

POLÍTICAS PÚBLICAS
E REGULAÇÃO DA
EDUCAÇÃO

TEMAS EM
DEBATE

Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador

Editora Executiva

Prof.ª. Dra. Maria de Lourdes Pinto de Almeida – Unoesc/Unicamp

Conselho Editorial Educação Nacional

Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani – USP

Prof.ª. Dra. Anita Helena Schlesener – UFPR/UTP

Prof.ª. Dra. Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira – Unicamp

Prof. Dr. João dos Reis da Silva Junior – UFSCar

Prof. Dr. José Camilo dos Santos Filho – Unicamp

Prof. Dr. Lindomar Boneti – PUC / PR

Prof. Dr. Lucidio Bianchetti – UFSC

Prof.ª. Dra. Dirce Djanira Pacheco Zan – Unicamp

Prof.ª. Dra. Maria Eugenia Montes Castanho – PUC / Campinas

Prof.ª. Dra. Maria Helena Salgado Bagnato – Unicamp

Prof.ª. Dra. Margarita Victoria Rodríguez – UFMS

Prof.ª. Dra. Marilane Wolf Paim – UFFS

Prof.ª. Dra. Maria do Amparo Borges Ferro – UFPI

Prof. Dr. Renato Dagnino – Unicamp

Prof. Dr. Sidney Reinaldo da Silva – UTP / IFPR

Prof.ª. Dra. Vera Jacob – UFPA

Conselho Editorial Educação Internacional

Prof. Dr. Adrian Ascolani – Universidad Nacional do Rosário

Prof. Dr. Antonio Bolívar – Facultad de Ciencias de la Educación/Granada

Prof. Dr. Antonio Cachapuz – Universidade de Aviero

Prof. Dr. Antonio Teodoro – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Prof.ª. Dra. Maria del Carmen L. López – Facultad de Ciencias de La Educación/Granada

Prof.ª. Dra. Fatima Antunes – Universidade do Minho

Prof.ª. Dra. María Rosa Misuraca – Universidad Nacional de Luján

Prof.ª. Dra. Silvina Larripa – Universidad Nacional de La Plata

Prof.ª. Dra. Silvina Gvirtz – Universidad Nacional de La Plata



ESTA OBRA FOI IMPRESSA EM PAPEL RECICLATO 75% PRÉ-CONSUMO, 25 % PÓS-CONSUMO, A PARTIR DE IMPRESSÕES E TIRAGENS SUSTENTÁVEIS. CUMPRIMOS NOSSO PAPEL NA EDUCAÇÃO E NA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.

Elton Luiz Nardi
Maria de Lourdes Pinto de Almeida
Isabel Maria Torre Carvalho Viana
(organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS
E REGULAÇÃO DA
EDUCAÇÃO

TEMAS EM
DEBATE



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Políticas públicas e regulação da educação : temas em debate / Elton Luiz Nardi, Maria de Lourdes Pinto de Almeida, Isabel Maria Torre Carvalho Viana, (organizadores). – Campinas, SP : Mercado de Letras, 2015. – (*Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador*)

Vários autores.

ISBN 978-85-7591-386-4

1. Educação 2. Políticas educacionais 3. Políticas públicas 4. Regulação I. Nardi, Elton Luiz. II. Almeida, Maria de Lourdes Pinto de. III. Viana, Isabel Maria Torre Carvalho. IV. Série.

15-09830

CDD-379

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas educacionais : Educação 379

capa e gerência editorial: Vande Rotta Gomide

foto: Marina Meirelles Gomide

preparação dos originais: Editora Mercado de Letras

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:

© MERCADO DE LETRAS®

VR GOMIDE ME

Rua João da Cruz e Souza, 53

Telefax: (19) 3241-7514 – CEP 13070-116

Campinas SP Brasil

www.mercado-de-letras.com.br

livros@mercado-de-letras.com.br

1ª edição

NOVEMBRO/2015

IMPRESSÃO DIGITAL

IMPRESSO NO BRASIL

Esta obra está protegida pela Lei 9610/98.
É proibida sua reprodução parcial ou total
sem a autorização prévia do Editor. O infrator
estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

SUMÁRIO

Apresentação REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO: POLÍTICAS, DILEMAS E PERSPECTIVAS	9
---	---

Elton Luiz Nardi,

Maria de Lourdes Pinto de Almeida e

Isabel Maria Torre Carvalho Viana

Parte I – TENDÊNCIAS, AGENDAS E IMPERATIVOS DE REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO

capítulo 1

CURRÍCULO NACIONAL PORTUGUÊS E MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UM MODELO DE MERCANTILIZAÇÃO DO CIDADÃO DE AMANHÃ?	21
---	----

Isabel Maria Torre Carvalho Viana

capítulo 2

AUTONOMIA DA ESCOLA E REGULAÇÃO DA QUALIDADE: (PRO) POSIÇÕES DA CEPAL PARA POLÍTICAS DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	55
---	----

Elton Luiz Nardi

capítulo 3

“MAKING THE NUMBERS”: LAS POLÍTICAS
DE EVALUACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y SU RELACIÓN
CON LAS MALAS CONDUCTAS Y
CONDUCTAS CUESTIONABLES EN LAS
PRÁCTICAS ACADÉMICAS Y CIENTÍFICAS 87

Jaime Moreles Vázquez

capítulo 4

NOCIONES DE IDENTIDAD PROFESIONAL
EN EL SNI Y EN EL PRODEP EN MÉXICO,
¿REDUCCIONISMO DEL TRABAJO ACADÉMICO Y
DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES?. 113

Sara Aliria Jiménez García

capítulo 5

POLÍTICA Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA:
ESTADO EVALUADOR Y EVALUACIÓN DE
DESEMPEÑOS EDUCATIVOS 141

*Maria de Lourdes Pinto de Almeida e
Enrique Martínez Larrechea*

capítulo 6

MARCOS CONCEITUAIS DO PREAL PARA
UMA POLÍTICA DE ACCOUNTABILITY
EDUCACIONAL NOS PAÍSES DA
AMÉRICA LATINA E CARIBE 159

Marilda Pasqual Schneider

Parte II – POLÍTICAS E REGULAÇÃO
DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

capítulo 7

DA AUTONOMIA DO TRABALHO INTELLECTUAL
NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR
NO BRASIL: ANALISTAS, INTELLECTUAIS, DIRIGENTES
E POLICYMAKERS 179

*Afrânio Mendes Catani,
Mário Luiz Neves de Azevedo e
Ana Paula Hey*

capítulo 8

BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR PARA A
EDUCAÇÃO BÁSICA: PROPOSTAS EM DISPUTA 201
Leda Scheibe

capítulo 9

MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EDUCACIONAIS NO BRASIL: ANÁLISE DA POLÍTICA
NACIONAL DO PAR 215
Neusa Chaves Batista,
Cleusa Conceição Terres Schuch e
Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Posfácio
ENSEÑARLE TODO A TODOS O LA
HEGEMONÍA ENCUBIERTA 243
Enrique Del Percio e
María Mercedes Palumbo

SOBRE OS AUTORES. 265

Apresentação
REGULAÇÃO DA EDUCAÇÃO:
POLÍTICAS, DILEMAS E PERSPECTIVAS

Mais do que noutros tempos, são múltiplas as questões que se projetam sobre as políticas educacionais na atualidade, com parte considerável delas incidindo sobre opções e práticas de regulação como as que temos conhecido nas últimas décadas, no curso de mudanças na natureza e na configuração do Estado.

A essa multiplicidade de questões se somam as que interpelam delineamentos da nova agenda global, em torno da qual, organizações internacionais e supranacionais, com grande capacidade de penetração nos Estados nacionais, operam como porta-vozes e sinalizadoras de demandas por reestruturação das políticas públicas. Somam-se, ainda, as que derivam dos contextos nacionais, em razão de seus próprios movimentos políticos, sociais e culturais.

Com efeito, no caso educação, assim como ocorre noutros setores sociais, estão em causa mudanças nos pressupostos que balizam reestruturações e redefinições das políticas para o setor em diferentes contextos nacionais (Afonso 2010), haja vista o papel a ser desempenhado por ela no atual estágio de desenvolvimento capitalista. Mas, qual a importância das políticas educacionais reestruturadas e redefinidas em diferentes países, em cujos

fundamentos identificam-se traços comuns? Que repercussões nas instituições de ensino são patrocinadas por estas políticas? Em que medida as opções políticas e as dinâmicas encabeçadas por tais políticas põem em causa valores caros à escola pública ou mesmo debilitam a função destas instituições de ensino?

Consoante a leitura de Hypólito (2010), essa reestruturação da educação tem ocorrido em dois momentos importantes para as políticas de corte neoliberal: o da introdução de um sistema pautado em uma lógica de prestação de contas pautada em resultados de testes padronizados, destinados a identificar escolas com baixo desempenho e, por extensão, *orientar* a atribuição de sanções; e o da ênfase em uma articulação mais concreta da educação e das escolas e com o mercado e seus valores.

Na esteira dessas mudanças e sob o enfático discurso acerca da necessidade de redirecionamentos das prioridades nas agendas políticas da educação, também se alteram modelos de regulação do Estado sobre os sistemas educativos, informados por medidas políticas e administrativas de perfil mais técnico, político, filosófico e cultural ou pedagógico, remetendo à ideia de descentralização, autonomia da escola, livre escolha da escola, reforço da avaliação e de prestação de contas entre outros (Barroso 2003). Não estranha, nesta perspectiva, a recorrente associação deste termo multifacetado com a ideia de um “outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas” (Barroso 2005, p. 727), indicativo de que, no campo educativo, a regulação é mesmo derivada do entrecruzamento de várias fontes (Maroy 2008).

A profusão de políticas de descentralização, em suas diferentes vertentes (Lobo 1990), e de promoção de maiores graus de autonomia à escola – esta como “um movimento unívoco de descentralização” (Meuret 2004, p. 12) –, constitui uma mostra da dinâmica e da fisionomia da regulação nas últimas décadas, razão pela qual despontam estudos sobre o tema, tendo em conta, por exemplo, análises de modelos pós-burocráticos (Barroso 2005; Lessard 2000; Maroy 2008), alicerçados na *New Public Management*, no Estado

avaliador e na perspectiva do quase-mercado (Afonso 1999) e de modelos que, ao lado de políticas de outorga de maiores graus de autonomia à escola, centram-se nos resultados de desempenho dos estudantes ou em processos, neste caso, via mobilização de formas pedagógicas consideradas eficazes (Meuret 2004).

É no contexto da emergência desses novos modelos de regulação que, por exemplo, a gestão das instituições educacionais, um dos mais visados domínios da política educacional, tende a assumir novos contornos, sintonizados com vigorosas políticas de descentralização de perfil instrumental (Lima 2003).

Além desse domínio, seguem-se outros, conforme sinalizam os capítulos desta obra, como o âmbito curricular, o da formação dos professores e a dimensão institucional da educação, crescentemente submetida ao signo da eficiência e à da lógica de mercado que marcam, indelevelmente, o tempo presente.

Na síntese de Oliveira (2006), tecida em atenção ao caso brasileiro e à similitude com outros contextos nacionais latino-americanos, essa nova regulação repercute na composição, estrutura e gestão das redes públicas de ensino, imprimindo alterações na configuração dessas redes segundo critérios de produtividade, eficácia, excelência e eficiência encabeçados por processos de reforma.

Trata-se de um quadro que, do ângulo dos que se dedicam ao exame e ao debate das problemáticas nele inscritas, demanda a atenta apreensão do aparato conceitual que delinea e informa o pensamento dominante (Harvey 2005) e a criteriosa análise de elementos que implicam a política educacional, atitudes necessárias à revisão crítica da ação do Estado nestes tempos.

Como parte dos esforços na direção dessa revisão, este livro reúne trabalhos de pesquisadores do Brasil e de outros países, de modo a conferir à produção um sentido coletivo e oportunizam o compartilhamento reflexões e análises acerca de questões e dilemas que atravessam as políticas educacionais na atualidade,

com destaque a opções políticas e práticas de regulação operadas no setor.

O livro foi organizado em duas partes que, associadas, dão lugar ao conjunto de temáticas e enfoques abraçados pelos autores. A primeira parte reúne trabalhos que enfocam tendências, agendas e imperativos de regulação da educação. Já a segunda, abre espaço ao debate sobre políticas e regulação da educação no Brasil.

Abrindo a primeira parte, temos o trabalho de Isabel Maria Torre Carvalho Viana, intitulado *Currículo nacional português e municipalização da educação: um modelo de mercantilização do cidadão de amanhã?* Assinalando que a municipalização da educação em Portugal regressa às agendas políticas, com argumento de descentralização e exercício da autonomia, a autora busca compreender o papel do currículo nacional português no contexto da municipalização da educação, problematizando consequências desse processo e perspectivando o que poderá “contaminar” o cidadão de amanhã. Nessa direção, discute dimensões essenciais configuradas numa visão de futuro que projeta o hoje com perspectiva de amanhã, à procura de construir consciência curricular transformadora, capaz de responder a desafios da sustentabilidade social.

O capítulo 2, *Autonomia da escola e regulação da qualidade: (pro) posições da CEPAL para políticas de gestão da educação na América Latina*, de Elton Luiz Nardi, aborda aspectos atinentes às complexas relações entre discursos em favor do reforço à autonomia da escola pública e determinados imperativos de regulação da qualidade da educação escolar postos em marcha nos últimos tempos. Para tanto, o autor investe na análise de proposições tecidas (e posições assumidas) pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) para políticas de gestão da educação na região, tendo por referência elementos constantes em um conjunto de documentos que trazem o selo da Comissão.

No capítulo 3, intitulado *“Making the numbers”: las políticas de evaluación de la productividad y su relación con las malas conductas y conductas cuestionables en las prácticas académicas*

y científicas, Jaime Moreles Vázquez argumenta como as políticas de avaliação e incentivos promovidos em alguns países latino-americanos, desde a década de 80 do século passado, vinculam-se com práticas não desejadas ou mesmo condutas questionáveis nas atividades acadêmicas e científicas. Para Vázquez, algumas dessas práticas correspondem à duplicação de produtos publicados, exploração de assistentes de investigação e estudantes, simulação do trabalho colaborativo, uso questionável dos recursos financeiros nos projetos de investigação, entre outras, cabendo reflexão acerca desses fenômenos de modo a suscitar o debate sobre a sua natureza.

No capítulo 4, *Nociones de identidad profesional en el SNI y en el PRODEP en México, ¿reduccionismo del trabajo académico y de la participación en las universidades?*, Sara Aliria Jiménez García analisa os requerimentos, hierarquias e recompensas que se configuram em dois regulamentos de avaliação de acadêmicos em educação superior no México. Considerando as noções de identidade profissional presentes nesses regulamentos, a autora assinala que elas representam intentos claros de orientar o trabalho, mas que são insuficientes para reconhecer, compreender e melhorar a realidade nas instituições de ensino superior.

O capítulo 5, de Maria de Lourdes Pinto de Almeida e Enrique Martinez Larrechea, aborda a questão do Estado e a política educativa na América Latina, mais especificamente a ação avaliadora que realça critérios de desempenho ou *performance* dos estudantes e das escolas. Para os autores, diferente da racionalidade econômica que orienta essa ação e que menospreza questões pedagógicas, há que se construir uma relação entre política e avaliação que recupere o papel das políticas públicas em uma perspectiva democrática.

Na sequência, Marilda Pasqual Schneider discute os *Marcos conceituais do Preal para uma política de accountability educacional nos países da América Latina e Caribe*. De acordo com a autora, a utilização de ferramentas que integram o conceito de *accountability* tornou-se parte comum das agendas políticas em vários países, não sendo mais possível negligenciar essa tendência

que se impõe de forma inexorável também no campo educacional. Chama a atenção para o fato de, nas políticas educacionais recentes, o vocábulo ser associado, majoritariamente, à avaliação externa e responsabilização pelos resultados, com o intuito de controlar a ação didático-pedagógica dos professores. Desse modo, com objetivo de explorar concepções de *accountability* defendidas pelo *Programa de Promoción de la Reforma Educativa em América Latina y el Caribe* (Preal) para a educação pública de países da região, analisa o conteúdo de textos publicados pelo Programa buscando identificar os marcos conceituais que sustentam sua proposição na implementação de uma política de *accountability* educacional nos países latino-americanos, a que interesses respondem e em favor de quem operam.

Abrindo a segunda parte do livro, temos o texto *Da autonomia do trabalho intelectual nas políticas públicas de educação superior no Brasil: analistas, intelectuais, dirigentes e policymakers*, de Afrânio Mendes Catani, Mário Luiz Neves de Azevedo e Ana Paula Hey. Os autores trazem uma análise sobre condições de autonomia do trabalho intelectual no domínio das políticas públicas de educação superior, tendo em conta o exame de algumas variáveis vigentes no campo universitário brasileiro que condicionam o comportamento dos agentes sociais que nele interagem. Com base em pressupostos teóricos de Gramsci e de Bourdieu, bem como no apoio em documentos do Banco Mundial e em editais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), os autores lançam pistas para a investigação acerca dos limites estruturais – e das reais margens de autonomia – vivenciados pelos analistas de políticas de educação superior no país, em especial àquelas voltadas à área pública.

No capítulo 8, Leda Scheibe aborda a *Base nacional comum curricular para a educação básica: propostas em disputa*. De acordo com a autora, embora a temática não seja recente na discussão das políticas públicas e na regulação da educação no

país, na atualidade ela volta à tona com muita força. Leda Scheibe assinala que na literatura curricular encontramos tanto a defesa de que os currículos devem ter um núcleo comum em âmbito nacional – ou mesmo internacional – como também a posição de que os currículos devem ser locais, produzidos nos sistemas de ensino e nas escolas. Em vista disso, a autora busca discutir as conexões e as interfaces entre as reformas e as políticas educacionais e curriculares contemporâneas e suas relações com a formação docente, justificando o desenvolvimento dessa temática no momento em que o Ministério da Educação (MEC) lança o documento orientador para a discussão nacional sobre a base nacional comum da educação básica, medida que terá efeitos diretos sobre o trabalho docente, atingindo centralmente a formação e a profissionalização dos professores brasileiros.

Neusa Chaves Batista, Cleusa Conceição Terres Schuch e Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt apresentam, no capítulo 9, uma reflexão sobre a institucionalização do monitoramento de políticas públicas educacionais no Brasil, focalizando, nesse sentido, o Plano de Ações Articulada (PAR) 2008-2011, política inserida na proposta do Plano de Metas, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Considerando que tanto a avaliação como o monitoramento são momentos indispensáveis à análise de políticas públicas, as autoras trazem resultados de experiência no acompanhamento de municípios gaúchos, por meio do qual concluem pela necessidade de um esforço para a efetivação da gestão democrática nas redes municipais de ensino e pela importância de se adotar o monitoramento de políticas públicas como instrumento de retroalimentação do planejamento, entendendo-o como parte do processo de implementação de políticas.

Por fim, temos o posfácio da obra, de autoria Enrique Del Percio e María Mercedes Palumbo, intitulado *Enseñarle todo a todos o la hegemonía encubierta*. Nele os autores tecem uma reflexão que parte da frase de Comenius “Enseñarle todo a todos”, de sua *Didáctica Magna*, entendendo que essa frase joga luz sobre,

ao menos, três problemas que incidem no sistema educativo e se inscrevem, respectivamente, no rol do educador ou produtor do saber (a academia), do educando ou daqueles que se encontram ou não numa relação pedagógico-escolar e no estatuto do saber produzido, dos processos que servem à mediação entre o real e sua simbolização mediante categorias e o jogo de hegemonias que esse todo encobre.

Tratando-se de um olhar sobre os sujeitos implicados no ato educativo e na construção do saber, a reflexão busca realçar o *todo* desde uma perspectiva de fraternidade, de construção de saber fraterno. A condição central dessa construção, segundo assinalam os autores, é que nenhum saber pode ser a justificação geral da realidade, nenhum saber pode dotar de sentido toda a realidade, o que converge para o delineamento de uma perspectiva que questiona opções, fórmulas e mecanismos que servem a estabelecimentos unilaterais dos rumos para a educação.

Nessa direção, tal perspectiva concorda com as substantivas reflexões reunidas nesta obra em torno do tema da regulação da educação, um fenômeno multifacetado e que se inscreve no conjunto das transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas em diferentes contextos. Trata-se, sem dúvida, de um tema atual sobre o qual continuamos convocados ao debate, razão pela qual convidamos nossos leitores a participar dessa importante tarefa.

*Elton Luiz Nardi,
Maria de Lourdes Pinto de Almeida e
Isabel Maria Torre Carvalho Viana*
Joaçaba/Brasil, Braga/Portugal, abril de 2015.

Referências

- AFONSO, A. J. (1999). “Estado, mercado, comunidade e avaliação: esboço para uma rearticulação crítica.” *Educação & Sociedade*, nº 6. Campinas: CEDES, pp. 139-164.
- _____. (2010). “Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamos de uma experiência.” *Estudos em Avaliação Educacional*, nº 46. São Paulo: FCC, pp. 343-362.
- BARROSO, J. (2005). “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas.” *Educação & Sociedade*, nº 92. Campinas: CEDES, pp. 725-751.
- HARVEY, D. (2005). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola.
- HYPÓLITO, A. M. (2010). “Políticas curriculares, estado e regulação.” *Educação & Sociedade*, nº 113. Campinas: CEDES, pp. 1337-1354.
- LESSARD, C. (2000). “Évolution du métier d’enseignant et nouvelle régulation de l’éducation.” *Recherche et Formation*, nº 35, Lyon, pp. 91-116.
- LIMA, L. C. (2003). *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez
- MAROY, Christian. (2008). “Vers une régulation postbureaucratique des systèmes d’enseignement en Europe?” *Sociologie et Sociétés*, vol. 40, nº 1, pp. 31-55.
- MEURET, D. (2004). “La autonomía de los centros escolares y su regulación.” *Revista de Educación*, nº 333. Madrid: MECD, pp. 11-39.
- OLIVEIRA, D. A. (2006). “El trabajo docente y la nueva regulación educativa en América Latina”, in: FELDFEBER, M. e OLIVEIRA, D. A. (comps.) *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones ¿Novos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc, pp. 17-31.