a mudança do contexto desigual da sociedade.

Por meio da investigação realizada a partir da sistemática de organização e implementação do PNAIC, fundamentou-se no decorrer das análises das reformas educacionais ocorridas no Brasil desde a independência até a constituição de 1988 e os dias atuais, avanços e retrocessos no que se refere à plena efetivação do direito à educação. Assim sendo, a pesquisa constatou lacunas conceituais em seus documentos norteadores, mas também destacou a sua contribuição no sentido de promover ações concretas direcionadas a prática pedagógica dos professores alfabetizadores.

Os nexos estabelecidos a partir da reconstrução histórica proposta no estudo do direito à educação em vista a compreender os caminhos que determinaram o PNAIC, possibilitou agregar no percurso da pesquisa acontecimentos e fatos, os quais evidenciaram os entraves e obstáculos presentes na realidade educacional em sua trajetória em busca de uma educação gratuita e de qualidade para todos.

Nesse sentido, o papel do Estado como provedor e gerenciador das condições estruturais da sociedade, encontra nas políticas públicas educacionais soluções pertinentes aos imperativos do modo de produção vigente em vista a promoção de mudanças necessárias em virtude da redução de estatísticas preocupantes em relação ao ensino público brasileiro, fato que permitiu constatar que as proposições governamentais em relação a organização e implementação do PNAIC são determinadas por influências advindas dos organismos internacionais.

Diante das influências dos organismos internacionais, identificou-se a priorização em torno de resultados imediatistas, os quais ocasionaram rupturas e processos de descontinuidade nas políticas públicas educacionais. É importante salientar que no caso específico do PNAIC, apesar do controle e da exigência de índices referentes à alfabetização, apresenta-se sob a perspectiva da continuidade, estando presente e atuante na realidade da educação escolar nacional.

Por meio da ênfase ao direito à educação no contexto de implantação e implementação do PNAIC, destacou-se a presença das Instituições de Ensino Superior (IES) na operacionalização do programa e suas ações. Essa atuação direta das instituições superiores de educação, no âmbito da investigação considerou-se um espaço de relevância na efetivação de uma educação de qualidade, por promover uma aproximação do ensino superior ao ensino fundamental, portanto, espaço de democratização do conhecimento científico para a práxis dos professores alfabetizadores.

No entanto, ao se analisar os referenciais elaborados pelas IES consubstanciados nos cadernos de formação, algumas contradições conceituais foram identificadas, das quais podem ser identificadas nos relatos emitidos pelo próprio MEC ao admitir as deficiências nos cumprimentos de determinações do programa, as quais dificultam a operacionalização em relação ao regime de colaboração entre os entes federados, ação prevista e acordada na organização do programa.

Ao lado dos obstáculos evidenciados pelos órgãos responsáveis pela efetivação e funcionamento do programa, por meio da pesquisa foi possível constatar outros empecilhos relevantes para a discussão acerca do direito à educação. Trata-se da dicotomia entre direito à aprendizagem e direito à educação, ocasionadas pelas fragilidades estruturais e políticas da realidade brasileira contempladas de forma mais abrangente no terceiro capítulo.

Nesse sentido, essa relação ambígua, entre direito à aprendizagem e direito à educação, justifica-se pela possibilidade de incorrer a minimização e o imediatismo da política pública em evidência, a qual é organizada para e no sentido de sanar lacunas complexas frente às desigualdades sociais e aos baixos índices de desempenho da educação brasileira.

A partir das reflexões construídas no decorrer da dissertação, as quais foram embasadas pelo movimento dinâmico do objeto de estudo, o PNAIC e sua relação com a efetivação do direito à educação, buscou-se empreender além da compreensão do papel do programa para a qualidade da educação, possibilidades de e por meio do programa viabilizar a ampliação qualitativa/quantitativa da prática pedagógica do professor alfabetizador, conseqüentemente promover o fortalecimento da educação pública e gratuita no Brasil para além dos ditames do modo de produção capitalista.

REFERÊNCIAS

ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. **A formação continuada de professores no Brasil**. Seminário de Pesquisa PPE. UEM, 2011.

ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. **Um currículo nacional para os anos iniciais?** Disponível em ISSN 1645-1384 (online) www.curriculosemfronteiras.org.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, EMIR; GENTILI, PABLO (orgs.). **Pós-liberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Mariana Alves de. De Marx a Mészáros: a inseparável relação entre o Estado e a reprodução do capital. In: PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Marx, Mészáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lúckács, 2012.

AVANZINI, Claudianéia Maria Vischi; GOMES, Lisandra Org. *Concepção de criança, infância e educação*. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. A criança no ciclo de alfabetização. Caderno 02 / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015.

BASBAUM, Leoncio. **História sincera da República**: das origens até 1889. 3. ed. São Paulo: Fulgor Limitada, 1968.

_____. **História sincera da República**: de 1889 à 1930. 3. ed. São Paulo: Fulgor Limitada, 1968.

_____. **História sincera da República**: de 1930 à 1960. 3. ed. São Paulo: Fulgor Limitada, 1968.

BERNADELLI, Kellen Cristina Alves. **A criança no Ciclo de Alfabetização**: ludicidade nos espaços/tempos escolares. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. A criança no ciclo de alfabetização. Caderno 02 / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. **PNAIC em Ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília, 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação Nacional da Alfabetização**: relatório 2013-2014: volume 2 : análise dos resultados. – Brasília: Inep, 2015.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização. **Caderno de Apresentação** / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015.

_____. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização. **Caderno para gestores** / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n. 13005/14**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.

_____. **Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental**. Brasília, 2012.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. Documento Referência. Brasília, 2010.

_____. Presidência da República. Casa Civil. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009. Brasília, 2009.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Constituição, Brasília, DF, 2003c. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>.

_____. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. Presidência da República, Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1993. Versão acrescida, 136 p.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Presidência da República, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <www3.dataprev.gov.br/SISLEX/.../42/.../5692.htm>.BRASIL. 5692/71.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Emenda constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, 1969.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Presidência da República, Brasília, 1967.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Presidência da República, Brasília, 1937.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Presidência da República, Brasília, 1934.

_____. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Presidência da República, Brasília, 1891.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei de 15 de outubro de 1827. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império, Rio de Janeiro, 1827.

_____. CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL, Presidência da República, Rio de Janeiro, 1824.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na constituinte de 1946: comentários. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

BÓRON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir. (org.) **Pós-liberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente**. Rev, Novos Estudos. Março de 2012.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. **Uma introdução à História**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e Estado: base e superestrutura, relações e mediações**. São Paulo: Cortez, 1984.

- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed. Campinas: Papirus, 1994.
- CARONE, Edgard. **A república liberal: instituições e classes sociais (1945-1964)**. São Paulo: Difel, 1985.
- CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **A “era das diretrizes”**: a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres. *Rev. Brasileira de Educação*, n. 49, v. 17, jan-abr. 2012.
- CHÂTELET, François. **História das idéias políticas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- CHASIN, José. **Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.
- CHIZZOTTI, Antônio. A constituição de 1823 e a educação. In: FÁVERO, OSMAR. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.
- COSTA, Lucia Cortes. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à República: momentos decisivos**. 6. ed. São Paulo: Fundação Editora UNESP, 1999.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- CRETELLA Jr., José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2ª ed. V. 8. Rio de Janeiro: Forense, 1993. 1993.
- CRUZ, M. M. P. DA. **Formação continuada de professores alfabetizadores: análise do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. 2016. 102f. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.
- CUNHA, Luis Antônio. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1978.
- CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. **O golpe na Educação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Reformas Educacionais no Brasil. In: SAVIANI, Dermeval (org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2010.

_____. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

_____. A educação na revisão constitucional de 1926. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

_____. **Exposição sobre fundamentos da rede**. Brasília: Mimeo, 2004.

_____. **Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

DINIZ, Eli. O estado novo: estrutura de poder relações de classe. In: FAUSTO, Boris (dir.). **O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. vol. 3. 2. ed. São Paulo: Difel, 1983.

DUARTE, Newton. **Limites e contradições da cidadania na sociedade capitalista**. Rev. Pro-Posições, Campinas, v. 21, n. 1 (61), p. 75-87, jan./abr. 2010.

_____. **Vigotski e o “Aprender a Aprender”**: Crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria Vigotskiana. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FÁVERO, Osmar. A educação no congresso constituinte de 1966-67: contrapontos. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

FERNANDES, Florestan. **Ensaio de sociologia geral aplicada**. São Paulo: Pioneira, 1960.

FILHO, Geraldo Inácio; SILVA, Maria Aparecida da. Reformas educacionais durante a Primeira República no Brasil (1889 – 1930). In: SAVIANI, Dermeval (org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2010b.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. **A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada**. Rev. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômica-social e capitalista**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Política e Gestão Educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER; Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 2013.

GOMES, Ângela Maria De Castro. Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In: FAUSTO, Boris (dir.). **O Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)**. vol. 3. 2. ed. São Paulo: Difel, 1983.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da História**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HOBSBAWN, Eric J. **A Era das Revoluções**. 1961. <Disponível em: <https://lelivros.pro/book/baixar-livro-a-era-das-revolucoes-eric-j-hobsbawm-em-pdf-epub-e-mobi-ou-ler-online/>>.

HORTA, José Silvério Báia. A constituinte de 1934: comentários. In: FÁVERO, OSMAR. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 6. impre. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

LOMBARDI, José Claudinei. **Textos sobre Educação e Ensino: Karl Marx e Friedrich Engels**. Campinas, SP: Navegando, 2011.

LOPES, Alice. **Políticas de integração curricular**. Rio de Janeiro: Eduerj, Faperj, 2008.

LOPES, Eudóxia Camila Cerqueira; LIMA, Antonio Bosco de Lima; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. As políticas de gestão educacional no município de Uberlândia/ MG: concepções de democracia. In: LIMA, Antonio Bosco de (org.). **Estado e o controle social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. **O primeiro (des)governo Dilma (2011-2014):** Balanço de um desastre anunciado. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2015.

MACHADO, Maria Cristina Gomes. **Rui Barbosa**. Recife: Massangana, 2010.
MARQUES, Mara Rúbia Gomes. Padrões históricos do (neo) liberalismo brasileiro e reforma educacional: balanço da era FHC. In: LIMA, Antonio Bosco de. **Estado e políticas públicas em tempo de reformas**. Campinas: Alínea, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Cultura, arte e literatura: textos escolhidos**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl. **Crítica do programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **A sagrada família**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857 - 1858: esboços da crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O capital**. 3.ed. Bauru: EDIPRO, 2008.

_____. **Manuscritos econômico – filosóficos: texto integral**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____. **O Manifesto do Partido Comunista**. Disponível em: fonte digital, 1999.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Bertrand Brasil, 1989.

_____. **O capital: crítica da economia política**. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARTINIÁK, Vera Lúcia. **Trabalho, Educação e Imigração: a constituição das escolas étnicas no Paraná**. X Seminário Nacional do Histdebr, 30 anos (1986-2016).

MARTINS, Ligia Marcia; DUARTE, Newton. **Formação de Professores: Limites contemporâneos e alternativas necessárias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MÉSZÁROS, István. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, István. **O poder da ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

MELO, Edivânia. Os limites objetivos da política parlamentar no sistema do capital. In: PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Marx, Mészáros e o Estado.** São Paulo: Instituto Lúckács, 2012.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na Primeira República.** 1ª reimp. São Paulo: EPU, 1976.

NAGLE, Jorge. **A Reforma e o Ensino.** São Paulo: EDART, 1973.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.) **Educação e política no limiar do século XXI.** 2. ed. Campinas: Autores associados, 2008.

NETTO, João Paulo. **A luta de classes nunca tirou férias neste país.** Entrevista: Brasil de Fato, 2015.

NETTO, João Paulo. **A introdução ao método de Marx.** São Paulo: Expressão popular, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Nova Gestão Pública e Governos Democrático-populares:** Contradições entre a busca da Eficiência e a Ampliação do Direito à Educação. Rev. Educação e Sociedade, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

_____. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (orgs.). **Crise da escola e políticas educativas.** 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

_____. **As políticas educacionais no governo Lula:** rupturas e permanências. Rev. RBPAE, Porto Alegre, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

_____. **A reestruturação do trabalho docente:** precarização e flexibilização. Rev. educ. soc., Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

_____. **A educação básica e profissional no contexto das reformas dos anos 90.** Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED. Caxambu/MG, 24-28 setembro de 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na assembleia constituinte de 1946. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

OSTERMANN, Nilse Wink; KUNZE, Iole Carretta. **Às armas, cidadãos!** A França revolucionária (1789-1799). 7. ed. São Paulo: Atual, 1995.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944 – 2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINHEIRO, Maria Francisca. O público e o privado na educação: um conflito fora da moda? In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

REIS FILHO, Casemiro dos. **A Educação e a Ilusão Liberal**. São Paulo: Cortez, 1981.

_____. **A Revolução Brasileira e o Ensino**. São Paulo, 1974.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da Educação Brasileira: a organização escolar**. 15. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

ROCHA, Marlos Bessa Mendasda. Tradição e modernidade na educação: o processo. In: FÁVERO, OSMAR. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SALOMÃO, Romy. **A Formação Continuada de professores alfabetizadores: do Pró-Letramento ao PNAIC**. 2014. 117f. Dissertação – Programa de Pós- Graduação em Educação. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2014.

SANTIAGO, Sandra Helena Moreira; LIMA, Antonio Bosco de. Reforma do Estado e controle avaliativo. In: LIMA, Antonio Bosco de (org.). **Estado e o controle social no Brasil**. Uberlândia: UDUFU, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História do tempo e tempo da história: estudos de historiografia e história da educação**. Campinas: Autores Associados, 2015.

_____. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**. Campinas: Autores Associados, 2014.

_____. **Vicissitudes e Perspectivas do direito à educação**. Rev. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul.-set. 2013a.

SAVIANI, Dermeval. **Saviani: sobre direitos de aprendizagem.** Nova Escola, abril/2013b. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/politicas-publicas/entrevista-demerval-saviani>.

_____. **O direito à educação e a inversão de sentido da Política Educacional.** Rev. Profissão Docente, Uberaba, v.11, n. 23, p 45-58, jan/jul. 2011– ISSN 1519-0919.V

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** 3. ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2010a.

SAVIANI, Dermeval. (org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira.** Vitória: EDUFES, 2010b.

_____. **Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação.** Rev. Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010c.

_____. **Pedagogia Histórico Crítica: primeiras aproximações.** Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. **O plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC.** Rev. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231 – 1255, out. 2007.

_____. **História da formação docente no Brasil: três momentos decisivos.** Rev. Educação, Santa Maria, v.30, n. 02, p.11-26, 2005.

_____. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional.** 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

_____. **Pedagogia Histórico-crítica: primeiras aproximações.** 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. **Do senso comum à consciência filosófica.** São Paulo: Autores Associados, 1985.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.

SNYDERS, Georges. **Escola, classe e luta de classes.** 2. ed. Lisboa: Moraes Editores, 1981.

SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1834 e a descentralização. In: FÁVERO, Osmar. **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

TANURI, Leonor Maria. **História da formação de professores**. Rev. Brasileira de educação, n.14, 2000.

TEIXEIRA, Maria Cristina. **O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras**. *Rev. do Curso de Direito*, v. 5, n. 5, 2008. Disponível em: <<http://www.metodista.br/revistas/revistasmetodista/index.php/RFD/article/view/464/460>>.

TORRES, Leonor Lima. **Cultura organizacional no contexto escolar: o regresso à escola como desafio na reconstrução de um modelo teórico**. Rev. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.13, n.49, p. 435-451, out./dez. 2005.

UNESCO. Foro Mundial sobre la Educación: Informe Final. abr. 2001. Disponível: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121117s.pdf>>.

UNICEF. Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Conferência de Jomtien, 1990.