



# As políticas públicas educacionais no contexto dos estudos comparados

Stelamary Aparecida Despincieri Laham  
Carlos da Fonseca Brandão  
(Organizadoras)



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*



# **As políticas públicas educacionais no contexto dos estudos comparados**

## **Organizadores**

Stelamary Aparecida Despincieri Laham

Carlos da Fonseca Brandão



## **Organizadores**

Stelamary Aparecida Despincieri Laham

Carlos da Fonseca Brandão

# **As políticas públicas educacionais no contexto dos estudos comparados**



Marília/Oficina Universitária  
São Paulo/Cultura Acadêmica

2025

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS – FFC  
UNESP - campus de Marília

*Diretora: Dra. Ana Clara Bortoleto Nery*

*Vice-Diretora: Dra. Cristiane Rodrigues Pedroni*

*Conselho Editorial*

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)  
Célia Maria Giacheti  
Cláudia Regina Mosca Giroto  
Edvaldo Soares  
Franciele Marques Redigolo  
Marcelo Fernandes de Oliveira  
Marcos Antonio Alves  
Neusa Maria Dal Ri  
Renato Geraldi (Assessor Técnico)  
Rosane Michelli de Castro

*Conselho do Programa de Pós-Graduação em Educação -  
UNESP/Marília*

Henrique Tahan Novaes  
Aila Narene Dahwache Criado Rocha  
Alonso Bezerra de Carvalho  
Ana Clara Bortoleto Nery  
Claudia da Mota Daros Parente  
Cynthia Graziella Guizelim Simões Giroto  
Daniela Nogueira de Moraes Garcia  
Pedro Angelo Pagnin

**Auxílio Nº 0039/2022, Processo Nº 23038.001838/2022-11, Programa PROEX/CAPES**

**Parceirista:** Ione da Silva Cunha Nogueira - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS - Câmpus de Três Lagoas (CPTL)

**Capa:** Imagem gratuita Pixabay

*Ficha catalográfica*

---

P789 As políticas públicas educacionais no contexto dos estudos comparados / Organizadores: Stelamary Aparecida Despincieri Laham, Carlos da Fonseca Brandão. – Marília : Oficina Universitária ; São Paulo : Cultura Acadêmica, 2025.

149 p. : il.

CAPES

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5954-617-6 (Impresso)

ISBN 978-65-5954-618-3 (Digital)

DOI: <https://doi.org/10.36311/2025.978-65-5954-618-3>

1. Educação – Políticas públicas. 2. Professores – Educação continuada. 3. Educação comparada.  
4. Alfabetização – Educação infantil. 5. Ensino à distância. 6. Gestão democrática. I. Laham,  
Stelamary Aparecida Despincieri. II. Brandão, Carlos da Fonseca. III. Título.

CDD 378.4

---

Catálogo: André Sávio Craveiro Bueno – CRB 8/8211

*Copyright © 2025, Faculdade de Filosofia e Ciências*



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora UNESP  
Oficina Universitária é selo editorial da UNESP - Campus de Marília

# Sumário

<b>Prefácio   <i>Patrícia Damiance</i>.....</b>	<b>7</b>
<b>Apresentação   <i>Stelamary Aparecida Despincieri Laham</i>.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1 - Educação Comparada: Princípios e Conceitos.....</b>	<b>11</b>
<i>Flávia Oliveira de Assis Lourenço</i> <i>Carlos da Fonseca Brandão</i>	
<b>Capítulo 2 - A Educação Infantil no Brasil: Uma Análise Comparativa com Currículo da Infância na Itália.....</b>	<b>27</b>
<i>Graziela Cristina de Oliveira Holmo</i>	
<b>Capítulo 3 - Alfabetização no Estado de São Paulo: descrição e análise do “Programa Ler E Escrever”.....</b>	<b>41</b>
<i>Fernanda Gonçalves Gomes</i>	
<b>Capítulo 4 - Avaliações Externas em Larga Escala na Educação Básica em análise: a proposta do Saeb.....</b>	<b>61</b>
<i>Michele de Lourdes Alves Madureira</i> <i>Carlos da Fonseca Brandão</i>	
<b>Capítulo 5 - Análise Comparativa do Sistema Nacional de Avaliação.....</b>	<b>79</b>
<i>Chelsea Maria de Campos Martins</i> <i>Carlos da Fonseca Brandão</i>	
<b>Capítulo 6 - Gestão Democrática da Escola Pública: Propostas, Desafios E Possibilidades.....</b>	<b>97</b>
<i>Mariana Aparecida de Almeida Laurentino</i> <i>Carlos da Fonseca Brandão</i>	
<b>Capítulo 7 - Educação a Distância no Brasil e em Portugal: Um Estudo Comparado Baseado na Teoria Crítica da Sociedade.....</b>	<b>115</b>
<i>Stelamary Aparecida Despincieri Laham</i> <i>Carlos da Fonseca Brandão</i>	
<b>Sobre os autores.....</b>	<b>145</b>



# PREFÁCIO

Inicialmente, para o desenvolvimento deste prefácio, destaco a sensibilidade humana e a relevância científica da chamada do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP Marília, que oportunizou visibilidade e reconhecimento para jovens mestres e doutores egressos do Programa, entre os anos de 2016 e 2020, por intermédio da publicação dos resultados de suas pesquisas em livros, capítulos de livros ou coletâneas organizadas por docentes ou por docentes com discentes.

O Programa mostrou-se sensível a duas das diversas dificuldades enfrentadas pelos recém-mestres e doutores brasileiros: ser reconhecido social e academicamente como uma pessoa capaz de contribuir com a produção científica nacional, e alcançar um espaço de divulgação da sua voz e dos resultados de suas pesquisas.

Acredito que toda pessoa que ingressa em um Programa de Pós-graduação *stricto sensu* carrega consigo a coragem e o desejo de desvelar uma realidade com o intuito não somente de compreendê-la, mas de problematizá-la, denunciá-la e – com mais coragem ainda - transformá-la.

A chamada garante a concretização desse desejo e vai além! Permite que jovens egressos do Programa de Pós-graduação em Educação revistem as suas obras, qualificando a sua produção e refinando os seus pensamentos sobre os seus objetos de pesquisa, que, no caso deste livro, possuem densidade teórica e social, como: gestão da escola pública, currículo escolar, alfabetização, avaliações externas em larga escala na educação básica, sistema nacional de avaliação e educação a distância.

A temática principal da Coletânea e a perspectiva teórica-metodológica adotada expõem o compromisso ético-político dos autores, que também são atores educacionais, com a educação brasileira e com a operacionalizam das políticas públicas da área e das direta e indiretamente relacionadas à área.

O grupo de autores convergem na crítica ao modo como as políticas educacionais se expressam na escola e nas modalidades de ensino, e apresentam um olhar curioso e crítico para as políticas de outros países. Ainda que jovens pesquisadores, a crítica se faz perceptível em suas obras, bem como o comprometimento com a reprodução do método comparativo.

O método e os referencias da Educação Comparada foram adquiridos, quase que exclusivamente pelos egressos autores, no Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais (COPPE), grupo de pesquisa liderado pelo organizador da obra prof. Dr. Carlos da Fonseca Brandão, do qual eu participo.

Não tenho dúvidas de que a participação no Coletivo e a condição de aluno regular do Programa de Pós-graduação em Educação inspirou e mobilizou cada um dos autores dos capítulos a conceber e executar suas pesquisas. Não tenho dúvidas também que a chamada, que originou esta coletânea, contribuiu amplamente com formação continuada dos jovens mestres e doutores da comunidade unespiana, pois os trabalhos foram intensos, desde a publicação da oportunidade.

Como já mencionado, reiterando e finalizando este texto, todo jovem mestre e doutor deseja e é capaz de contribuir com a ciência brasileira. Oportunizar vez, dar voz e garantir espaço para que o pós-graduado divulgue seus resultados de pesquisa é responsabilidade dos aparelhos formadores.

Um viva à chamada, uma boa leitura e um olhar sensível e generoso para aqueles que estão ingressando na ciência.

*Patrícia Damiance*

Abril de 2024.

# APRESENTAÇÃO

A coletânea “**As políticas públicas educacionais no contexto dos estudos comparados**” reúne resultados de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC), UNESP, Campus de Marília, na linha de pesquisa de Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais entre os anos de 2019 e 2023. Elas foram desenvolvidas no âmbito do Grupo de Pesquisa Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais (COPPE) os quais investigam a política educacional, a partir da educação básica até o ensino superior, tanto em nível nacional quanto em nível internacional, por meio do referencial teórico e metodológico procedente dos estudos e pesquisas de Educação Comparada (EC).

As reflexões sobre a educação comparada possibilitam subsídios teóricos para conhecer e experienciar diferentes sistemas de ensino e realidades educativas. Dessa forma, os textos apresentados procuram abordar alguns aspectos dos estudos educacionais comparados em contexto de globalização, tendo como objetivo perceber as mudanças que ocorreram e estão ocorrendo em diferentes realidades nacionais e internacionais, como é o caso das mudanças relativas às políticas educacionais.

Nesse sentido, este livro responde à necessidade que se evidenciou a partir de reflexões sobre o contexto educacional nacional e internacional, cada vez mais marcado por influências externas de programas de promovidos por órgãos nacionais e agências internacionais os quais produzem impactos nas políticas educacionais. Ou seja, as organizações internacionais de natureza intergovernamental e de cooperação econômica regional Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE), por exemplo, incrementaram, sobretudo nas últimas décadas, a internacionalização das questões educativas, gerando repercussões nas políticas educacionais dos países periféricos e semiperiféricos.

Ao todo, contém 7 capítulos que versam sobre os temas: a metodologia da Educação Comparada, avaliações externas, programas de alfabetização, educação infantil, educação a distância e gestão democrática da educação.

Assim sendo, as análises apresentadas neste livro reafirmam a preocupação dos autores com temáticas pautadas em políticas educacionais que contribuam com a produção no campo da educação comparada.

*Stelamary Aparecida Despincieri Laham*

# Capítulo 1

## EDUCAÇÃO COMPARADA: PRINCÍPIOS E CONCEITOS

*Flávia Oliveira de Assis LOURENÇO* <sup>1</sup>

*Carlos da Fonseca BRANDÃO* <sup>2</sup>

### Resumo

O presente trabalho é um recorte da dissertação de mestrado que versa sobre questões da formação continuada de professores do ensino fundamental em um estudo comparativo, tendo como base o “Programa Nacional de Ensino de Português” (PNEP), em Portugal, e o “Programa Letra e Vida”, no Estado de São Paulo. O objetivo do recorte aqui proposto é tratar da metodologia adotada na pesquisa. Discorreremos sobre a Educação Comparada quanto a seus princípios e conceitos, sobre a Educação Comparada como disciplinas no Brasil. Traremos ainda da Educação Comparada na visão contemporânea e por fim trataremos da evolução e os métodos da Educação Comparada. Os procedimentos compreenderam pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Concluímos que a Educação Comparada como procedimento e método comparativo, tem a finalidade de utilizar os dados levantados para descrever as relações entre elementos comparáveis. Concluímos ainda que o método comparativo é ideal para cotejamento entre sistemas de ensino.

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - Presidente Prudente. E-mail: flavia.lourenco@unesp.br

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Departamento de Educação da UNESP - Assis e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - Marília. E-mail: carlos.brandao@unesp.br

**Palavras-chave:** Educação Comparada, Comparação, Método Comparado. Conceitos da Educação Comparada.

## **Introdução**

O ato de comparar sempre esteve presente na sociedade. Desde os tempos mais remotos, os indivíduos já utilizavam da comparação em seus relacionamentos, em um processo quase que inerente ao ser humano. Na sociedade contemporânea, o desenvolvimento global e o encurtamento das distâncias entre as nações, por meio das tecnologias, favoreceu o ato de comparar e o tornou cada vez mais necessário para a construção do conhecimento. Conhecer o outro, entre outros aspectos, leva você a se conhecer por inteiro.

No presente trabalho, trataremos dos conceitos e princípios da Educação Comparada (EC)<sup>3</sup>, com o objetivo de expor de maneira clara e concisa algumas características que permitem ao leitor uma assimilação mais objetiva do campo de estudo. Apresentaremos aspectos conceituais e epistemológicos que nortearam a construção da EC como metodologia, utilizando como referência autores especialistas nesse campo e, ainda, um breve relato da EC como disciplina no Brasil e por fim faremos uma exposição sobre uma visão contemporânea dessa matéria.

### **Educação Comparada: princípios e conceito**

Como metodologia científica de pesquisa, a EC surgiu com o desenvolvimento científico, a expansão escolar e, evidentemente, com o surgimento dos sistemas de ensino. Contudo, há indícios dessa matéria já na Antiguidade, pois alguns autores realizaram comparações que permitiram distinguir a educação ateniense da espartana e a grega da egípcia e da persa (FERREIRA, 2008).

Cabe ressaltarmos, entretanto, que os estudos sistemáticos surgiram efetivamente após a ampliação dos sistemas de ensino, pois estes são o objeto de estudo da EC e seu objetivo é compreender a dinâmica desses sistemas educacionais ou de fatos relacionados a eles por meio da comparação, com a finalidade de encontrar convergências e/ou divergências em suas estruturas.

---

<sup>3</sup> Tendo em vista as repetidas vezes que esse vocábulo será empregado, onde se lê EC, leia-se Educação Comparada.

A EC pode ser definida, ainda, como uma área da ciência que trata de forma mais complexa da percepção das transformações educacionais ao redor do mundo. Ou seja, não é um ato superficial de comparar sistemas de ensino com a intenção de transpor o sistema de um país para outro, mas, um estudo epistemológico de ações educacionais em todo o seu contexto.

Embora, como dito anteriormente, o ato de comparar sempre estivesse presente nas ações humanas, baseando-se em fatos empíricos, a EC, como área científica, surgiu no século XIX e foi adotada pela primeira vez pelo francês Marc-Antoine Jullien<sup>4</sup>, em 1817, com *Esquisse et vues préliminaires d'un ouvrage sur l'éducation comparée*, obra que consagrou Jullien como pai da EC (BORTOLETTO, 1972).

Segundo Bortoletto (1972), o francês Jullien foi o primeiro a usar o vocábulo EC e sugere, em seu livro, a criação de uma comissão que teria a responsabilidade de reunir dados e produzir um quadro comparativo para expor a situação educacional nas diferentes nações europeias. O questionário proposto por Julien tinha o objetivo de agrupar dados de uma maneira que permitisse relacionar, comparar e, assim, ter elementos para uma conclusão, sobre os fatos suscitados. Contudo, era um estudo muito ousado para a época, pois exigia uma equipe internacional, e seu livro foi praticamente esquecido até o final da Segunda Guerra (BORTOLETTO, 1972).

O conceito de EC foi, ao longo do tempo, sendo alternado por diferentes estudiosos. Jullien o considerava como um conceito positivista, por julgar que o método científico poderia ser aplicado a questões das áreas sociais e das humanidades e, assim, favorecer a ciência da educação (KALOYIANNAKI; KAZAMIAS, 2012).

De acordo com Kandel (1961, p. 28), o sentido da EC está indissociável ao autoconhecimento, isto é, aprender mais de seu próprio país, “[...] O estudo torna o educador ‘mais habilitado a perceber o espírito e a tradição’ do sistema educacional do seu próprio país”, conquanto este não seja o único objetivo da EC, já que, ainda segundo Kandel, também provoca sensibilidade

---

<sup>4</sup> Marc-Antoine Jullien “[...] foi jornalista, publicista, político, militar, prisioneiro, homem viajado, dedicando grande parte das suas reflexões, mormente após a capitulação de Napoleão Bonaparte, a assuntos educativos sob a influência das teorias pedagógicas dos suíços Pestalozzi, Fellenberg e Père Girard e do ensino mútuo do inglês Bell (ROSSELLÓ, 1943 [...])” (CORREIA; MADEIRA; CARUSO, 2017, p. 7).

aos problemas comuns e foca nos meios distintos de resolução deles.

Lourenço Filho (1961, p. 19) conceitua, de maneira geral, a EC como “[...] parte do exame de unidades complexas do processo educacional que são os sistemas de ensino; esses sistemas se apresentam como conjuntos de aspectos morfológicos e funcionais inseparáveis [...]”. Ainda segundo o autor, os sistemas de ensino são mecanismos com características próprias que possuem explicação prática que permite investigá-los esclarecendo suas ações educativas; assim, possibilita questionamentos mais detalhados dos sistemas de ensino, isto é, já colocando-os em plano de valores filosóficos e de ações políticas.

Kandel foi professor emérito do *Teachers College* da Columbia University e fundador dos estudos comparados nesta Universidade. Desse modo, com propriedade, refere-se à EC como:

O principal valor, portanto, do estudo da educação comparada é que desde que adequadamente abordado, trata êle dos “princípios fundamentais” e promove a aquisição de um ponto de vista filosófico”, analisando os problemas de educação e proporcionando assim maior compreensão dos mesmos. O estudo torna o educador “mais habilitado a perceber o espírito e a tradição” do sistema educacional de seu próprio país. Estas são contribuições que não se podem desprezar numa época em que a tendência característica de todos os estudos profissionais é a especialização intensa. Desde que a educação de uma nação tem suas Raízes tão profundamente enterradas em sua tradição cultural, é tão intensamente colorida pelo padrão de cultura e, ao mesmo tempo, reflete suas esperanças para o futuro, não podem ser rejeitados aqueles de seus aspectos que vitalizam o trabalho do especialista (KANDEL, 1961, p. 28).

O pensamento supracitado de Kandel sobre a capacidade de a EC possibilitar uma visão mais ampla, especialmente de elementos internos, pois enquanto se olha para o outro, percebe suas próprias características, e essa é uma grande contribuição do estudo comparado.

Hans (1971), ao definir o objeto da EC, explica que a primeira tentativa de determinar um ponto de vista mais amplo foi feita por Sir Michael Sadler<sup>5</sup>, que defendia que para estudar os sistemas estrangeiros de educação,

---

<sup>5</sup> Sir Michael Ernest Sadler, inglês foi “[...] autoridade de renome mundial em educação secundária e campeão do sistema de ensino público inglês. [...] Em 1895, Sadler deixou Oxford para se tornar

é preciso se atentar para os fatores externos à escola, tendo em vista que estes são mais importantes que os internos. Sir Sadler faz uso de uma metáfora – “[...] uma criança tendo colhido uma flor de uma planta e algumas folhas de outra ao passar por um jardim espera obter uma planta viva ao enterrá-las juntas [...]” (SADLER, 1900 *apud* HANS, 1971, p. 5) – para explicar que não é possível usar os sistemas educacionais de outros países indistintamente. Sadler observa, ainda, que os sistemas nacionais de educação são organismos vivos e possuem características próprias.

### **Educação Comparada como disciplina no Brasil**

A EC esteve à margem da academia por um longo período e, comumente, é vista como menos importante por pesquisadores pelo fato de não possuir raízes sólidas e apontada como incapaz de resolver seus próprios conflitos, sobretudo por sua fragilidade de princípios e conceitos.

Rejane de Medeiros Cervi, doutora em EC, publicou, em 1986, um artigo intitulado “Significado Curricular da Educação Comparada”, no qual apresenta inúmeras contribuições sobre o assunto e recupera a tese de livre-docência da professora Maria Aparecida Bortoletto, defendida em 1972, pela Universidade de São Paulo (USP), que tem como objeto de estudo a “A Educação Comparada no Brasil” e promove um resgate do início da disciplina de EC no Brasil. Nesse contexto, Bray, Adamson e Mason (2015) ratificam que a EC, além de outras características, pode ser instituída como disciplina.

Segundo Bortoletto (1972), no Brasil, a EC foi introduzida como disciplina em 1932, por meio do Decreto nº 3.818, na criação da Escola de Professores no Distrito Federal, por Anísio Teixeira. A EC teve a primeira oportunidade de se despontar como disciplina na seção ou área de Administração Escolar e, também, na seção de História e Filosofia da Educação. Só então, a EC foi configurada como uma disciplina de primeiro plano. A professora salienta, ainda, que Anísio Teixeira, motivado pela organização americana *Teacher College*, produziu uma renovação nos métodos de formação de professores, momento que introduziu a disciplina de EC.

---

diretor de Pesquisas Especiais e Relatórios do Departamento de Educação do governo. Nesse posto, ele construiu uma enorme literatura sobre educação comparada, criando quase sozinho um novo ramo do estudo da educação” (SIR..., 2020).

Em 1939, a disciplina de EC foi legitimada com a exigência curricular na Secção de Pedagogia da Faculdade Nacional de Filosofia; nessa época, as aulas eram ministradas por Gustavo Lessa. A expansão da disciplina se deu por meio do Decreto-Lei nº 1.190, de 4 de abril de 1939, em que ficou instituído um padrão normativo para paridade dos cursos de Pedagogia em todo o Brasil, alargando, assim, a inserção da disciplina de Educação Comparada no meio acadêmico.

Bortoletto (1972, p. 49) resgata, também, a proposta de disciplina que nunca chegou a concretizar, como a de Sampaio Dória, a quem nomeia como “possível precursor da EC no Brasil”. A disciplina em questão faria parte do curso da Faculdade de Educação, intitulada “Sistemas Antigos e Modernos em Educação”, e tinha como objetivo expor as práticas educativas dos sistemas de ensino antigos e contemporâneos da humanidade.

No estado de São Paulo, a disciplina de Educação Comparada se consolidou efetivamente em 1933, segundo Cervi (1986, p. 37):

[...] o marco o pedagógico da EC no Estado de São Paulo se consolidou da instalação da disciplina no plano dos estudos teóricos da Secção I – Educação, do curso de formação de professores primários do Instituto de Educação “Caetano de Campos” e, também, no último ano dos cursos especiais de formação de professores secundários, com o nome de “Ensino Secundário Comparado”, daquele mesmo Instituto a partir de 1933. Com a criação da Universidade de São Paulo e a respectiva integração do instituto de Educação “Caetano de Campos” à sua estrutura, em 1934, a EC foi relacionada com a 5ª Cátedra, combinada à Estatística.

Ainda conforme Cervi (1986), no estado do Paraná, sua consolidação aconteceu um pouco mais tarde por conta da referida equiparação à Faculdade Nacional de Filosofia e, assim, a EC foi introduzida na Faculdade de Filosofia, criada em 1938, equiparada em 1939.

Apesar disso, foi breve a vida da obrigatoriedade da EC no Brasil. A uniformidade com a Faculdade Nacional de Filosofia, exigida pelo Decreto-Lei nº 1.190/39, de que a disciplina se estendia por todo país, foi derrubada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024). Em seu artigo 9º, a LDB estabeleceu o currículo mínimo. Por intermédio do Parecer nº 251, fixou os conteúdos programáticos dos cursos de Pedagogia em 1962, nos quais a EC não tinha mais seu espaço garantido.

Outros dois pareceres comprometeram ainda mais a estabilidade da EC como disciplina curricular: o parecer nº 252/69 fixou o currículo mínimo de Pedagogia e o parecer nº 632/69 definiu o conteúdo específico da Faculdade de Educação. Cervi (1986) lembra que os Pareceres que serviram para derrubar a Educação Comparada foram ironicamente baseados em estudos comparados para amparar sua argumentação.

Tendo o Parecer nº 252/69 estabelecido, por questão de economia, o currículo mínimo exigido por lei, o ensino da EC foi mantido apenas nas Universidades Públicas mais antigas e em algumas instituições menores isoladas. As instituições superiores nem aludiam à disciplina de EC, nem ao menos de maneira eletiva. Os trabalhos acadêmicos, as revistas e os periódicos foram, nesse momento, a fonte que jorrava EC, ainda que de maneira não tão expressiva. Os estudos comparativos que vinham das universidades eram muito distintos, isto é, derivavam de diversas fontes educacionais como: estatística, didática, história, filosofia e administração.

Pedro L. Goergen escreveu um artigo intitulado “Educação Comparada: uma disciplina atual ou obsoleta?”, publicado em 1991 na revista *Pro-Posições*, por meio do qual trouxe muitas contribuições sobre o contexto da disciplina no Brasil e nos países sul-americanos. Já de início, o autor ressalta que, assim como no mundo contemporâneo, houve uma crescente internacionalização do saber, e na educação há interesses nas políticas educacionais de outros países, mas a disciplina que cuida de fazer esse trabalho comparativo, e oferecer informações vem sofrendo uma crescente desvalorização por ser considerada vazia e obsoleta.

É um paradoxo pensar que em um momento em que o conhecimento é tão difuso, um momento em que nunca se pôde saber tanto sobre outros povos e, sobretudo, usar esse conhecimento para o bem, a disciplina que cuida desse campo ainda seja desprestigiada como ciência.

Como o estudo da educação comparada procura descobrir as forças que fazem com que o sistema educacional de uma nação seja diferente do de outra, preocupa-se mais com a “forma” e menos com os pormenores que constituem um sistema nacional de educação. Dispõe-se a encontrar as explicações de determinada “forma” no padrão de cultura e na tradição que moldaram a concepção e o modo de vida de um povo, nas e nos ideais que

definem seus objetivos políticos, nas relações do indivíduo com o Estado e suas instituições sociais e culturais e na natureza do próprio Estado. É esta maneira de tratar o assunto que nos leva a examinar as raízes do sistema educacional de nosso próprio país. A comparação ajuda a esclarecer as semelhanças e as diferenças entre os diversos sistemas de educação. Ao mesmo tempo, produz certa sensibilidade para os problemas comuns e para as diferentes formas em que são resolvidos sob diferentes condições nacionais (KANDEL, 1961, p. 29).

A professora Rejane Cervi (1986) destaca alguns empecilhos para que a EC se estabeleça no meio acadêmico, pois esta requer certas exigências que dificultam significativamente seu desenvolvimento, como, por exemplo: a necessidade de docentes qualificados em uma vasta área do conhecimento, em termos culturais e científicos; atuação multidisciplinar e, com isso, trabalho em equipe; suporte documental e bibliográfico corpulento, importado e constantemente atualizado; domínio de línguas estrangeiras. Cervi lembra, ainda, que se não bastassem os requisitos supramencionados, a EC ainda está em constante discussão teórica. Seriam estes relevantes problemas para o estabelecimento da EC enquanto disciplina do currículo escolar nas universidades.

Embora, no Brasil, não haja condições favoráveis como nos Estados Unidos, onde existem centros de investigação com estrutura física e de pessoal capacitado, fatores que favorecem o desenvolvimento de um bom trabalho, a Educação Comparada precisa sair de seu estado de letargia, pois se convencidos da importância de estudos comparados, é preciso encontrar caminhos para oportunizar as investigações na área, tanto no ponto de vista do ensino, com a formação de especialistas, como no ponto de vista de pesquisas para subsídios na política e nos planejamentos educacionais.

### **Educação Comparada: visão contemporânea**

António Nóvoa (2018) produziu um artigo que traz a EC ressignificada. O autor português lembra, no preâmbulo do texto, do desprestígio já sofrido pela EC e aponta que ela deve se dedicar mais às diferenças e à compreensão dos elementos comparados; para ele, as dissimilaridades devem ser o foco central dos estudos comparados. Nóvoa defende, ainda, que a EC deve ser marcada por três gestos: distanciamento, intercessão e comunicação

e ressalta, também, que a nova visão faz parte do conhecimento e que a repetição de dados já relatados não tem fundamento.

O texto traz, na primeira parte, motivos que levaram ao desencanto da EC no decorrer dos anos, são eles: acreditar que os dados poderiam ser transportados indistintamente; supor que a ciência poderia definir o rumo de tudo na educação; julgar que a comparação não se afirmou como ciência da diferença, antes se tornou a ciência da homogeneização; acreditar que as leis podem ser generalizadas sem levar em consideração o contexto na qual estão inseridas; comparação vista como prescritiva, ou seja, pode ditar modelos a serem seguidos (NÓVOA, 2018).

Nóvoa lembra que, no século XX, sobre a influência do Pisa, a EC ganhou força. O autor critica os métodos de comparação utilizados pelo programa, que usa a mesma métrica para países tão distintos. Os resultados do Pisa geram ações governamentais, especialmente dos países que tiveram baixa colocação no programa, com o intuito de reproduzir as ações que supostamente levaram alguns países a níveis mais altos. Para Nóvoa (2018), o ato descrito aponta para uma das “desilusões” da EC, que é pensar que há solução para todos os problemas educacionais.

Por fim, após enfatizar repetidamente que a EC deve ser repensada, no sentido de priorizar as diferenças e os fatos, o autor português finaliza seu texto trazendo uma reflexão sobre a significância de se ver os fatos sob outras perspectivas: “Ver o universo com os olhos de outra pessoa, de cem pessoas – talvez esta citação pudesse ser adoptada como lema da educação comparada” (NÓVOA, 2018, p. 29).

O texto de Nóvoa traz reflexões muito pertinentes para o contexto atual da sociedade. O autor mostra que a EC presta grande utilidade aos fins a que se propõe. Contudo, precisa ser repensado em alguns conceitos já enraizados, olhar mais para as dissimilaridades e se abrir para problemáticas, sem se preocupar em medir sistemas como métricas homogêneas e solucionar problemas próprios com recursos alheios.

### **Evolução dos estudos da Educação Comparada**

Ao longo de sua trajetória, a EC passou por diversos períodos e foi considerada de maneira distinta por diferentes autores, possuindo, assim, várias

abordagens e muitos conceitos. Para Bonitatibus (1989), a EC pode ser caracterizada por periodização pautada em construções teóricas de determinados comparatistas, tais como: Schneider (1966), Noah e Eckstein (1970), Vexliard (1970) e Márquez (1972).

Schnneider (1966), em sua obra *La pedagogia comparada: su história, sus principios u sus métodos*, apresenta a EC em duas fases: assistemática ou pré-cientista e sistemática ou científica. A primeira fase – período pré-científico – foi assim estabelecida por tratar o objeto de estudo de maneira casual, ou seja, sem se preocupar com as normas e com o rigor científico, ao passo que a fase sistemática se caracteriza por tratar o objeto de maneira científica, isto é, com rigor de métodos, buscando a especificidade dos sistemas (BONITATIBUS, 1989).

Alexandre Vexliard, em *Pedagogia comparada*, de 1970, apresenta a EC em quatro fases. A primeira fase, denominada “estrutural”, é representada pela *Esquisse* de Jullien. Vexliard (1970) afirma que nesta fase já se encontram elementos “arquitetônicos” e princípios metodológicos que perduram até o presente.

A segunda fase – período dos “inquiridores” – abrange de 1830 a 1914, neste período, “[...] inquiridores, em geral comissionados por seus governantes, percorrem a Europa e os Estados Unidos com a missão de estudar os sistemas de ensino em vigor” (VEXLIARD, 1970, p. 17). Os levantamentos feitos serviam de base para reformas projetadas.

A terceira fase – período de sistematizações teóricas – aconteceu por volta de 1920-1940. Essa fase foi de extrema importância para a Educação Comparada, pois foi quando surgiram importantes contribuições por nomes como Kandel, Hessen, Schneider, Hands, embora muitas dessas obras só puderam ser publicadas depois de 1940. Essa fase se caracteriza, ainda, por elementos imprescindíveis para o crescimento da matéria com: instituições permanentes, anuários e revistas, reuniões e congressos (VEXLIARD, 1970).

A quarta fase – indicada como “quarto período” – teve início após a Segunda Guerra Mundial e, segundo Vexliard (1970), pode ser chamada de prospectiva. Isso significa que “[...] os estudos comparados, em nosso domínio, sobretudo após 1955 são voltados para o futuro” (VEXLIARD, 1970, p. 17), tendo como objeto a tentativa de previsão de como será o futuro em detrimento de observação histórica dos sistemas de ensino.

Diogo Márquez, com a obra Ángel, *Educación Comparada: teoría y metodología*, de 1972, apresenta a EC em quatro períodos. O primeiro é o *Pré-Científico*, descrito por comparações casuais. Os relatos de viagens e as comparativas de pensadores como Platão e Aristóteles se enquadram nesse período. O segundo, é o *Período Científico*, marcado por Marc Jullien como momento em que o pai da EC propõe “tabelas comparativas” (BONITATIBUS, 1989).

O terceiro período, denominado *Analítico-Explicativo*, tem suas ações baseadas especialmente na história e busca entender a construção dos sistemas de ensino. Por fim, o quarto período – *Comparativo*, para Márquez, se destaca por suas comparações alicerçadas na história. Essa fase esteve sobre forte influência das ciências sociais (BONITATIBUS, 1989).

Por fim, Noah e Eckstein (1970), em *La ciencia de la educación comparada*, descrevem que a EC é constituída por cinco etapas. A primeira, denominada “Relatos de Viajantes”, período que foi motivado pela curiosidade, trabalhos subjetivos, perspectiva cultural do observador que não necessariamente era um educador. Na segunda etapa, a dos “Empréstimos Educacionais”, as pessoas relacionadas ao Governo e/ou à educação eram enviadas a outros países com a intenção de recolher dados que pudessem servir de ações em seus sistemas de ensino. Essa etapa se distinguia da anterior por ter métodos mais sistemáticos (BONITATIBUS, 1989).

A terceira etapa, denominada “Educação Internacional”, se caracterizava pelo intercâmbio educacional, mas não mais com a intenção utilitarista da fase anterior, a motivação agora estava na “superação de barreiras”. A quarta etapa, da “Força e Fatores”, exigia mais atenção às teorias, análise da relação entre educação e sociedade, contexto histórico utilizado para caracterizar as transformações dos sistemas. Fase em que os comparatistas se utilizam de métodos quantitativos, emprestados das ciências sociais. Nesse período, adotam a modalidade determinista.

A quinta e última fase de Noah e Eckstein – “Explicação pelas Ciências Sociais” –, assim como a etapa anterior, utiliza-se de métodos quantitativos adotados nas ciências sociais e busca atender aos métodos científicos; adotada sobretudo por Noah e Eckstein, mas também por autores fundamentalistas que trabalham com técnicas estatísticas e testagem de hipóteses (BONITATIBUS, 1989).

## Métodos da Educação Comparada

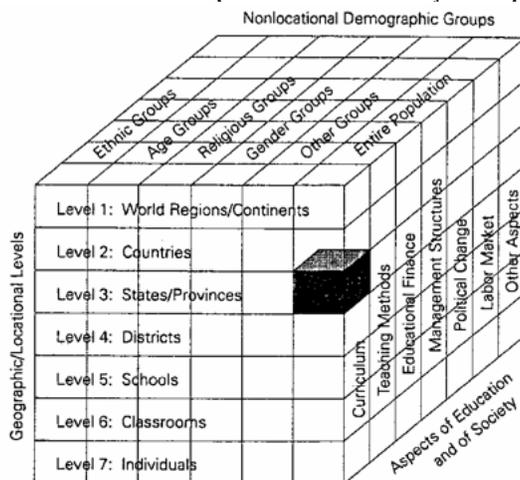
A Educação Comparada não pode ser definida por pressupostos científicos predefinidos, como toda ciência, com objeto, método e campo de pesquisa determinados. Não há consenso entre os comparatistas quanto à definição desses conceitos e, por essa razão, a matéria torna-se tão complexa. Podemos apontar, aqui, alguns elementos que ratificam essa falta de consenso como, por exemplo, o fato de ser a EC um campo multidisciplinar, o que possibilita que haja pesquisadores formados por ciências e métodos distintos; desse modo, a comparação tem significados diferentes para cada comparatista.

Existem, ainda, fatores importantes que corroboram com a inexistência de pressupostos científicos definidos, como o fato de ser a EC uma disciplina um tanto quanto recente, pois, muito embora tenha surgido no século XIX, foi apenas no século passado que se desenvolveu efetivamente com pressupostos epistemológicos, o que a torna uma disciplina em desenvolvimento.

Conquanto a afirmação que postamos não tenha a intenção de tornar o texto prolixo, é necessário enfatizar que a EC tem deixado de lado a tentativa de definir uma metodologia única, como tem feito desde que se firmou como disciplina acadêmica, e passa a admitir que a abundância metodológica seja a peculiaridade que valoriza o campo.

Para além da metodologia que adotamos nesta dissertação e que apresentaremos mais adiante, existem outras perspectivas metodológicas que merecem destaque por terem sido muito bem recebidas no meio acadêmico. Entre esses modelos, vale ressaltarmos o cubo, de Bray e Thomas, modelo organizado em múltiplos níveis, criados em 1990.

**Figura 1 - Cubo referencial para análises na educação comparada**



Fonte: Bray e Thomas (1995, p. 475 *apud* BRAY; ADAMSON; MASON, 2015, p. 35).

O cubo possui três faces que apresentam aspectos geográficos, demográficos e educacionais. Na perspectiva geográfica, ele traz níveis que vão do macro ao micro, referentes a regiões mundiais, continentes, países, províncias, distritos, escolas, sala de aula, chegando até ao indivíduo. Na perspectiva demográfica populacional, não há referência de lugar, os eixos são: etnia, faixa etária, religião e gênero. Na terceira face do cubo, a perspectiva é sobre questões educacionais e sociais, como: currículo, métodos de ensino, finanças, estruturas administrativas, mudanças políticas e mercado de trabalho (BRAY; ADAMSON; MASON, 2015).

O cubo de Bray e Thomas representa a evolução da Educação Comparada, pois esta vem, ao longo dos anos, desenvolvendo elementos mais sólidos e complexos. O cubo ressalta a importância de uma análise em vários níveis como forma de obter resultados mais fundamentados.

Um ponto que foi enfatizado mais do que qualquer outro no artigo de Bray e Thomas foi o apelo para que as análises em estudos comparativos fossem conduzidas em múltiplos níveis para torná-las mais holísticas e multifacetadas. Os autores notaram que grande parte das pesquisas se restringia a um só nível, negligenciando desta forma, como os padrões nos níveis mais baixos dos sistemas educacionais são moldados pelos padrões existentes nos níveis acima deles e vice versa [...] Bray e Thomas sugeriram que os pesquisadores

deveriam, pelo menos, reconhecer formalmente, as limitações das suas focalizações e a influência mútua de outros níveis sobre os fenômenos educacionais alvos do seu interesse. (BRAY; ADAMSON; MASON, 2015, p. 36).

Na visão supracitada, os autores salientam que expor as ideias em múltiplos níveis é uma forma abrangente de pesquisa e, embora não haja muitos consensos entre os pesquisadores de EC, como mencionado anteriormente, a necessidade de níveis de pesquisa mais amplos é consenso entre eles.

### Considerações Finais

A EC como metodologia científica originou-se com o surgimento dos sistemas ensino, contudo, há sinais dessa matéria desde a antiguidade. Observamos ser a EC um método apropriado para o cotejamento entre programas educacionais por ser um campo multidisciplinar, ou seja, pode abarcar diversas disciplinas de maneira que a comparação possui significados distintos.

A EC possui grande utilidade aos fins a que se propõe. Ainda existem caminhos a ser percorridos enquanto metodologia, conquanto a EC auxilia principalmente no repensar os próprios sistemas, proporciona uma reflexão dos fatos sobre outras perspectivas, olha para a dissimilaridade sem considerar os sistemas de ensino como um modelo uniforme e corrobora na solução de problema olhando para o outro e para si.

### Referências

ANDRADE, E. **Formação Continuada e Desenvolvimento Profissional de Professores/as**: Acontecimentos, existir-eventos, experiências. 2015. Tese (Doutorado em Educação nas Ciências) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2015.

BEREDAY, F. Z. George. **Método Comparado em Educação**. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

BONITATIBUS, S. G. **Educação Comparada**: Conceito, Evolução, Métodos. São Paulo: EPU, 1989.

BORTOLETTO, M. A. **Educação Comparada**: subsídios para seu estudo no Brasil. 1972. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

\_\_\_\_\_. **Ementa Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.**

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em:

CERVI, R. M. Significado Curricular da Educação Comparada, **Educar**, Curitiba, v. 5, n. 1/2, p. 33-50, 1986. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40601986000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40601986000100004). Acesso em: 10 jan. 2020.

FERREIRA, A. G. O sentido da Educação Comparada. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, p. 124-138, mai./ago. 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOERGEN, P. L. Educação comparada: uma disciplina atual ou obsoleta? **Pro-Posições**, Campinas, v. 2, n. 3, p. 5-20, dez. 1991. Disponível em: <https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/2017/6-artigo-goergenpl.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

HANS, N. A. **Educação Comparada**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

KALOYANNAKI, P.; KAZAMIAS, A. M. Os primórdios modernistas da Educação Comparada: O tema protocientífico e administrativo reforma-meliorista. *In*: COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; ULTERHALTER, E. (org.). **Educação Comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. v. 1, p. 25-54.

KANDEL, I. L. **Uma Nova era em educação: Estudo comparativo**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Educação Comparada**. São Paulo: Melhoramentos, 1961.

MAZON, M. Comparações entre lugares. *In*: BRAY, M.; ADAMSON, B.; MASON, M. (org.). **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015. p. 127-167.

NOAH, H. J.; ECKSTEIN, M. A. **La ciencia de la educación comparada**. Buenos Aires: Paiadós, 1970.

SCHENEIDER, F. **La Pedagogía comparada: su historia, sus principios y sus métodos**. Barcelona: Editorial Herder, 1966.

VEXLIARD, A. **Pedagogia Comparada**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970

## Capítulo 2

# A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA COM CURRÍCULO DA INFÂNCIA NA ITÁLIA

*Graziela Cristina de Oliveira HOLMO<sup>6</sup>*

### Resumo

A presente pesquisa teve como objetivos conhecer, registrar e analisar os aspectos referentes às indicações legais para a Educação Infantil no Brasil e na Itália, a partir da investigação de cunho comparativo, com base na análise documental. Justifica-se a importância do estudo para que a Base Nacional Comum Curricular possa ser compreendida de forma a realmente atender as especificidades da educação infantil, enquanto espaço de promoção de desenvolvimento humano. Para tanto, foram analisados entre outros, os seguintes documentos legais: a Base Comum Curricular Nacional para a Educação Infantil no Brasil (2017) e as Indicações para o Currículo da Infância na Itália (2012), que trouxeram em seu bojo indicações significativas no que se refere a essa etapa da Educação Básica. Por meio dos referidos documentos, foi possível traçar pontos de semelhanças e de diferenças acerca do trabalho pedagógico na Educação Infantil. A respeito das semelhanças pode-se inferir que ambos adotam posições de uma política social global; às formas de organização do currículo é posta a partir de campos de experiências e direitos de aprendizagens. Por outro lado, observa-se que a forma de organização do

---

<sup>6</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGE/UNESP/Marília/SP/Brasil/Graziela Cristina de Oliveira Holmo/graziela.holmo@edu.assis.sp.gov.br  
<https://doi.org/10.36311/2025.978-65-5954-618-3.p27-40>

tempo, do espaço e os tipos agrupamentos em relação à idade das crianças são bastante diferentes de um país para o outro, ou seja, no Brasil as crianças de 0 a 5 anos, são agrupadas por faixa etária de forma homogênea em séries distintas, enquanto que na Itália as crianças compreendidas de 3 a 6 anos são agrupadas em um único agrupamento que tem o ciclo de três anos. Assim, enquanto no Brasil ainda se discute a implantação e elaboração dos currículos nos níveis municipais e estaduais, pois a Base acabou de ser homologada, a implantação já ocorrida desde 2012 das Indicações na Itália, se ocupa atualmente com discussão de ampliação do atendimento das escolas da primeira infância para faixa etária de 0 a 2 anos. Entende-se, porém, que há ainda muito a avançar em relação a esta temática, tendo em vista o papel nuclear da Educação Infantil nas sociedades que buscam uma educação de efetiva qualidade, mais humanizada, menos “adultocêntrica”.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Currículo. Educação Comparada.

## Introdução

O tema Educação Infantil, parte relevante da formação humana, vem ao longo do tempo ganhando reconhecimento de sua importância para a educação. As primeiras considerações de criança como ser individual e, posteriormente, ser dotado de individualidade e de direitos remonta ao séc. XVIII<sup>7</sup>.

Os conceitos de infância e de criança, bem como o lugar ocupado por ela nas relações sociais, permeiam discussões que abrangem o campo do Direito, da Sociologia e da Pedagogia. Assim, seu reconhecimento perpassa pela concepção que se tem de criança e de infância, a partir de indagações como: Qual é a ideia que se tem de infância? Como deve ser desenvolvido o trabalho para essa faixa etária? Como se organiza o currículo na Educação Infantil? Qual referencial teórico respalda o trabalho pedagógico a ser realizado com as crianças pequenas? O que respalda o trabalho docente para as crianças da Educação Infantil?

Essas reflexões, sempre presentes na trajetória profissional da autora, desde sua experiência como docente de Educação Infantil e, posteriormente,

---

<sup>7</sup> ARIÈS, P. História Social da Criança e da Família. 2ª ed. Rio de Janeiro: LCT, 1981.

como diretora de escola e atualmente como supervisora de ensino, responsável pela organização da Educação Infantil em um município do Oeste Paulista. Durante seu percurso profissional deparou-se com questões ligadas tanto ao reconhecimento do direito dessas crianças à educação, quanto à obrigatoriedade de formação específica para este nível de ensino, percebendo a existência de entraves existentes em ambos os aspectos. Tais percepções sempre a instigaram, impulsionando-a para um estudo e uma reflexão mais aprofundados desta problemática, buscando referenciais teóricos que pudessem levá-la a uma melhor compreensão acerca da área.

Neste sentido, verifica-se que o atendimento à primeira infância no Brasil foi reconhecido como direito após a segunda metade da década de 1980, a partir de políticas educacionais oriundas da aprovação de legislações que visavam garantir o direito à infância. Entre essas legislações estavam a Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>8</sup> (ECA); e, mais especificamente em relação à educação, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>9</sup> (LDB), que passou a reconhecer a educação infantil como primeira etapa da educação básica. Tais indicações legais foram ao encontro das garantias infantis contempladas nas propostas pedagógicas e curriculares para a infância.

Nesse cenário, a educação surge como um dos principais mecanismos para reverter um quadro que, até 1988, estava ligado ao assistencialismo. Observa-se o quanto as legislações trouxeram mudanças significativas, em especial para a Educação Infantil, desde os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação infantil (RCNEI)<sup>10</sup> passando pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEI)<sup>11</sup> e, a medida mais recente, a Base Comum Curricular Nacional para a Educação Infantil (BNCC)<sup>12</sup>.

Assim, ao iniciar no Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista, Campus UNESP / Marília, a autora pode vislumbrar a possibilidade de aprofundar esse estudo, despertando a curiosidade em saber quais são as orientações legais relacionadas à educação infantil

---

<sup>8</sup> Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069 de 13/07/1990.

<sup>9</sup> Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394/96 de 20/12/1996.

<sup>10</sup> BRASIL, 1998.

<sup>11</sup> BRASIL, 2009.

<sup>12</sup> BRASIL, 2017.

em contextos distintos e se o panorama referente à educação infantil seria semelhante em dois países distantes e se haviam pontos de divergência entre as concepções de infância.

Nesse sentido, a pesquisadora fora impulsionada tanto pelas discussões feitas nos encontros do Grupo de Pesquisa Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais (COOPE/UNESP-Marília), em educação comparada, quanto pelas discussões referentes à publicação da BNCC, buscando compreender o que referendou sua elaboração e como se configuram as orientações legais para a educação infantil em outra realidade.

A autora constatou preliminarmente que esse documento recebeu inúmeras influências das pesquisas e das legislações italianas, e por esse motivo optou por realizar o estudo aqui apresentado adotando como referencial metodológico a Educação Comparada, por meio da análise de documentos criteriosamente selecionados: a BNCC para a Educação Infantil, aprovada em 2017 e as Indicações para o currículo da Infância na Itália, sancionado em 2012.

Discussões dessa natureza evidenciam os estudos que antecederam a publicação da BNCC. O currículo na Educação Infantil tornara-se *locus de disputa* de diversos discursos, que criaram certas formas de ser e se inserir na sociedade. Muitas dessas discussões figuram em diferentes formas de análise e pesquisa, em busca da compreensão de como o currículo da Educação Infantil está disposto, quais ideias sobre ele são incidentes e a verificação da trajetória de elaboração do documento aprovado.

A primeira versão da BNCC, apresentada em 2015 para apreciação da comunidade, deu origem à segunda versão apresentada em junho 2016 e encaminhada para a análise de especialistas presentes em seminários por todo o país. Após as apreciações, o documento foi finalizado e sua terceira versão foi aprovada em 2017, tendo como foco central orientar os currículos de todo o país.

Considerada como marco importante em toda sua trajetória de elaboração para Educação Infantil, a BNCC (2017) foi aprovada e passou a indicar as orientações legais para a Educação Infantil; motivo pelo qual foi selecionada como uma das fontes para o estudo que aqui se apresenta. Nessa perspectiva, as reflexões e análises ora expostas dão ênfase à forma como o currículo da Educação Infantil é apresentado na BNCC e visam

compreender, registrar e analisar quais as referências a sustentaram e quais são as proposituras nela presentes.

A escolha do documento italiano se ampara nos apontamentos de autores como: Arce (2012); Barros, Constantino, Colombani e Barbosa (2012); Finco, Barbosa, Faria (2015); Lima, Machado, Marsiglia e Pina (2017); que relatam estratégias de atendimento à infância desenvolvidas na Itália e norteadoras das propostas e metodologias implementadas no Brasil.

Marcondes (2005) e Carvalho (2014) indicam meios de conduta metodológica para levantamento de dados, buscando “identificar os temas recorrentes, as semelhanças e também a dissimilaridades e particularidades nacionais”. Esses autores buscam advertir a respeito da fragilidade da realização de análises descontextualizadas e de críticas produzidas fora de contexto quando um pesquisador se propõe a realizar uma investigação de análise comparativa.

Destaca-se que tanto no Brasil quanto na Itália, as formas de organização da Educação Básica para cada nível de ensino se dão de maneira diferenciada. Assim, na pesquisa aqui apresentada buscou-se delimitar como foco do estudo a educação infantil; apontando como problema de pesquisa suas indicações legais, detectando a existência de pontos em comum e ou divergentes e as possíveis lacunas existentes nos documentos legais analisados de maneira aprofundada, como forma recíproca de contribuição para a área da educação.

Desse modo, o problema que move o estudo aqui apresentado está centrado nas indicações legais para organização desse nível de ensino, por intermédio da análise documental. A partir dessa delimitação, elaborou-se a pergunta central da investigação: Existem pontos comuns referentes às indicações legais para a Educação Infantil no Brasil e na Itália, cuja análise possa contribuir reciprocamente aos seus sistemas educativos?

Na perspectiva da educação comparada, a presente pesquisa teve como objetivos conhecer, registrar e analisar os aspectos referentes às indicações legais para a Educação Infantil no Brasil e na Itália, com base na análise documental. Com esse propósito, foram traçados os três objetivos específicos, sendo o primeiro deles o de analisar os documentos legais vigentes e recentes no Brasil e na Itália para esse nível de ensino, comparando-os; o segundo propõe a identificar os pressupostos dessas indicações para a Educação Infantil efetivadas no Brasil e na Itália, a partir da implantação das suas respectivas

leis e o terceiro e último objetivo busca identificar, selecionar e relacionar os aspectos comuns e/ou divergentes da legislação brasileira e italiana, referentes à Educação Infantil.

Cabe ressaltar a dificuldade em realizar uma análise comparativa entre diferentes contextos tendo em vista diferenças históricas e sociais. Para isso, faz-se necessário conhecer essas realidades, por meio de diferentes leituras e da interpretação de documentos legais. Tal dificuldade é um dos fatores de limitação desta pesquisa, pois há ainda uma significativa diferença na formação docente em diferentes níveis da Educação Básica; o que impulsionou a pesquisadora a delimitar este estudo ao âmbito da Educação Infantil.

Destaca-se, ainda, que em tese os países pesquisados organizam esse nível de ensino por faixas etárias diferentes. Na escola italiana, a Educação Infantil conhecida como creche/jardim da infância<sup>13</sup>, os níveis de escolaridade são organizados em apenas um ciclo que vai dos três aos seis anos de idade. Já no sistema educacional brasileiro, a escola de Educação Infantil está organizada de zero aos cinco anos de idade.

Em relação à análise documental, os documentos selecionados para a pesquisa aqui apresentada foram analisados tendo em vista a orientação do trabalho docente; além da seleção dos princípios educativos, dos direitos de aprendizagens, dos campos de experiências e das relações que estabelecem para o desenvolvimento dos educandos. A escolha pela educação comparada tem o intuito de aprofundar o conhecimento de si e do outro, como aponta Franco:

[...] O princípio da comparação é a questão do outro, o reconhecimento do outro e do eu pelo outro. A comparação é um processo de perceber diferenças e semelhanças e de assumir valores nessa direção de reconhecimento mútuo. Trata-se de entender o outro do eu e, por exclusão, de perceber a diferença” (FRANCO, 1992, p. 14).

Considerando os diferentes contextos que permeiam o sistema educacional do Brasil e da Itália, e que trazem à tona divergências econômicas, sociais, culturais e geográficas; Carvalho (2014) destaca que a Educação Comparada coloca seus pesquisadores diante de novos desafios, a proposição de um sistema para o outro, não significando uma mera transposição, mas

---

<sup>13</sup> *asilo nido/ scuola della infanzia.*

tendo como objetivo a descoberta das funções que a escola, enquanto estrutura social desempenha em cada um dos países analisados.

O estudo comparativo adotado como metodologia nessa pesquisa foi realizado a partir das quatro etapas apontadas por Bereday (1972), sejam elas: a descrição, a interpretação, justaposição e, por fim, a comparação de dados. Na fase da descrição, como recomenda Bereday (1972), buscou-se analisar os documentos legais para o levantamento dos dados pedagógicos relativos às escolas da Itália e do Brasil. Em seguida, na etapa da interpretação, foram analisados os dados pedagógicos, contextualizando-os em seus aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos.

Partindo-se da hipótese de que a BNCC sofreu influência das concepções presentes nas indicações italianas, passou-se à justaposição, levantando-se semelhanças e diferenças presentes nos dois documentos e selecionando possíveis critérios de comparabilidade.

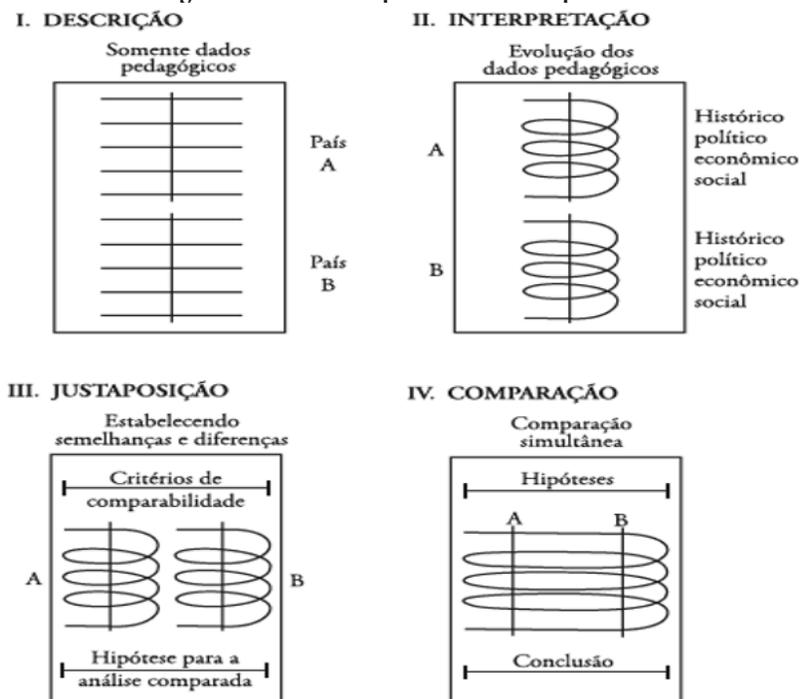
Na etapa voltada à comparação simultânea, foram descritas as informações de um dos países analisados, buscando evidenciar que a referência de um país provoca, simultaneamente, a comparação com outro; retomando-se, então, o objetivo deste estudo, comprovando-se a hipótese inicialmente levantada e concluindo-se a pesquisa.

### **Referencial Teórico e Metodológico da Pesquisa: a Educação Comparada**

Esta pesquisa segue a metodologia proposta por Bereday (1972), a qual define seu método de análise comparada em quatro passos ou etapas, nomeadas como descrição, interpretação, justaposição e comparação simultâneas, as quais serão apresentadas a seguir.

Bereday (1972) indica que **a descrição**, consiste na coleta sistemática de informações referentes ao objeto de estudo, seguida da **interpretação** e análise dos dados coletados, depois a **justaposição** que estabelecerá uma vista simultânea a respeito das semelhanças e diferenças. Esses passos dão suporte para a realização da **comparação**, último passo ou etapa. Nesse sentido, esse estudo se organiza a partir dos passos ou etapas de análise comparativa propostas por Bereday (1972). Objetivando propiciar a visualização do método criado por Bereday (1972), a figura 1 traduz o enfoque do autor:

Figura 1- Passos ou etapas de análise comparativa:



Fonte: BEREDAY, 1972, p. 59

Segundo Bereday (1972), a figura acima apresentada demonstra de forma abrangente, um método possível de relacionar as diversas variáveis implicadas nos estudos diferentes comparados. A próxima seção apresenta a operacionalidade desse método a partir do objeto de pesquisa selecionado por este estudo.

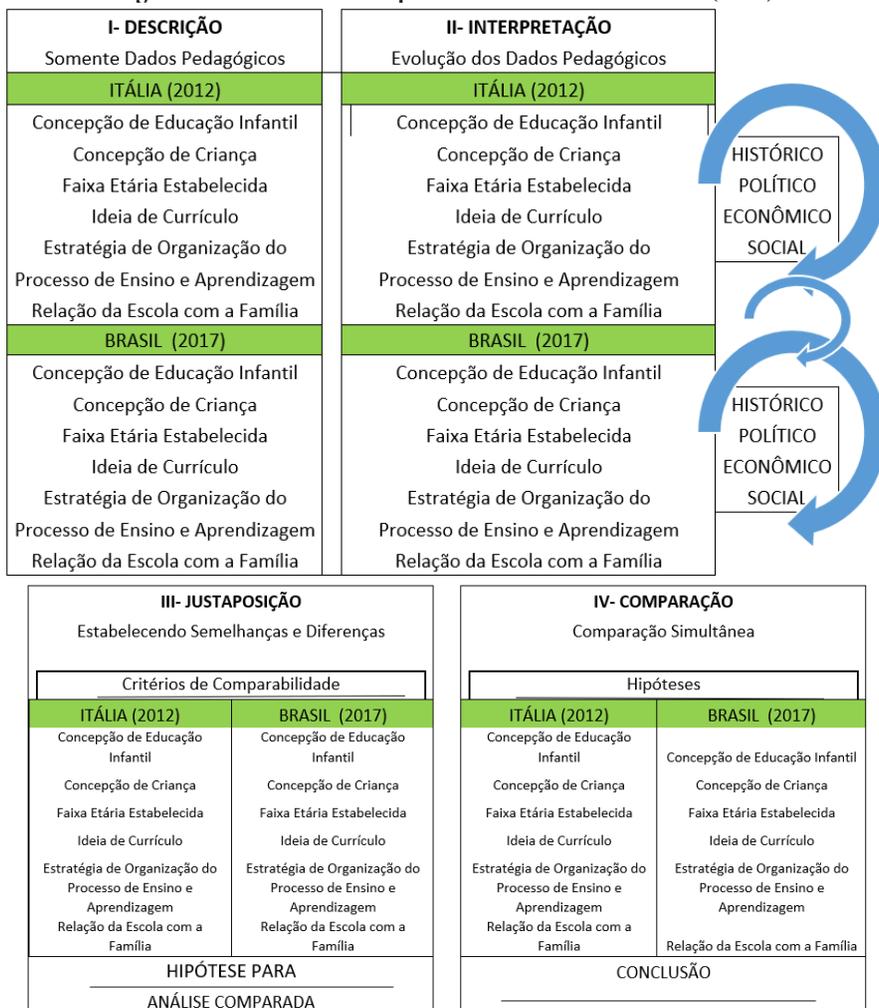
### A Operacionalidade do Método de Educação Comparada

A partir do esquema proposto por Bereday (1972, p. 75), ilustrado na figura 1, em relação à operacionalidade do método, o pesquisador deve seguir uma sequência de passos, iniciado pela descrição do objeto de estudo a ser comparado. Nesta pesquisa foram selecionados os seguintes documentos oficiais: Base Nacional Comum Curricular para Educação Infantil (BRASIL, 2017) e Indicações Nacionais para o Currículo da Escola da Infância e do Primeiro Ciclo de Instrução (ITÁLIA, 2012).

Em linhas gerais, tais documentos têm servido para orientar o currículo da Educação Infantil nos dois países e têm propiciado discussões, reflexões e reformulações ao longo das últimas décadas, procurando estabelecer uma pedagogia propícia ao ensino das crianças pequenas. Esses documentos oficiais apresentam como princípio desenvolver a identidade e autonomia das crianças. A partir dessas determinações oficiais a Educação Infantil deve promover um ambiente acolhedor e estimulante, considerando a criança como centro e os professores como mediadores de seu desenvolvimento, na compreensão de suas emoções e de seu tempo, propiciando novas experiências. A hipótese dessa pesquisa é que as normativas curriculares dos dois países apresentam muitas similaridades quanto às indicações para construção curricular das escolas.

Nessa direção, apresentou-se o documento de cada país em capítulos distintos buscando desta forma, descrever e interpretar o que, consequentemente, levará à operacionalidade do método, pois uma vez estabelecida a comparabilidade inicial entre os documentos, examinando o material relativo de cada país com a finalidade de catalogar, lado a lado, os dados coletados, procura-se encontrar semelhanças e diferenças, abrindo dessa forma caminhos para formulação de uma hipótese preparatória para comparação final. Para ilustrar a operacionalização do método de estudo comparado utilizado nesta pesquisa, a partir de Bereday (1972), a figura a seguir sintetiza a trajetória realizada:

**Figura 2- Passos realizados a partir do modelo de BEREDAY (1972)**



Fonte: elaborado pela autora adaptado do modelo de BEREDAY, 1972, p. 89.

Segundo Bereday (1972), quando delimita as fronteiras do tema, o pesquisador deixa claro o percurso a ser descrito, se obriga primeiramente a tabular os dados pedagógicos para cada país, seguido da interpretação contemplada em seus diferentes aspectos (histórico, político, econômico e social) colocando-os lado a lado para determinar-lhes a comparabilidade, o levantamento da hipótese e finalmente a comparação.

## Considerações Finais

A pesquisa aqui apresentada foi resultado da análise comparativa entre a BNCC para a Educação Infantil no Brasil e as Indicações Nacionais para o Currículo da Infância na Itália e utilizou o método da Educação Comparada de acordo com os passos propostos por BEREDAY (1972).

Partimos para comparar o documento oficial para Educação Infantil no Brasil (BNCC) e as Indicações Nacionais na Itália (Indicações Italianas), foi possível afirmar que a BNCC se assemelha muito ao documento italiano, tanto no que tange às concepções de criança e de infância, quanto à organização curricular em campos de experiência que objetivam o desenvolvimento de competências.

Algumas divergências também foram encontradas nos documentos analisados. Nesse sentido, é preciso ressaltar que, na Itália, as Indicações Italianas foram elaboradas para o atendimento das crianças de 3 a 6 anos, enquanto no Brasil a matriz da BNCC para Educação Infantil é proposta para as crianças de 0 a 5 anos, sendo que, apesar dos dois documentos (BNCC e as Indicações Italianas) possuírem as mesmas funções no contexto da Educação Infantil, tais documentos abrangem faixas etárias um pouco distintas.

Também é possível afirmar que tanto na BNCC quanto nas Indicações Italianas, foram propostos cinco “campos de experiências” para o desenvolvimento do trabalho com a Educação Infantil. As nomenclaturas dos campos são exatamente iguais, conforme podemos observar no quadro 5 de nossa pesquisa (p. 96), com exceção, do último campo que, na BNCC é nomeado de “Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações” e nas Indicações Italianas é apresentado como “Conhecimento de mundo”.

No entanto, a concepção dos campos acima citados, em ambos os documentos (BNCC e Indicações Italianas), mesmo que com nomenclaturas diferenciadas, se referem às experiências de exploração do entorno da criança, levantando hipóteses e consultando diferentes fontes para obtenção de respostas às indagações das crianças. Portanto, o fato de terem nomenclaturas diferentes não se traduz em dois campos diferentes de situações de aprendizagem, mas sim refletem uma aproximação entre eles.

No que diz respeito às competências, é possível identificar as aproximações, uma vez que na BNCC é proposto o desenvolvimento de dez

“competências gerais”, ao passo que nas Indicações Italianas são propostas oito “competências chave”, competências essas definidas pelo Parlamento Europeu, para o desenvolvimento das crianças.

Em termos de conteúdo, consideramos que as dez competências propostas pela BNCC (denominadas “competências gerais”) são correspondentes às competências propostas nas Indicações Italianas (denominadas “competências chave”). Observa-se que as duas últimas competências apresentadas na BNCC como sendo as competências “valorização e utilização de conhecimento” e a competência “exercício da curiosidade intelectual” podem ser consideradas como uma espécie de desdobramento das oito “competências chave” presentes nas Indicações Italianas.

No entanto, assim como Ariosi (2019), percebemos que nas Indicações Italianas o foco é sempre o desenvolvimento da criança, enquanto, na BNCC, o foco recai mais nos conteúdos e na progressão da criança em sua vida escolar, o que pode vir a demonstrar uma certa centralidade no currículo e não no desenvolvimento da própria criança.

Para concluir há de se ressaltar que no documento brasileiro (BNCC), são apresentados seis “direitos de aprendizagens”. Tais direitos se referem às ações de conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se, o que pode ser entendido como o objetivo de garantir à criança a realização da vivência da infância nos espaços da Educação Infantil. Nas Indicações Italianas não há menção à “direitos de aprendizagem”, nem à alguma outra situação que se assemelhe.

Diante de todas essas considerações, é necessário observar que a Educação Infantil teve um grande avanço a partir das discussões realizadas após promulgação da Constituição Federal de 1988. Desde então, aconteceram muitos debates e discussões para esse nível de ensino que permitiram diferentes reflexões, as quais permearam a construção da BNCC e, mais recentemente, a homologação da mesma em 2017.

## Referências

ARCE, A. Pedagogia da Infância ou fetichismo da infância? *In*: DUARTE, N (org.). **Crítica ao fetichismo da individualidade**. Autores Associados, p. 146-168. Campinas, 2004.

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. 2ª ed. Rio de Janeiro: LCT. Rio de Janeiro, 1981.

ARIOSI. C. M. F. A base nacional comum curricular para educação infantil e os campos de experiência: reflexões conceituais entre Brasil e Itália. *In*: Revista Humanidades e Inovação v.6, n.15 – 2019.

BARBOSA. M. C, FARIA. A. L. G. e FINCO. D. **Campos de Experiências na Escola da Infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro**. Leitura Crítica. 1ª Edição. Campinas SP, 2015.

BARBOSA. M. C; RICHTER. S. R. S. Campos de Experiência: uma possibilidade para interrogar o currículo *In*: **Campos de Experiências na Escola da Infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro**. Leitura Crítica. 1ª Edição. Campinas SP, 2015.

BEREDAY, G. Z. F. **Método comparado em educação**. Tradução de José de Sá Porto. Editora Nacional e Editora da USP. São Paulo, SP, 1972.

BRASIL. **Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf) Acesso em: dez/2023

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília, DF: 1990. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: dez/2023

BRASIL. **Lei Ordinária nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: dez/2023

BRASIL. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil** / Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica – Brasília: MEC/SEB, 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf). Acesso em: dez/2023

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. P. Brasília, DF: 2017. Disponível em [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_-versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_-versaofinal_site.pdf). Acesso em: dez/2023

FARIA, A. L. G. (Org.). Grandes políticas para os pequenos. Cadernos Cedes, nº 37, 1995, p. 81-95. *In*: **Campos de Experiências na Escola da Infância: contribuições italianas para inventar um currículo de**

**educação infantil brasileiro.** Leitura Crítica. 1ª Edição. Campinas SP, 2015.

FRANCO, M. C. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *In: Atas do II Congresso Luso Brasileiro de História da Educação* vol. II. São Paulo: USP, 2000.

FINCO, D, *et al.* **Campos de Experiências na Escola da Infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro.** Leitura Crítica. 1ª Edição. Campinas SP, 2015.

ITÁLIA. **Indicações nacionais para o currículo da escola da infância e do primeiro ciclo de instrução.** Disponível em: [https://istitutodelasalle.fotoportal4.it/archivio/pagine\\_allegati/1366/Indicazioni\\_Annali\\_Definitivo.pdf](https://istitutodelasalle.fotoportal4.it/archivio/pagine_allegati/1366/Indicazioni_Annali_Definitivo.pdf). Acesso em: dez/2023

ITÁLIA. Ministério da Instrução e da Universidade e da Pesquisa. Novas Orientações para a Nova Escola da Infância (1991). Traduzido: *In: BARBOSA. M. C, FARIA. A. L. G. e FINCO. D. Campos de Experiências na Escola da Infância: contribuições italianas para inventar um currículo de educação infantil brasileiro.* Tradução: FARIA. A. L. G. p. 15-185. Leitura Crítica, 2015. 1ª Edição. Campinas SP.

ITÁLIA, **Decreto Ministeriale n.254/2012**, Ministero dell'istruzione dell'Università e della ricerca. Indicazioni Nazionali per il Curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione. MIUR, 2012. Disponível em: [https://istitutodelasalle.fotoportal4.it/archivio/pagine\\_allegati/1366/Indicazioni\\_Annali\\_Definitivo.pdf](https://istitutodelasalle.fotoportal4.it/archivio/pagine_allegati/1366/Indicazioni_Annali_Definitivo.pdf). Acesso em: dez/2023

LIMA. A. M; CARVALHO. M. J. P; MONTEIRO. L. O. F. Um estudo sobre currículo na educação infantil na produção científica da ANPED nos últimos dez anos. *In: Revista Científica EccoS*, São Paulo, n. 39, p. 115-130, jan./abr. 2016.

MARCONDES, M. A. S. Educação Comparada: Perspectivas teóricas e investigações. *In: Revista Científica EccoS*, 2005, São Paulo, v. 7, nº 1, p.139-163, jun. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/715/71570107.pdf> Acesso em fevereiro de 2019.

## Capítulo 3

# ALFABETIZAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO: DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO “PROGRAMA LER E ESCREVER”

*Fernanda Gonçalves GOMES<sup>14</sup>*

### Resumo

Uma temática recorrente nos estudos educacionais se baseia em um sério problema nacional, que é a tentativa de erradicação do analfabetismo no Brasil. Mediante o conhecimento da realidade educacional brasileira e dos indicadores nacionais e regionais, o governo federal e os demais entes têm feito sucessivos movimentos na busca por melhorias nos índices da alfabetização, com o aporte de políticas e projetos que culminaram na elaboração de diferentes programas. A presente pesquisa tem por objetivo realizar a descrição e análise do “Programa Ler e Escrever” [PLE]. A fim de obter resultados e generalizações que permitam o aprofundamento do conhecimento sobre este programa.

**Palavras-chave:** Alfabetização. Programa para alfabetização. Programa Ler e Escrever.

---

<sup>14</sup> Doutoranda em educação pela Universidade do Estado de São Paulo – UNESP. Marília-SP-Brasil-fernanda.g.gomes@unesp.br  
<https://doi.org/10.36311/2025.978-65-5954-618-3.p41-59>

## Introdução

A presente pesquisa sobre o “Programa Ler e Escrever”, utilizado no Estado de São Paulo, surgiu ao desenvolver leituras sobre a alfabetização e observar que o processo do ensino da leitura e escrita no Brasil adquiriu uma maior força no século passado, quando foi promulgada a Constituição Federal brasileira em 05 de outubro de 1988 e, alguns anos mais tarde, foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, sendo a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, as que concederam uma maior importância aos processos de alfabetização na medida em que definiram princípios educacionais importantes, tais como a busca pela universalização do ensino e a obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica no Brasil<sup>15</sup>.

Como justificativa deste trabalho, consideramos que a alfabetização é um sério problema social no Brasil e, ainda hoje, os níveis de analfabetismo são bastantes elevados. As seguidas avaliações de larga escala têm mostrado isso e, portanto, escolhemos duas propostas de projetos de alfabetização e, conseqüentemente, de combate ao analfabetismo para analisarmos de forma comparativa. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a sanção da LDB em 1996, ocorre, ainda que de maneira desigual, uma maior valorização das necessidades infantis, que no âmbito educacional, significa, entre outras coisas, alfabetizar nossas crianças na idade esperada, isto é, nos anos iniciais do ensino fundamental.

Os níveis do analfabetismo no Brasil eram alarmantes em todo o país e, de forma a auxiliar na erradicação do mesmo, criou-se alguns programas destinados a melhoria dos níveis de alfabetização, o do estado de São Paulo então, foi o “Programa Ler e Escrever” [PLE], implementado na rede estadual do Estado de São Paulo desde 2007.

Historicamente, deu-se início ao “Programa Ler e Escrever” – PLE<sup>16</sup> - com o objetivo de sanar uma deficiência existente nos níveis de alfabetização na cidade de São Paulo, posteriormente, sendo utilizado em nível estadual. Entre as políticas construídas, o PLE surge como o material que

---

<sup>15</sup> Apesar das inúmeras modificações sofridas pela LDB em seus 25 anos de existência, essa ênfase nos processos de alfabetização permanece inalterada, entre outros motivos, pelo fato de ainda termos um índice expressivo de analfabetismo (BRANDÃO, 2018).

<sup>16</sup> A partir de aqui iremos utilizar PLE para se referenciar ao “Programa Ler e Escrever”.

será utilizado diretamente entre professor e aluno, em sala de aula. Para isso, algumas ações foram estabelecidas previamente, as quais contextualizaremos neste momento.

### **Programa Ler e Escrever**

O PLE surgiu depois do “Programa Letra e Vida”, como continuidade e ampliação, porém, é tido como um programa mais abrangente e completo. Em 2006, o programa foi implementado apenas no município de São Paulo, com o objetivo de aumentar os índices de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental. O programa municipal contempla três projetos, a saber: Toda Força ao 1º Ano (TOF); Projeto Intensivo no Ciclo I (PIC) e Ler e Escrever em todas as áreas do ciclo II. Com base no objetivo do projeto, que direciona a alfabetização, espera-se que:

[...] ao final deste ano, nossos alunos do 1º ano atinjam a meta de ler e escrever. Acreditamos também que, ao seguirem para o 2º ano sabendo ler e escrever eles iniciarão um novo ciclo no Ensino Fundamental, formado por alunos que têm prazer em ler, encaram os desafios de escrever e acreditam em sua capacidade de estudar e aprender. (SÃO PAULO, 2006b, v. 3, p. 4).

Trataremos adiante, mais expansivamente, dos projetos direcionados à alfabetização no ciclo I do Ensino Fundamental. Mas, ainda sobre a contextualização da elaboração do PLE, vale mencionar que, em 2007, o programa é ampliado a nível estadual, com a meta de abranger todas as escolas estaduais que tenham o ciclo I do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), por meio da Resolução SE nº 86, de 19/12/2007 (SÃO PAULO, 2007a).

Essa medida é tomada com o intuito de solucionar as dificuldades apresentadas pelos alunos do ciclo I do Ensino Fundamental em relação às competências da alfabetização, expressas nas avaliações externas; também, havia a necessidade de que todos os alunos do ciclo I do Ensino Fundamental fossem inseridos no programa, uma vez que a defasagem de leitura e escrita estava presente em todos os anos do ciclo I do Ensino Fundamental, deficiência constatada através dos resultados das avaliações realizadas em larga escala,

especialmente pelo SARESP<sup>17</sup> e pela Provinha Brasil<sup>18</sup>.

Assim, podemos dizer que o PLE se constitui em uma política pública, com um conjunto de linhas de ação articuladas, a fim de promover a alfabetização de todas as crianças durante o ciclo I do Ensino fundamental, matriculadas na rede estadual de ensino, bem como garantir a recuperação da defasagem constatada nos alunos dos outros anos do mesmo ciclo.

O PLE inclui formação, acompanhamento, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos e outros subsídios, para alcançar seus objetivos, a saber: dar suporte aos coordenadores na formação de seus professores; apoiar professores alfabetizadores que atuam até o final do 2º ano do ciclo I; criar condições nas salas de aulas, recuperando a dimensão pedagógica.

O coordenador pedagógico tem o papel de orientar os professores e também de formá-los, no caso de uma nova demanda. Para este fim, semanalmente, devem ser propostos encontros desse profissional com a equipe docente. No PLE, eles passam a denominar o coordenador pedagógico como professor coordenador com as seguintes funções:

- ampliar o domínio dos conhecimentos e saberes dos alunos, elevando o nível de desempenho escolar evidenciado pelos instrumentos de avaliação externa e interna;
- intervir na prática docente, incentivando os docentes a diversificarem as oportunidades de aprendizagem, visando à superação das dificuldades detectadas junto aos alunos;
- promover o aperfeiçoamento e o desenvolvimento profissional dos professores designados, com vistas à eficácia e melhoria de seu trabalho. (SÃO PAULO, 2007b, p. 1)

Com isso, o coordenador passa a ter um papel que vai além de orientação, ele também se torna um articulador pedagógico, uma vez que os

---

<sup>17</sup> SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – fornece indicadores de extrema relevância para subsidiar o monitoramento das políticas públicas de educação, bem como o aprimoramento e/ou monitoramento das ações e projetos em andamento. Fonte: <https://saresp.fde.sp.gov.br/>

<sup>18</sup> A Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em língua portuguesa e em matemática desenvolvidas pelas crianças matriculadas no segundo ano do ensino fundamental das escolas públicas do país. Fonte: <http://portal.mec.gov.br>

conteúdos pedagógicos são acompanhados por ele, fazendo com que o programa seja aplicado na sala de aula, para que se atinja os objetivos propostos pelo PLE.

Além da formação pedagógica pela qual o coordenador é responsável, a importância do conhecimento da comunidade em que ele será aplicado é de total relevância, haja vista que cada coordenador tem seu ponto de vista e precisa compreender a realidade da escola. Na perspectiva de Aranha (1996), os cursos de formação são generalizadores, partindo de um total desconhecimento individualizado de quem utilizará posteriormente esse conhecimento e, por isso, muitas vezes, um curso de formação não atinge os objetivos esperados, em relação a isso, Mello considera que:

[...] no que se refere à prática docente, suponho que o despreparo e a insegurança técnica estão na raiz da dissimulação, da estratégia de culpar a vítima e ao mesmo tempo amá-la sem nada poder fazer de objetivo para evitar-lhe o peso do fracasso. Uma melhor capacitação do professor permitiria, no mínimo, eliminar essa hipótese. Sem ela, pouco se pode afirmar com segurança, acerca de sua disponibilidade e vontade política para mudar a escola. Caso essa hipótese se sustentasse, e creio que se sustentaria, pois é também minha aposta, vejo na capacitação profissional o ponto crítico a partir do qual imprimir um caráter político à prática docente para esse professor. Porque o saber fazer constituiu uma das necessidades imediatas para sua imagem de profissional, para uma percepção mais crítica e menos assistencialista do valor do seu trabalho. (MELLO, 1982, p. 146).

O trecho supracitado nos leva a repensar sobre os motivos pelos quais os objetivos de muitos programas que foram implementados não terem sido alcançados. Muitas vezes, a justificativa de um professor malformado fica subjetiva, propõe-se novas formações, sem analisar a necessidade da comunidade escolar ou se a formação que será oferecida suprirá as lacunas que existem na formação desses profissionais. Gatti, Esposito e Silva (1993) também discorrem sobre a realidade da escola e a importância de se considerar isso como relevante.

Mas a realidade é que há em cada escola, nas salas de aula, não um estado abstrato construído em ser, mas pessoas particulares, seres concretos diante dos outros, na qual a vida se constrói com carne, suor e sangue, nas

relações vividas por aqueles que creem que a cidadania se constrói, conhecimento se partilha e constrói, que transformações fazem parte da vida e são possíveis. (GATTI; ESPOSITO; SILVA, 1993, p. 43-44).

Por isso, a coordenadora é orientada por seus superiores a fim de passar para os professores de sua unidade escolar, de forma direcionada a sua realidade. Somente contextualizando o programa com a vivência de cada comunidade, poderão ser obtidos os objetivos esperados.

Juntamente com a formação e a orientação dedicada pela equipe gestora do programa aos coordenadores, o PLE conta também com um material didático denominado “Guia de Planejamento e Orientações Didáticas”. Cada professor tem direito a um exemplar deste Guia e, para cada aluno, é disponibilizado uma versão adaptada.

Segundo o caderno de Orientações curriculares disponibilizado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2008), todo esse movimento foi criado para a melhoria da escrita e da leitura dos alunos no período da alfabetização, pois, por meio do Sistema de Avaliação do Ensino Básico – Saeb 2003 –, foi diagnosticado que havia escolas com até 30% dos alunos sem leitura e escrita de forma convencional. Portanto, por intermédio desse projeto foram criadas estratégias de aprendizagem com o objetivo de reverter esses índices de analfabetismo e repetência que ocorriam no ciclo I.

Algumas ações que eram sistematicamente desenvolvidas juntamente às DEs, em relação à preparação, seleção e distribuição de materiais didáticos, contemplavam: orientações curriculares do estado de São Paulo; guias de planejamento e orientações didáticas para o professor alfabetizador; caderno de planejamento e avaliação do professor alfabetizador; livros de texto para o aluno; materiais impressos; entre outros produtos que ficariam à disposição da utilização em sala de aula, a fim de realizar as atividades propostas no material do Ler e Escrever.

Com esse conjunto de ações, buscava-se criar uma estrutura adequada para que o aluno tivesse melhores condições para o desenvolvimento da aprendizagem, despertando interesse na leitura por intermédio de materiais adequados para a idade de cada um. Além disso, a formação de professores, que é de total relevância para a proposta do programa, deveria estar coerente com suas práticas pedagógicas. Para tanto, propunha-se encontros quinzenais

com coordenadores; semanais com as equipes de formadores e pedagógica da coordenadora de ensino e normas pedagógicas da SEE, para supervisão do trabalho desenvolvido; além das visitas às DEs, a fim de manter estreito o relacionamento e acompanhar o desenvolvimento em âmbito geral.

### **Projeto Intensivo no Ciclo I**

O PLE é composto por três projetos, sendo eles: Toda Força ao 1º Ano (TOF); Projeto Intensivo no Ciclo I (PIC) e ler e escrever em todas as áreas do ciclo II. Entretanto, focamos nos projetos que são direcionados ao Ciclo I, pois estima-se que nela seja desenvolvida a alfabetização na idade esperada, ou seja, até o segundo ano do Ensino Fundamental. Neste momento, portanto, explanaremos sobre o Projeto Intensivo no Ciclo I.

O Projeto Intensivo no Ciclo I (PIC)<sup>19</sup> tem como objetivo reorganizar a estrutura de funcionamento das classes de 4º ano do ciclo I. Para isso, o programa desenvolve as seguintes ações: encontros de formação com todos os profissionais envolvidos; recuperação da aprendizagem (PIC) nos 4º e 5º anos; a contratação de “aluno pesquisador” que auxiliaria o professor do 1º ano; um “aluno pesquisador”, que auxiliaria o professor do 1º ano e o professor do PIC, tendo direito à Bolsa Alfabetização; elaboração e distribuição de materiais didáticos estruturados para professores e alunos do 1º ao 5º ano; materiais complementares, tais como acervo literário, a fim de estimular a leitura dos alunos e o acompanhamento institucional sistemático às DEs para que pudessem verificar o desenvolvimento do trabalho que estava sendo realizado.

O principal objetivo do PIC é garantir que nenhuma criança conclua o ciclo I do Ensino Fundamental sem ter domínio da leitura e da escrita. Desse modo, forma-se uma turma especial, com professores especificamente treinados para esse trabalho, na qual estariam matriculados os alunos do 4º ano do ciclo I que não pudessem prosseguir na sala regular, uma vez que seu processo de alfabetização ainda estava inacabado.

O PLE em todas as áreas do ciclo II almeja que os professores deem continuidade ao trabalho desenvolvido no ciclo I, no que diz respeito à leitura

---

<sup>19</sup> A partir de agora, quando nos referirmos ao Projeto Intensivo no Ciclo I, utilizaremos o acrônimo PIC.

e à escrita, preocupando-se com a interpretação e compreensão textual.

No PIC, durante todas as áreas do ciclo II, os objetivos deixam claro que os alunos repetentes seriam direcionados a recuperar o que ficou defasado na escrita e na compreensão leitora. O programa ainda estipula a quantidade de aulas que será destinada para esta finalidade, bem como o formato da organização do ambiente, acreditando que, assim, esses alunos tenham uma nova oportunidade de desenvolver essa questão.

O material traz atividades prontas para que o educador apenas as execute, criando, desse modo, um ‘engessamento’ na forma de abordar determinados assuntos, uma vez que tomar a realidade da criança como ponto de partida é fundamental, dando significado para o aluno e, conseqüentemente, despertando o interesse da formação do conhecimento.

Segundo as orientações curriculares do Estado de São Paulo (2008), o material do PLE foi pensado por um núcleo da gestão da educação – supervisores, diretores e coordenadores – tendo como objetivo provocar um efeito multiplicador, ou seja, se deu certo em uma escola, julgam conveniente ampliar para todas as demais. Ainda que haja a formação nas escolas, durante os Horários de Estudo (HE), realizada pelo coordenador pedagógico, entendemos que cada profissional tem seu olhar e sua maneira de conduzir a situação, haja vista que se pode realizar tudo do modo como o material propõe, ignorando a realidade da escola, ou é possível também adaptar para a realidade da comunidade que a escola atende.

Assim, como observamos anteriormente, o material propõe atividades para que o educador apenas as execute, entretanto, na formação recebida anteriormente, é evidente que há a possibilidade de escolha do coordenador e educador, para que sejam selecionadas as atividades mais condizentes com a realidade da clientela atendida naquela unidade escolar. Uma vez que aplicar o conteúdo sem uma contextualização, leva o trabalho do professor a se tornar apenas mecanizado, não trazendo significado para o aluno e, logo, não despertando o seu entendimento instigando-o a participar da construção do seu conhecimento.

## **O Projeto Toda Força ao 1º ano – Guia para o planejamento do professor alfabetizador**

Como nosso trabalho tem o foco no processo da alfabetização que o programa propunha como atividade principal, ainda que haja outros materiais dispostos pelo PLE, selecionamos o material disponibilizado pelo programa, como norteador para o professor alfabetizador utilizar, denominado como “Projeto Toda Força ao 1º ano – Guia para o planejamento do professor alfabetizador”.

Utilizando como fonte bibliográfica o material disposto pelo PLE para a utilização no 1º ano do Ensino Fundamental (2006), como forma de Guia para o planejamento do professor alfabetizador, “Projeto Toda Força do 1º ano”, o material do projeto é composto por três volumes, no contexto do PLE, direcionado explicitamente para o primeiro ano, visando orientar o professor alfabetizador responsável por aquele ano. O primeiro volume é referente ao 1º bimestre, o segundo volume ao 2º bimestre, e o terceiro e último volume, ao 3º e 4º bimestres. Apesar do material ser autoexplicativo, com capítulos que orientam como utilizar o Guia, os professores alfabetizadores recebem formação adequada da equipe responsável por essa etapa, a fim de alcançar o objetivo de iniciar a alfabetização nesse ano letivo (SÃO PAULO, 2006a).

No início do material, um dos itens dedicados a orientar o professor traz as concepções da alfabetização, isso demonstra que o projeto considera a diferença entre os novos professores, formados em turmas recentes, e os professores formados há mais tempo. A atualização das concepções atuais possibilita a reformulação dos conceitos educativos e a atualização na maneira de ver e lidar com a alfabetização. Uma vez que o aluno tem contato com a língua escrita antes de participar do ambiente escolar, adquirir a leitura deve ser uma prática com significado para ele, pois além de ler, ele precisa compreender e interpretar o que está escrito e essa tarefa não pode ser minimizada ao simples ato de codificar e decodificar letras e sinais.

O Guia traz como sugestão em suas metas que devem ser alcançadas naquele ano letivo, a utilização da conversação para que os alunos possam perceber itens da nossa língua. Como por exemplo, realizar um convite, mandar um recado ou pedir uma informação; quem em resumo, compreende

o trabalho dos diferentes gêneros textuais, com os quais eles terão contato posteriormente na língua escrita.

Outro item relevante que o material oferece, em relação à construção do discurso que será utilizado na escrita em um período posterior, é a elaboração de um diálogo coerente, que seja contextualizado com o tema proposto pela professora, tais como responder a questões com o conteúdo presente na conversa, respeitar as pessoas que apresentem pontos de vista diferentes sobre o mesmo assunto, dentre outros (SÃO PAULO, 2006a).

Também, após uma leitura coletiva, o aluno pode recontar a história oralmente, para aprender a selecionar aspectos relevantes da história necessários para a compreensão, com isso, ir se apropriando de características essenciais na construção de um texto.

Construir uma conversa pautada em informações seguindo alguma instrução que o professor já tenha passado anteriormente surge como outra atividade proposta para que o aluno compreenda que ele pode construir uma narrativa, seja oral ou escrita, a partir de dados obtidos em algum outro momento, ou seja, que é possível ter e utilizar referências de apoio. O programa também propõe incentivar e oportunizar a participação dos alunos em atividades sociais e culturais – saraus literários, recitais de poemas, entrevistas, entre outros – que utilizem linguagem formal e, com isso, permitir que os alunos observem que há diferentes formas para se expressar. A efetivação desse conhecimento deve ser mediada pelo educador, até mesmo sob a forma de escreva, para que os alunos possam ir criando esse conhecimento sistematicamente.

O material Toda Força ao Primeiro Ano (2006) também destaca a importância de que as crianças tenham espaço para expressar sentimentos, experiências, ideias e opiniões, possibilitando assim, que aprendam a construir uma narrativa sistematizada com os elementos necessários para maior compreensão do leitor ou ouvinte, uma vez que esses itens estão incluídos na narrativa. Após adquirir esse conhecimento, é um caminho já iniciado para transpor a narrativa para a escrita (SÃO PAULO, 2006a).

O material estabelece metas que devem ser alcançadas durante a construção da leitura da criança do 1º ano, tais como: após realizar uma leitura pelo aluno ou pelo professor, conversar sobre ela; promover uma explicitação,

um confronto de opiniões e estimular interpretações ou sentimentos expressados pelos alunos.

Coloca, ainda, a importância de o professor realizar uma leitura literária todos os dias, mostrando para as crianças que a leitura integra a rotina da escola e também vai integrar a vida deles, deixando claro que a literatura não será utilizada somente no ambiente escolar, mas sim para a vida cotidiana de cada um.

Com a aquisição da leitura, ainda que de palavras, frases ou pequenos textos, é interessante que o professor promova leituras em voz alta, para que um aluno ajude o outro nos momentos que demonstrar dificuldades. A linguagem que utilizam entre eles, muitas vezes, pode fazer mais sentido que a de um adulto. A leitura individual e silenciosa também pode antecipar uma leitura coletiva, para que o aluno perceba sua autonomia na compreensão daquela leitura.

O material Toda Força ao 1º Ano traz, também, algumas metas para a escrita dos alunos, para que construam a prática escrita e alcancem esses objetivos até o fim do ano letivo. Entretanto, ainda que alguns alunos estejam alfabéticos durante o processo e outros ainda não, ou seja, estejam em diferentes níveis do processo de aprendizagem, é necessário que o professor tenha atenção e incentive um “intercâmbio entre os alunos não-alfabéticos e os alfabéticos, já que, dessa forma, o processo de aprendizagem de ambos poderá se beneficiar com essa troca de experiências” (SÃO PAULO, 2006a, v. 1, p. 29).

Outro item importante é que os alunos ditem para que o professor escreva na lousa o que eles dizem. Durante essa atividade, o professor atua como um modelo escritor, que vai explicitar aos alunos alguns comportamentos, tais como:

- as intencionalidades da escrita conforme os propósitos do autor e o destinatário;
- a seleção do gênero e do portador de acordo com a situação comunicativa;
- as opções e adequações linguísticas em função do gênero em foco;
- a necessidade de rever aquilo que já foi escrito durante o processo de elaboração do texto etc. (SÃO PAULO, 2006a, v. 1, p. 29).

Durante essa atividade, o aluno constrói subjetivamente o conteúdo que será escrito, baseando-se apenas no discurso, não precisando se preocupar

com o sistema de escrita. Essa atividade proporciona satisfação e significado à criança ao ver que o que ela diz pode ser transformado em texto.

Como orientações didáticas relacionadas à aprendizagem da escrita, o material traz alguns itens, como o desenvolvimento de atividades para que os alunos aprendam as letras do alfabeto, a ordem alfabética, a diferença entre tipos de escrita; a utilização do alfabeto móvel com as crianças para a montagem de novas palavras a partir de letras que elas já reconheçam; o planejamento de situações nas quais as crianças tenham a necessidade de colocar as letras em ordem alfabética; o trabalho com o sistema alfabético a partir de palavras que já sejam do convívio da criança, como os nomes de cada um, nome de marcas no rótulo de itens que eles tragam de casa, títulos de histórias e músicas que eles conheçam, cartazes expostos na sala de aula; e a escrita conjunta de pequenas frases sobre itens que lhes sejam relevantes (SÃO PAULO, 2006a).

Utilizando o professor como escriba, a fim de demonstrar o comportamento e os devidos cuidados que o escritor possui no momento de transpor a fala para a escrita, podendo ser uma história contada por apenas um aluno e todos os demais auxiliando na construção dessa narrativa, adquirindo, assim, os itens relevantes que compõem um texto que o leitor possa compreender. Para finalizar é importante propor uma revisão coletiva do texto escrito pelo professor, para que os alunos observem que todos devemos rever e observar se a produção está de acordo com o modelo esperado para aquele gênero textual.

A atividade de realizar leitura coletiva de textos elaborados por autores reconhecidos também é indicada, a fim de que os alunos observem como o autor realiza a descrição dos personagens, dispõe os diálogos, usa letras maiúsculas ou minúsculas em determinadas situações, organiza a pontuação, entre outros detalhes da escrita. Ainda segundo o material Toda Força ao 1º ano, cabe salientar que todas essas características da escrita precisam ser enfatizadas pelo professor, para que o aluno passe a olhar esses itens em todos os textos que for realizar a leitura.

Ainda no material Toda Força ao 1º Ano – Guia do professor alfabetizador, encontra-se um capítulo denominado “Alfabetizar e avaliar”, que explica e orienta o profissional docente quanto à sondagem.

A sondagem é um dos recursos de que o professor dispõe para conhecer as hipóteses que os alunos ainda não alfabetizados possuem sobre a escrita alfabética e o sistema de escrita de uma forma geral. Ela também representa um momento no qual os alunos têm a oportunidade de refletir sobre aquilo que escrevem, com a ajuda do professor. (SÃO PAULO, 2006a, v. 1, p. 35).

Trata-se de uma atividade de escrita orientada pelo professor, constituída por uma lista de palavras conhecidas pelos alunos e que deve, necessariamente, ser seguida pela leitura do aluno indicando exatamente o que ele escreveu. Assim, por meio da leitura é que o professor poderá observar se o aluno estabeleceu conexão entre o que escreveu e aquilo que leu em voz alta.

As sondagens são realizadas no início do ano letivo, pois constituem o ponto de partida para o desenvolvimento do trabalho do professor. Essa avaliação diagnóstica a situação do aluno naquele momento, dando a oportunidade para o professor de construir uma ponte do conhecimento prévio deste aluno com o conhecimento que deverá ser adquirido ao fim do bimestre ou do ano letivo (SÃO PAULO, 2006a).

A sondagem passa a ser um documento da sala, um mapeamento de níveis de conhecimento, pois, geralmente, há diversos níveis em uma mesma sala de aula, e, assim, o professor poderá planejar como direcionar o andamento das aulas a fim de alcançar o objetivo da alfabetização de toda a turma.

Há alguns critérios que devem ser seguidos para a realização dessa avaliação e um deles é que as palavras devem fazer parte do vocabulário cotidiano dos alunos. Além disso, a lista deve ser composta por palavras monossilábicas, dissilábicas; trissilábicas e polissilábicas. O ditado deve ser iniciado pela palavra polissílaba, depois a trissílaba, a dissílaba e, por último, a monossílaba. Após o ditado das palavras, o professor deve ditar uma frase que contenha ao menos uma palavra da lista, a fim de observar se o aluno escreve a palavra da mesma maneira como escreveu na lista. Também é importante que as palavras pertençam ao mesmo campo semântico, por exemplo: mortadela; presunto; queijo; pão; o menino comeu queijo (SÃO PAULO, 2006a).

Em relação ao ditado, o Guia também traz algumas orientações, tais como não silabar no momento do ditado, para que o aluno construa a palavra segundo o seu entendimento; utilizar um papel sem pauta para a realização,

assim poderá observar o alinhamento e a direção da escrita do aluno; observar as reações que os alunos têm enquanto escrevem e anotar caso eles digam algo em relação a achar difícil, fácil, complicado, ou qualquer outro tipo de sentimento. Quando o aluno ainda não é alfabético e utiliza outras letras e formação silábica para representar a palavra que o professor ditou, é importante que o professor registre, quando ele realizar a leitura, qual sílaba/palavra se refere ao registro indicado, a fim de, posteriormente, ao analisar a sondagem, distinguir a estratégia utilizada por ele.

O material traz dicas para a construção da prática docente, tais como: ler em voz alta diariamente textos aos alunos, variando o gênero textual; propor que eles realizem uma leitura coletiva com o auxílio do professor, inicialmente as letras do alfabeto, depois a leitura de algum cartaz exposto na sala de aula, como a lista dos nomes dos amigos, que são palavras pertencentes ao cotidiano deles; proporcionar o acesso dos alunos a revistas, livros e jornais semanalmente na biblioteca, para que criem familiaridade com esse material de leitura; ler semanalmente um texto informativo a eles e; uma vez ao mês trabalhar um texto instrucional, como regras de jogos ou receitas culinárias. Vale salientar que, sempre que for realizar uma leitura instrucional ou informativa, deve ser apresentado uma cópia para cada aluno para que ele saiba de onde foi retirado o texto e aquela leitura faça sentido para ele.

No tocante às práticas docentes em relação à escrita, as dicas que o material traz são: diariamente escrever o próprio nome e a data; semanalmente registrar conjuntamente na lousa uma lista de palavras que tenha significado para os alunos, como por exemplo os nomes dos colegas de sala, organizando alfabeticamente e as datas de nascimento, podendo assim elaborar uma agenda de aniversários, uma lista com os dias da semana, dos meses, títulos de histórias ou músicas, entre outros; escrever semanalmente e coletivamente na lousa, tendo o professor como escriba, uma carta ou bilhete, direcionado a algo que eles possam, até mesmo, pesquisar em casa e trazer o resultado no outro dia; também escrever a rotina do dia na lousa, ajudantes do dia, nomes das duplas de trabalho, título do texto que será lido. Todos esses registros de escrita realizados pelo professor servem como modelo de “escritor” para os alunos que ainda estão observando como realizar a escrita.

## Considerações finais

A presente pesquisa teve por objetivo estudar e analisar uma temática que, primeiramente, era uma inquietação pessoal e de grande relevância social, uma vez que a apropriação da alfabetização leva o indivíduo à criação de identidade social, formando um cidadão que pode tornar-se argumentativo, crítico e reflexivo de sua realidade na sociedade. Por isso, os índices que refletiam a existência de muitas crianças não alfabetizadas na idade esperada nortearam nosso trabalho.

A fim de auxiliar na promoção de uma educação de qualidade, foram criados programas destinados à melhoria dos índices da alfabetização e, no presente estudo, selecionamos o “Programa Ler e Escrever”, em São Paulo para analisar, conhecer a elaboração, os objetivos, as metas, os materiais e as metodologias desse programa.

O PLE foi implementado inicialmente no município de São Paulo no ano de 2006, porém, em 2007, após observarem as melhorias alcançadas através dele, a Secretaria Estadual da Educação, decidiu expandir o programa para todo o Estado de São Paulo com o objetivo de melhorar os índices de alfabetização expressos, entre outros parâmetros, nas notas das avaliações externas.

É importante dizer que tanto o PLE não partiu do zero, mas teve referências em outros projetos que já vinham sendo desenvolvidos pelas secretarias de educação de seus estados, por exemplo, no estado de São Paulo, o “Programa Letra e Vida” já era uma tentativa de solucionar os problemas com alfabetização, por isso julgamos conveniente a contextualização da elaboração de cada um deles, realizada nos capítulos deste trabalho.

## Referências

AZANHA, J. M. P. Comentários sobre a formação de professores em São Paulo. *In*: SERBINO, R. V. (org.). **Formação de professores**. São Paulo: Unesp, 1996. p. 45-54.

BORTOLANZA, A. M. E.; GOULART, I. do C. V.; CABRAL, G. R. Diferentes perspectivas de alfabetização a partir da Base Nacional Comum Curricular: concepções e desafios. **Ensino Em Re-Vista**, Uberlândia, v. 25, n. esp., p. 958-983, 2018.

BRANDÃO, C. da F. **LDB passo a passo**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (Lei nº 9.394/96), comentada e interpretada, artigo por artigo. 2. ed. São Paulo: Avercamp, 2005.

BRANDÃO, C. da F. **LDB passo a passo**: Lei de diretrizes e bases da educação nacional, Lei nº 9.394/96 comentada e interpretada, artigo por artigo. 6 ed., rev. atual. São Paulo: Avercamp, 2018.

BRANDÃO, C. da F.; TREVELIN, F. G. de O. O “programa ler e escrever” no contexto de uma escola municipal. **RPGE - Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n. 1, p. 167-189, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n.1.2017.9990>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm). Acesso em: 08 fev. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB: Resultados e Metas**. Disponível em: <http://ideb.ine.gov.br/>. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **INEP: Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE**, 2005.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **SAEB – 2005: Primeiros resultados: médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada**. Brasília: Ministério da Educação, fev. 2007. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/prova\\_brasil\\_saeb/resultados/SAEB1995\\_2005.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/SAEB1995_2005.pdf). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Formação de Professores Alfabetizadores**. Brasília, DF: MEC, jan. 2001. (Documento de Apresentação). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Profa/apres.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular** – Educação é a Base. 2017. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518-versaofinal\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf). Acesso em: 14 jul. 2020.

CARVALHO, S. A. S. de. **O processo de elaboração do Programa Ler e Escrever** - prioridade na escola municipal de São Paulo. 2016. 196 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

COELHO, I. C. de A. Sistema Municipal para avaliação da alfabetização de crianças. *In*: AGUIAR, R. R.; GOMES, I. F.; CAMPOS, M. O. C. (org.). **Educação de Qualidade Começando pelo Começo**: Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006. Cap. 8, p. 156-163.

FEIL, I. T. S. **Alfabetização**: Um desafio novo para um novo tempo. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

GATTI, B.; ESPOSITO, Y.; SILVA, R. N. **Características de professores(as) e da profissão de professor(a) de 1º grau no Brasil**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1993.

GOMES, G. F.; NOGUEIRA, I. S. C. Infância e políticas de alfabetização no Brasil: percepções sobre a base nacional comum curricular e a política nacional de alfabetização. *In*: BRANDÃO, C. da F. et al. (org.). **Políticas públicas educacionais**: questões e desafios contemporâneos. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2020. p. 103-119.

LERNER, D. **Ler e escrever na escola**: o real, o possível e o necessário. Tradução de Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2007.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2011.

MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 329-341, mai./ago. 2010.

MORTATTI, M. do R. L. **Educação e letramento**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

MORTATTI, M. do R. L. Essa Base Nacional Comum Curricular: Mais uma tragédia Brasileira? **Revista Brasileira de Alfabetização**, Vitória, v. 1, n. 2, p. 191-205, jul./dez. 2015.

MORTATTI, M. do R. L. História dos métodos de alfabetização no Brasil. *In*: SEMINÁRIO ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO EM DEBATE, 2006, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: MEC/SEB, 2006. p. 1-14.

MORTATTI, M. do R. L. Letrar é preciso, alfabetizar não basta... mais? *In*: SCHOLZE, L.; RÖSING, T. M. K. (org.). **Teorias e práticas de letramento**. Brasília: Inep, 2007. p. 155-168.

MORTATTI, M. do R. L. **Os sentidos da alfabetização**: São Paulo - 1876/1994. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: MEC/Inep/Comped, 2000.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 54.553, de 15 de julho de 2009**. Institui o Programa de Integração Estado/Município para o desenvolvimento de ações educacionais nas escolas das redes públicas municipais, autorizando a Secretaria da Educação a representar o Estado de São Paulo na celebração de convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE e municípios paulistas, tendo por objeto a implementação do aludido programa. São Paulo: ALESP, 2009. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto-54553-15.07.2009.html>. Acesso em: 23 jun. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE 86, de 19 de dezembro de 2007**. Institui, para o ano de 2008, o Programa “Ler e Escrever”, no Ciclo I das Escolas Estaduais de Ensino Fundamental das Diretorias de Ensino da Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana da Grande São Paulo. São Paulo: SEE, 2007a. Disponível em: [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/86\\_07.HTM?Time=4/13/2013%205:37:20%20PM](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/86_07.HTM?Time=4/13/2013%205:37:20%20PM). Acesso em: 08 mai. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE 88, de 19 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a função gratificada de Professor Coordenador. São Paulo: SEE, 2007b. Disponível em: [http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/88\\_07.HTM](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/88_07.HTM). Acesso em: 02 mai. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Projeto Toda Força ao 1º Ano**: guia para o planejamento do professor alfabetizador – orientações para o planejamento e avaliação do trabalho com o 1o ano do Ensino Fundamental. São Paulo: SME / DOT, 2006a. v. 1. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/16085.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Projeto Toda Força ao 1º Ano**: guia para o planejamento do professor alfabetizador – orientações para o planejamento e

avaliação do trabalho com o 1o ano do Ensino Fundamental / Secretaria Municipal de Educação. São Paulo: SME / DOT, 2006b. v. 3 Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/16087.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2021.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** trajetória, limites e perspectivas. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, D. **História do tempo e tempo da história:** estudos de historiografia e história da educação. – Campinas: Autores Associados, 2015.

TRIVELATO, S. L. F. Formação e atuação de professores para além das disciplinas específicas. *In:* CARVALHO, A. M. P. (org.) **Formação de Professores:** múltiplos enfoques. São Paulo: Sarandi, 2013. p. 11-24.

UNESCO. IBE. **Reflexões em curso sobre questões atuais e críticas no currículo, aprendizagem e avaliação nº 18:** análise comparativa dos quadros curriculares nacionais de cinco países: Brasil, Camboja, Finlândia, Quênia e Peru. Paris: UNESCO, 2018.

VYGOTSKY, L. S. **Obras Escogidas.** v. III. Madri: Visor, 2000.

WEISZ, T.; SANCHEZ, A. **O diálogo entre o ensino e a aprendizagem.** 2 ed. São Paulo: Ática, 2001.



## Capítulo 4

# AVALIAÇÕES EXTERNAS EM LARGA ESCALA NA EDUCAÇÃO BÁSICA EM ANÁLISE: A PROPOSTA DO SAEB

*Michele de Lourdes Alves MADUREIRA*<sup>20</sup>

*Carlos da Fonseca BRANDÃO*<sup>21</sup>

### Resumo

O presente artigo apresenta-se a partir de um recorte da dissertação de Mestrado em Educação que, por meio da metodologia da Educação Comparada, buscou analisar comparativamente os princípios e critérios orientadores das propostas de avaliações externas em larga escala que incidem nas escolas de educação básica do Brasil e de Portugal. Paralelamente, para este artigo nosso objetivo está em discorrer a respeito das avaliações externas enquanto política educacional, apontando os conceitos que a permeiam, os posicionamentos no meio acadêmico e analisando especificamente o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) a partir da metodologia da Educação Comparada e da coleta de dados provinda de um levantamento bibliográfico na literatura. Diante das informações coletadas compreendemos que a avaliação externa em larga escala na educação básica brasileira é uma política pública educacional que divide opiniões estando longe de ser

---

<sup>20</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGE/UNESP/Marília/SP/Brasil/Michele.madureira@unesp.br

<sup>21</sup> Professor Doutor Adjunto do Departamento de Educação da UNESP - Assis e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - Marília. E-mail: carlos.brandao@unesp.br

<https://doi.org/10.36311/2025.978-65-5954-618-3.p61-77>

um consenso no meio acadêmico, ao mesmo tempo o estudo expôs que as referidas avaliações disponibilizam relatórios diagnósticos necessários para o monitoramento e acompanhamento do sistema educacional.

**Palavras-chave:** Educação; Educação Comparada; Avaliações Externas em Larga Escala; Brasil; SAEB.

## Introdução

Ações comparativas sempre permearam o cotidiano da humanidade, antecedendo decisões e tomadas de atitudes voltadas para o avanço socio-cultural, político, profissional, educacional, entre outros. O interesse por buscar feitos em outras nações com intuito de solucionar problemas pontuais fez com que os estudos comparados se tornassem emergentes no final do século XVIII.

Nessa mesma época, segundo Bereday (1972, p. 30) “surgiu a necessidade de explorar sistematicamente a qualidade das escolas estrangeiras como meio de avaliar o sistema educacional próprio”. Desde então os estudos comparados se fazem presente no contexto escolar, uma de suas vertentes podemos verificar no que tange às políticas públicas educacionais de avaliação externa em larga escala que concentra e disponibiliza dados comparativos de parâmetros locais, regionais e até mesmo internacionais.

O estudo segue amparado pela metodologia da Educação Comparada que se apresenta como aliada na busca de políticas educacionais mais eficientes e positivas, com aporte no Método Comparado em Educação, proposto por Bereday (1972, p. 59) que prevê quatro etapas: “primeiro a descrição, coleta sistemática de informações [...]; a seguir, a interpretação, análise em termos das ciências sociais, depois a justaposição, vista simultânea dos vários sistemas para determinar o quadro em que compará-los; e, por último a comparação [...]”.

Realizamos um levantamento bibliográfico relacionado à Avaliação Externa em Larga Escala na educação básica enquanto Política Pública Educacional, trazendo na perspectiva de alguns autores, o contexto de seu surgimento, os conceitos que a permeiam e o posicionamento crítico no meio acadêmico e, por fim, analisando sua ocorrência no contexto brasileiro.

## **Avaliações Externas em Larga Escala uma Política Pública Educacional**

Para iniciar nossa discussão acerca das Avaliações Externas em Larga Escala que ocorrem no contexto escolar, particularmente na educação básica, tendo em vista que é o recorte analisado no presente artigo, é necessário compreendermos que elas são ações políticas denominadas como Políticas Públicas, especificamente Políticas Educacionais.

As ações políticas que são implementadas para enfrentamento de algum problema de ordem pública na sociedade são denominadas como Políticas Públicas. De acordo com Fernandes (2018, p. 20), Políticas Públicas são “processos mais ou menos complexos, participados e articulados, que normalmente se traduzem em ações destinadas a resolver problemas dos cidadãos e das sociedades num determinado domínio”.

As Políticas Públicas estão presentes em todos os setores e podem se apresentar de diversas formas, como: “programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, [...] entre outros” (Sechi, 2013, p. 11).

Cada setor público tem sua própria vertente de Política Pública. No setor educacional elas recebem a denominação de Políticas Educacionais e são, de acordo com Saviani (2012, p. 7) “decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação”.

Na concepção de Mainardes (2006, p. 55), a política educacional deve ser um processo político “multifacetado e dialético”, requerendo, portanto, uma articulação entre as perspectivas “macro e micro”, ou seja, que deve ser analisada associando as concepções dos propositores de política conjuntamente à dos profissionais que atuam dentro da escola e vivenciam essas políticas na prática, participando de sua constante recriação.

Nosso levantamento bibliográfico nos leva a um recorte temporal na década de 1990, quando as Políticas Educacionais sofreram grandes reestruturações por consequência de reformas impulsionadas pela agenda econômica globalizada. Nessa época muito se falava em reorganização social baseada na lógica empresarial com competitividade e em contexto de mercado.

Organismos internacionais como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), entre outras, influenciaram, orientaram e até mesmo financiaram a propositura das Políticas Educacionais em países que estavam buscando o desenvolvimento, sendo o Brasil um desses países (Mota Junior; Maués, 2014).

Aconteceram eventos mundiais na década de 1990 que tiveram relações diretas com as Políticas Educacionais implementadas em diversos países, um desses eventos foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos<sup>22</sup>, oportunizada pela parceria entre o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a UNESCO, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Na ocasião estavam cerca de 150 países incluindo o Brasil que era um dos que apresentava a maior taxa de analfabetismo do mundo e que ficou incumbido de desenvolver ações e políticas educacionais para a superação de tamanha defasagem (Frigotto; Ciavata, 2003).

As organizações internacionais estavam envolvidas diretamente com o compromisso de melhorar a qualidade da educação básica mundial. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) publicou, em 1990 e 1992, dois documentos intitulados “*Transformación productiva com equidade*”<sup>23</sup> e “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidade*”<sup>24</sup>, tais documentos analisavam os contextos educacionais nos países da América Latina e Caribe, dimensionando a urgência de reformas e superação das problemáticas enfrentadas.

Entre 1993 e 1996, por meio dos estudos da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI e a publicação do Relatório *Delors*<sup>25</sup>, que

---

<sup>22</sup> Posteriormente à Conferência, foi redigida a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, trazendo um plano de ação para a superação de necessidades básicas de aprendizagem que se encontravam numa situação de grande preocupação.

<sup>23</sup> Ver: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/13113-transformacion-productiva-equidad-la-tarea-prioritaria-desarrollo-america-latina>

<sup>24</sup> Ver: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2130-educacion-conocimiento-eje-la-transformacion-productiva-equidad>

<sup>25</sup> Ver: [http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_unesco\\_educ\\_tesouro\\_descobrir.pdf](http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf)

trouxo um diagnóstico mundial, a UNESCO e o Banco Mundial traziam novamente para a pauta a necessidade de reformas nos sistemas educacionais. A educação era tida como o “instrumento fundamental” que iria contribuir para superar os desafios que se apresentavam, uma vez que estaria diretamente ligada ao desenvolvimento dos indivíduos (Frigotto; Ciavata, 2003, p. 99).

O Banco Mundial também publicou o documento *Prioridades y estrategias para la educación*<sup>26</sup>, em 1995. Os objetivos, assim como nos demais documentos supracitados direcionavam para melhorar a qualidade da educação, eliminando o analfabetismo, aumentando a eficácia, fazendo recomendações diretas que trariam impacto na forma como ocorria a administração escolar, inclusive enfatizando como um dos desafios a serem desenvolvidos para a melhoria da educação básica a ênfase na avaliação da aprendizagem.

O que se viu nessa época foi um movimento mundial ocasionando reformas educacionais ao redor do mundo, ao que Oliveira (2000, p. 77) denomina como “agenda mundializada” que trazia consigo “procedimentos e valores do mercado para o interior do sistema educativo”.

As reformas educacionais direcionaram diversas proposituras de Políticas Públicas nesse setor, sendo uma delas a Avaliação Externa em Larga Escala que trazia consigo um conjunto de conceitos que a amparavam, dos quais falaremos na seção seguinte.

### **Avaliações Externas em Larga Escala: conceitos e posicionamentos**

Ao realizarmos nossa pesquisa, foi possível encontrar na literatura diversos autores que discorrem acerca das Avaliações Externas em Larga Escala, seus conceitos e posicionamentos críticos. Optamos por trazer em nosso levantamento bibliográfico autores que produziram pesquisas significativas e que são referências para a temática em questão, como: Oliveira (2000), Lima (2015), Pestana (2016), Sá (2009), Dias Sobrinho (2012), Lima (2005), Afonso (2009), Afonso (2018), entre outros.

Segundo Pestana (2016, p. 74), “os processos de avaliação educacional destacam-se como meio privilegiado de geração de informações do tipo

---

<sup>26</sup> Prioridades e estratégias para a educação. Pode ser acessado em: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/715681468329483128/prioridades-y-estrategias-para-la-educacion-examen-del-banco-mundial>

requerido por essa forma de fazer política educacional”. É notório que seus diagnósticos e indicadores subsidiam políticas educacionais com intuito de promover a melhoria da qualidade educacional.

O contexto em que se inserem as Avaliações Externas em Larga Escala envolve uma gama de conceitos, no presente estudo abordaremos: qualidade, eficiência, eficácia, autonomia, responsabilização e prestação de contas (*accountability*), por serem os que mais reincidentem na nossa pesquisa.

Ao refletirmos acerca da “qualidade”, nos deparamos com os estudos de Dias Sobrinho (2012, p. 22) que alerta para o cuidado em não deturpar seu significado e vinculá-la a “serviços isolados e independentes”. Para esse autor, a qualidade educativa deve estar relacionada a “critérios de excelência, cientificidade e relevância social” e não deve ser associada a “orientação mercadológica”.

Já para Lima (2015, p. 1342) o conceito de “qualidade” recebe influência dos “modos de gestão privada e empresarial” e demonstra subordinação a “metas quantificáveis”, a “comparações de performance” e induz a “competitividade”.

Indo numa interpretação semelhante, Sá (2009, p. 93) discorre que a “qualidade” está diretamente ligada a uma “visão mercantil” que faz com que haja uma “adaptação às novas condições de mercado”. Seguindo seus apontamentos, o autor diz que a “qualidade” tem sido vista como uma “espécie de amuleto capaz de esconjurar a crise que recorrentemente se abate sobre a educação: bastará invocá-la (nas suas diferentes combinações) para que, como por magia, uma aura de bondade envolva as propostas que a invocam”.

No que se refere à “eficiência e eficácia”, Lima (2005) relata em seus estudos que o setor público iniciou um processo de mudança de foco se adequando cada vez mais ao que o mercado propunha com seus princípios competitivos em busca de mais eficiência. A ideia impregnada consistia no fato de que quanto mais se compete, mais se progride economicamente, reduzindo custos, melhorando sua eficiência e, conseqüentemente sua eficácia.

Seguindo seus apontamentos, Lima (2005, p. 82-83) discorre que a educação estava sendo integrada a essa “indústria de serviços, num mercado de fornecedores de competição”, tendo que “adaptar seus mecanismos de funcionamento” para, com isso, “aumentar sua eficiência,

promovendo a “homogeneidade a partir dos valores da eficácia, da adaptação e da competitividade”.

Quanto ao conceito de “autonomia”, observamos que este é compreendido como uma certa emancipação das instâncias menores (Estados e Municípios) para com a maior (União), permitindo que todas possam tomar decisões mais pontuais que lhes favoreçam em seus contextos, no entanto, Lima (2015, p. 1341) frisa que cada setor hierárquico precisa permanecer subordinado ao que ele denomina de “administração fortemente centralizada”, esta irá solicitar “prestação de contas” e inferir “responsabilização” a quem convier, uma vez que quanto maior for a autonomia, maior será a reponsabilidade.

Nesse sentido, Oliveira (2000, p. 84,88) aponta que a transposição de responsabilidades fez com que a União se isentasse de possíveis fracassos, ao mesmo tempo centralizou em si o monitoramento dos resultados provindos da Avaliação Externa em Larga Escala, o que lhe dava um poder inspetivo e, portanto, de “controle remoto” do produto do sistema.

Os conceitos de “prestação de contas”, “responsabilização” e “*accountability*” estão de certa forma interligados. Ao ter sua “autonomia” validada, cada repartição hierárquica precisará prestar contas e se responsabilizar pelos resultados obtidos. Segundo Afonso (2018, p. 11) a “responsabilização deve estar relacionada com a avaliação e com a prestação de contas, ainda que muitas vezes ela constitua uma mera consequência latente (ou implícita) da avaliação e/ou da prestação de contas”.

Em outro estudo, Afonso (2009) diz que *accountability* é um processo complexo que vai além de uma simples prestação de contas. Inicia-se com o levantamento de informações na recolha de dados, exigindo-se justificativas e sendo concluída com a responsabilização. O autor dispõe uma ilustração das dimensões de um modelo de *accountability* a partir de uma avaliação anterior (*ex-ante*) e posterior (*ex-post*):

**Quadro 1 - Dimensões de um modelo de *Accountability***

ACCOUNTABILITY	Avaliação <i>ex-ante</i>	
	Prestação de contas ( <i>answerability</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fornecer informações</li> <li>· Dar justificações</li> <li>· Elaborar e Publicitar relatórios de avaliação</li> </ul>
	Avaliação <i>ex-post</i>	
	Responsabilização ( <i>responsabilization</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Imputação de responsabilidades e/ou imposição de sanções negativas (<i>enforcement</i>)</li> <li>· Assunção autônoma de responsabilidades</li> <li>· Persuasão</li> <li>· Atribuição de recompensas materiais ou simbólicas</li> <li>· Avocação de normas de códigos deontológicos</li> <li>· Outras formas legítimas de responsabilização</li> </ul>

Fonte: Afonso (2009, p. 60)

Afonso (2018, p. 12) sintetiza que “em qualquer modelo de *accountability*, há sempre formas de responsabilização, isto é, consequências – e essas consequências podem ser positivas ou negativas, materiais ou simbólicas, implícitas ou explícitas”.

Conforme observamos por meio dos conceitos que permeiam o contexto das Avaliações Externas em Larga Escala, percebemos que essa perspectiva de responsabilização, tem gerado debates na comunidade acadêmica e educacional, que estão longe de ser um consenso. Entre os posicionamentos contrários encontram-se argumentos como:

A responsabilização de professores e escolas pode levar a medidas punitivas injustas, como a perda do emprego [...]; 2) as avaliações em larga escala interferem na autonomia dos docentes influenciando até mesmo a forma como os conteúdos são ensinados; 3) Provas padronizadas e *rankings* incentivam a competição entre escolas e alunos [...] gerando processos de ensinar para os testes [...]; 4) [...] não consideram fatores externos que podem afetar o desempenho dos alunos [...] como ansiedade, por exemplo; 5) [...] o afunilamento curricular, levando os professores a ensinar somente os conteúdos cobrados nas provas [...]; 6) as avaliações são parciais, normalmente realizadas para poucas disciplinas curriculares [...]; 7) produzem injustiças relativas à bonificação de professores e premiação das melhores escolas [...]; 8) a pressão por melhoria de resultados [...] podem ter influência negativa sobre professores e alunos [...]; 9) [...] ao se sentirem pressionados pela situação de avaliação, podem sofrer problemas de saúde [...]; 10) na busca por melhores resultados, podem induzir o aumento da desigualdade [...] (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1375-1376).

Os mesmos autores constataram em suas pesquisas que há divergência de opiniões e destacam alguns posicionamentos favoráveis e positivos que compreendem que as Avaliações Externas em Larga Escala:

1) Definem padrões e expectativas para o aprendizado dos alunos, podendo servir para orientar o trabalho das escolas [...] servem, assim, de guia ao planejamento dos professores, dando-lhes pistas sobre o que e quando ensinar aos alunos [...]; 2) [...] geram informações que ficam disponibilizadas para os professores e as escolas, podendo apoiar a tomada de decisões [...]; 3) Produzem, para comunidades, informações sobre a qualidade do ensino nas escolas [...]; 4) Fariam com que professores e alunos buscassem melhorar seu desempenho [...]; 5) Teriam potencial para manter professores e escolas responsáveis pelo aprendizado de todos os alunos, à medida que os informam acerca dos alunos que não estão aprendendo conforme o esperado [...] (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1377).

Há ainda os posicionamentos considerados como parciais, que consideram o potencial e utilidade das referidas avaliações no estabelecimento de Políticas Educacionais de melhoria, mas questionam alguns de seus critérios como os “*rankings*” estimulando a competição entre escolas e redes de ensino e seu entendimento como indicador único e principal de qualidade de ensino (Bauer; Alavarse; Oliveira, 2015, p. 1367).

Diante do exposto, compreendemos os conceitos que permeiam as propostas de Avaliações Externas em Larga Escala, visualizando-as como Políticas Educacionais que estão presentes em diversos países e que buscam coletar diagnósticos, disponibilizando um considerável banco de dados para serem utilizados em prol da melhoria da educação.

No cenário brasileiro, as Avaliações Externas em Larga Escala na educação básica estão presentes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) do qual analisaremos na sequência.

### **Avaliações Externas em Larga Escala – O SAEB**

A proposta inicial de um Sistema Nacional de Avaliação brasileiro surgiu em 1988, com apoio da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), procurando “responder às

demandas do Banco Mundial no sentido de desenvolver uma sistemática de avaliação [...]” (Brasil, 1992, p. 6).

Oficialmente criado, a partir da Portaria nº 1795, de 27 de dezembro de 1994, o SAEB foi instituído prevendo a busca pela qualidade da educação, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 206º, inciso VII, quando direciona que os princípios da educação se baseiam, entre outros, na “garantia do padrão de qualidade” (Brasil, 1988).

Fazem parte da base legal do SAEB, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº9394/96, que cita em seu artigo 3º, inciso IX, a “garantia da qualidade de padrão de qualidade” e no artigo 9º, inciso VI que visa “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior [...] objetivando a definição de prioridade e a melhoria da qualidade do ensino” (Brasil, 1996).

O SAEB também está preconizado na Lei nº 13005/2014, do Plano Nacional de Educação (PNE) na meta 7, que objetiva “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]” (Brasil, 2014). A proposta original do SAEB pretendia

possibilitar a avaliação dos resultados de políticas e estratégias educacionais, quer as explícitas em Planos ou Programas, quer as implícitas na própria atuação dos sistemas educacionais. Tratava-se, em última instância, de avaliar a situação, as estratégias e os resultados dos sistemas educacionais, abordando-se as diversas questões relativas à universalização e à qualidade do ensino, à competência pedagógica e à gestão do campo educacional. (BRASIL, 1992, p. 6).

Ao longo dos anos, o SAEB passou por diversas reformulações, algumas delas merecem destaque, como a edição de 1995 em que se passou a adotar a Teoria de Resposta de Item (TRI), em que o desempenho é contabilizado por meio da resposta da habilidade do estudante e das características dos itens. A edição de 2005 com a introdução de um segmento censitário. A de 2013 incorporando a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e a de 2007 que apresentava o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (INEP, 2021, p. 2-3).

O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), este índice representa a qualidade educacional brasileira a partir da análise de dois indicadores: as informações relacionadas ao fluxo escolar (aprovação, retenção e/ou abandono), que são fornecidos pelo Censo Escolar e o diagnóstico obtido pelas avaliações externas que dispõe sobre a evolução da aprendizagem e são fornecidos pelo SAEB. De posse desses dois parâmetros, calcula-se o IDEB das escolas de cada município, estado e regiões brasileira.

Desde sua instituição, o IDEB está presente em todas as versões do SAEB. Tendo em vista que o presente artigo faz parte da dissertação de mestrado finalizada no ano de 2022, aqui nos debruçamos na versão do SAEB aplicada no ano de 2019, que segundo a Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019, dispõe em seu artigo 2º que o SAEB é “composto por um conjunto de instrumentos, sendo os testes cognitivos e os questionários aos participantes, que disponibiliza diagnósticos a partir de dados estatísticos e evidências a respeito da qualidade na educação (Brasil, 2019).

Conforme a metodologia adotada, para a Dissertação de Mestrado do qual o presente artigo está relacionado foi a Educação Comparada, tendo sido utilizado o método proposto por Bereday (1972) que prevê quatro etapas: Descrição, Interpretação, Justaposição e Comparação, traremos deste ponto em diante, conforme MADUREIRA (2022), os dados referentes ao SAEB que, após passar pelas três primeiras etapas acima descritas foram definidos como as categorias que englobam a estrutura, planejamento, implementação e gestão do referido Sistema de Avaliação.

Tais categorias compreendem: surgimento, objetivos, obrigatoriedade (escolas e alunos), público-alvo (abrangência), alunos com necessidades educacionais especiais, cronograma de aplicação, órgãos responsáveis, instrumentos de aplicação, formulação de itens, tipologia de itens, caderno de provas, material de apoio, divulgação do caderno de provas e do material de apoio, tipos de correção, relatórios e ranking, educacional (MADUREIRA, 2022, p.124).

O **surgimento** do SAEB se deu oficialmente no ano de 1994, em todas as edições os **objetivos** permaneceram os de monitorar e acompanhar a qualidade do Sistema Educativo, produzindo informações do desempenho educacional e disponibilizando dados e relatórios para uso em planejamentos.

No que se refere à **obrigatoriedade**, temos que as escolas públicas são obrigadas a participar do SAEB, salvo em alguns critérios de exclusão, como por exemplo, escolas com menos de dez alunos nas turmas avaliadas. A obrigatoriedade não se estende às escolas privadas e nem aos alunos, não lhes imputando qualquer sanção em caso de ausência.

Como o estudo se delimitou na faixa etária que contempla dos 6 aos 10 anos de idade, o **Público-alvo** analisado direciona para os anos/séries que são finais de ciclo, ou seja, 2º ano do Ensino Fundamental 1, em que está prevista a conclusão do ciclo de alfabetização e o 5º ano que é o ano/série em que se encerram os Anos Iniciais do Ensino Fundamental 1.

A aplicabilidade do SAEB prevê a participação dos **Alunos com Necessidades Educacionais Especiais**, desde que estejam registrados no Censo Escolar, garantindo assim que haja suporte para a realização. Os suportes oferecidos são para deficientes auditivos, cabendo à escola disponibilizar profissional especializado, e deficientes visuais, em que são enviadas provas ampliadas.

O **Cronograma de Aplicação** referente a edição de 2019, concebe que o SAEB seja aplicado a cada dois anos. Na categoria de análise **Órgãos Responsáveis**, a pesquisa encontrou como resultado que o INEP é o órgão responsável pelo planejamento, elaboração e toda a organização das avaliações externas.

Quanto aos **Instrumentos de Aplicação**, o SAEB está pautado nos testes cognitivos e nos questionários socioeconômicos. Os testes cognitivos apresentam-se nas avaliações de aprendizagem que abrange as áreas de Língua Portuguesa e Matemática, estando em fase amostral a ampliação para as áreas de Ciências Humanas e Ciências da Natureza. Os questionários socioeconômicos são direcionados aos alunos e professores das turmas avaliadas, aos diretores de escola e aos responsáveis nas Secretarias Municipais e Estaduais.

Partindo para a **Formulação de Itens**, o documento que norteia o estudo da comissão que elabora os itens é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as matrizes de referência, ambos os documentos se voltam para as competências e habilidades estimadas para cada ano de escolaridade, se subdividindo em descritores que delimitam qual habilidade será medida nos testes. Já no que diz respeito à **Tipologia de Itens**, o SAEB prevê itens de múltipla escolha contendo quatro ou cinco alternativas de resposta em que

apenas uma é a correta. Na edição recorte desse estudo, foi realizada de forma amostral algumas questões de resposta construída direcionadas aos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental 1.

O SAEB prevê um conjunto de questões dispostos em um **Caderno de Provas**, a título de exemplificação, as turmas de 5º ano receberam um caderno de provas que continha quatro blocos de onze questões cada, sendo dois blocos de Língua Portuguesa e dois blocos de Matemática.

São disponibilizados manuais dos aplicadores como **Material de Apoio** para todos os profissionais que irão aplicar a avaliação. Neste manual há orientações de como se dará todo o processo e qual o papel do aplicador durante a avaliação. Nosso estudo verificou que não há nenhuma Divulgação dos Cadernos de Provas e dos Materiais de Apoio utilizados no SAEB.

A **Correção** das provas é feita de forma terceirizada, em que o Ministério da Educação contrata uma empresa especializada que se encarrega de toda a logística de aplicação, correção e tabulação dos dados. A metodologia adotada para a correção se baseia na escala de proficiência e seus níveis. Após a correção, os dados são dispostos em Relatórios. Todas as escolas que tiveram 80% da participação dos estudantes receberão seus relatórios, assim como todos os municípios e Estado que alcançaram 50% de participação. Tais documentos são disponibilizados na internet sob duas formas: o Boletim da Escola e o Painel Educacional.

No Boletim da Escola encontram-se os níveis de proficiência das turmas e o mapeamento da unidade escolar demonstrando sua evolução e o IDEB ao longo dos anos. No Painel Educacional encontra-se o mapeamento de todo o cenário educacional brasileiro: dados das matrículas, contextos socioeconômicos, indicadores escolares, resultados das aprendizagens por média das proficiências de cada município e Estado brasileiro.

Nossa última categoria de análise refere-se ao Ranking **Educacional**. O Ministério da Educação, através do INEP, elabora o IDEB pautado nos resultados das avaliações e no fluxo escolar. Esse é o indicador de qualidade educacional, está previsto no PNE e possui metas para alcance ao longo dos anos. Ainda que o MEC não preveja uma divulgação pautada em ranqueamento, é possível analisar as tabelas de resultado de forma a dispor do maior para o menor e assim obter um *Ranking* Educacional das instituições escolares.

## Considerações Finais

As avaliações Externas em Larga Escala contidas nos Sistemas de Avaliação da Educação, objetos do presente estudo, estão presentes nos mais diversos países e buscam oferecer subsídios e dados que giram torno do monitoramento da qualidade da educação ofertada, bem como da prestação de contas e responsabilização.

Amparados pela busca bibliográfica realizada, e pela metodologia da Educação Comparada presente neste estudo, observamos que a proposta implementada pelo referido sistema avaliativo divide opiniões e está longe de ser um consenso.

Consideramos que se faz necessário o levantamento dos diagnósticos obtidos por meio dessas avaliações, uma vez que eles impulsionam a proposição de Políticas Educacionais pertinentes, entretanto, isoladamente, tais diagnósticos não garantem a qualidade da educação ofertada. Dessa forma, compreendemos que a macropolítica e a micropolítica devem coexistir na amplitude e individualidade da complexidade educacional e na busca da melhoria pretendida.

## Referências

AFONSO, A. J. **Políticas Avaliativas e Accountability em Educação**. In: Sísifo: Revista de Ciências da Educação, Lisboa, n. 9, p. 57-70, mai./ago. 2009. Disponível em: <http://sisifo.ie.ulisboa.pt/index.php/sisifo/article/view/148/251>. Acesso em: 10 mar. 2024.

AFONSO, A. J. **Políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas?** In: Revista de Educação PUC-Campinas, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 8-18, 2018. DOI: 10.24220/2318-0870v23n1a4052. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/4052>. Acesso em: 2 abr. 2024.

BAUER, A.; ALAVARSE, O. M.; OLIVEIRA, R. P. **Avaliações em larga escala: uma sistematização do debate**. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 41, n. spe, p. 1367-1384, dez. 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/109890>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BEREDAY, G. Z. F. **Método comparado em educação**. Tradução de José de Sá Porto. São Paulo, SP: Editora Nacional de Editora da USP, 1972.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 366, de 29 de abril de 2019**. Estabelece as diretrizes para a realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2019. Diário Oficial da União. Brasília, DF, ed. 83, p. 47, seção 1. 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-366-de-29-de-abril-de-2019-86232542>. Acesso em: 3 mar. 2024

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Relatório do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**: ciclo 1990, Brasília, DF: Domínio Público, 1992. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002195.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação: PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833-27841. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 26 mar. 2024.

DIAS SOBRINHO, J. **AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL**: marcos teóricos e políticos. In: Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/722> . Acesso em: 5 mar. 2024.

FERNANDES, D. **Para uma compreensão das relações entre avaliação, ética e política pública**. In: Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, v. 23, n. 1, p. 19-36, 2018. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reveducacao/article/view/3932>. Acesso em: 2 abr. 2024.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Educação Básica no Brasil na década de 1990**: Subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. In: Educação e Sociedade, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/fwBNt6pKWJKTdYrCkxH-jPdQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 de mar. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Detalhamento da população e resultados do Saeb 2021**: nota técnica nº 20/2021/CGIM/DAED: processo nº 23036.006358/2021-77. Brasília, DF, 2021. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/saeb/outros\\_documentos/nota\\_tecnica\\_detalhamento\\_populacao\\_resultados\\_saeb\\_2021.pdf](https://download.inep.gov.br/saeb/outros_documentos/nota_tecnica_detalhamento_populacao_resultados_saeb_2021.pdf). Acesso em: 3 fev. 2024.

LIMA, L. C. **A avaliação institucional como instrumento de racionalização e o retorno à escola como organização formal**. In: Educação e Pesquisa, São Paulo, v.41 n. esp., p. 1339-1352, dez. 2015. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/39764> . Acesso em: 23 mar. 2024.

LIMA, L. C. **Cidadania e Educação**: Adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? In: Educação, Sociedade e Culturas. Campinas, n. 23, p. 71-90, 2005. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC23/23-Licinio.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2024.

MADUREIRA, M. L. A. **Avaliações externas em larga escala na escola/educação básica**: estudo comparado entre as propostas de Brasil e Portugal. Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/238912>. Acesso em 05 abr. 2024

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas**: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvXyTCQHJCJFyhsJ/?lang=pt>. Acesso em: 28 abr. 2024.

MOTA JUNIOR, W. P.; MAUÉS, O. C. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras**. In: Educação & Realidade, [S. l.], v. 39, n. 4, p. 1137-1152, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/40923>. Acesso em: 30 mar. 2024.

OLIVEIRA, R. P. de. **Reformas Educativas no Brasil na década de 90**. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. P. de. (org.) Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

PESTANA, M. I. **O Saeb e a agenda de reformas educacionais**: 1995 a 2002. In: HORTA NETO, J. L; JUNQUEIRA, R. D. (org.). Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): 25 anos. Brasília: INEP, v. 29, n. 96, p. 71-84, maio/ago. 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/28885760/Sistema\\_de\\_Avalia%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_B%C3%A1sica\\_Saeb\\_25\\_anos](https://www.academia.edu/28885760/Sistema_de_Avalia%C3%A7%C3%A3o_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_B%C3%A1sica_Saeb_25_anos). Acesso em: 2 de abr. 2024.

SÁ, V. A **(auto)avaliação das escolas**: “virtudes” e “efeitos colaterais”. In:

Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 14, n. 62, p. 87-108, jan./mar., 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/ghmfS6c36B5NKhxDCX4TsVS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 de mar. 2024.

SAVIANI, D. **Política educacional brasileira**: limites e perspectivas. In: Revista de Educação PUC-Campinas, Campinas, n. 24, p. 7-16, 2012. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/108>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SECHI, L **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.



## Capítulo 5

# ANÁLISE COMPARATIVA DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO

*Chelsea Maria de Campos MARTINS<sup>27</sup>*

*Carlos da Fonseca BRANDÃO<sup>28</sup>*

### Resumo

Este artigo analisa a estrutura organizacional do Sistema Nacional de Avaliação, em larga escala da educação básica – da Argentina avaliação ONE/APRENDER e do Brasil Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A metodologia adotada foi a educação comparada de Bereday (1972), em nossas conclusões, destacamos as principais semelhanças e diferenças entre os dois sistemas.

**Palavras-chave:** Educação Comparada. Sistema Nacional de Avaliação. SAEB. ONE/APRENDER

### Introdução

Originalmente esta pesquisa foi a tese intitulada “ARGENTINA E BRASIL: uma análise comparativa do Sistema Nacional de Avaliação” - defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual

---

<sup>27</sup> Doutora em Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGE/UNESP/Marília/SP. E-mail: chelsea.c.martins@unesp.br.

<sup>28</sup> Professor Doutor Adjunto do Departamento de Educação da UNESP - Assis e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - Marília. E-mail: carlos.brandao@unesp.br

<https://doi.org/10.36311/2025.978-65-5954-618-3.p79-95>

Paulista (UNESP), campus de Marília-SP, sob a orientação do professor doutor Carlos da Fonseca Brandão. Esta tese foi proveniente de reuniões do grupo de pesquisa “Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais” (COPPE)<sup>29</sup>, sendo significativo as pesquisas desenvolvidas pelos membros do COPPE, uma vez que investigam a política educacional, a partir da educação básica até o ensino superior, tanto em nível nacional quanto em nível internacional, por meio do referencial teórico e metodológico procedente dos estudos e pesquisas de Educação Comparada (EC).

Também informamos, não investigamos os resultados de aprendizagem da avaliação externa em larga escala, em vista disso, o objetivo foi evidenciar a contribuição sobre análise comparativa dos pontos de convergências e de divergências da organização estrutural do Sistema Nacional de Avaliação da América do Sul, entre os países - Argentina e Brasil, porque consideramos que o estudo sobre o Sistema Nacional de Avaliação possui vasta produção acadêmica, tanto no Brasil como na Argentina, quanto à evolução avaliativa de aprendizagem do estudante. Ainda, segundo a documentação legal sobre avaliação em larga escala (aprendizagem), de cada país, narra, como foco principal, que os resultados avaliativos de aprendizagem propõem-se contribuir na identificação de melhoria da educação pública ofertada.

Comprendemos que este monitoramento avaliativo iniciou-se na década de 1990, com a influência dos organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial no processo de reformas educativas, provocou uma série de transformações nas relações sociais e de poder, inclusive na educação que foram denominadas de processo de democratização do sistema de ensino, uma vez que este processo pressupunha o acesso de todas as camadas da população ao ensino público. Consequentemente, junto às reformas educativas desencadearam o monitoramento dos resultados da educação pública, em especial, da educação básica, por meio da avaliação

---

<sup>29</sup> Na introdução da tese “ARGENTINA E BRASIL: uma análise comparativa do Sistema Nacional de Avaliação” apresentamos as pesquisas concluídas de EC (tese e dissertação) e defendidas pelos membros do grupo de pesquisa COPPE, no período de 2020 e 2023.

externa em larga escala, conforme contribuições de LIBÂNEO (2008).

Da mesma forma, é importante lembrar que a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia, e na Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993 de atendimento à demanda de universalização da educação pública, uma série de políticas foram desencadeadas para garantir o cumprimento das metas nestas conferências.

Isto posto, compreendemos que na década de 1990, as reformas educativas da América Latina e a avaliação dos sistemas de ensino desenrolam-se agregadas à educação e à economia e deram-se influenciadas pelo modelo neoliberal.

### **Referencial teórico de Educação Comparada**

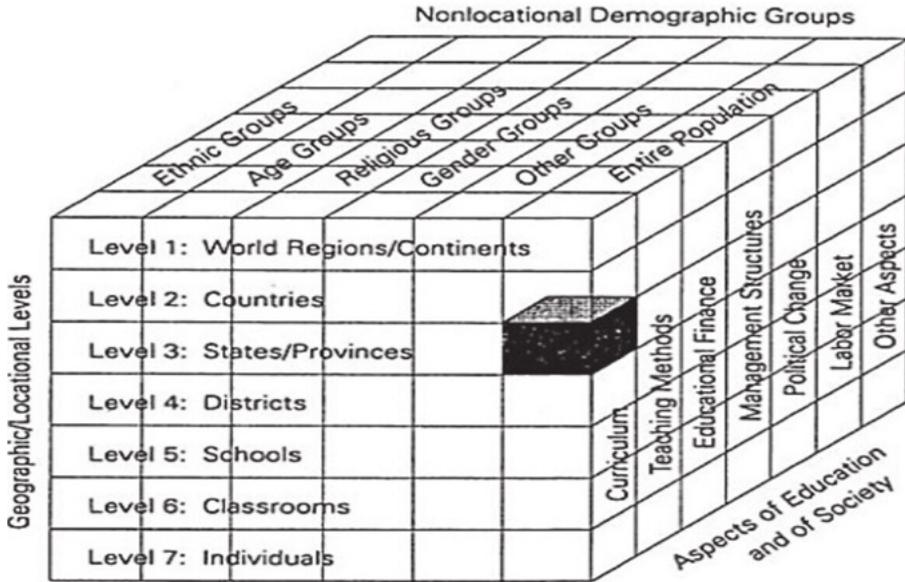
A partir dos estudos de literatura sobre EC, distinguimos várias abordagens metodológicas comparatistas para o desenvolvimento do nosso estudo, assim, reproduzimos esses momentos reflexivos, porque contribuíram na busca do instrumento adequado ao objetivo da pesquisa.

Inicialmente, o autor Nóvoa (2009), ao defender sua tese de cartografia, estabeleceu a tríade – o outro, o sentido e os limites – representando o delinear de pesquisa e Franco (2000) acrescentou a compreensão do reconhecimento dos diferentes espaços culturais nos estudos de EC.

O texto “Comparações entre lugares” direcionou que o foco de análise comparativa, unidade de análise ou unidade estudada precisa responder as indagações de “quem” ou “o que” será objeto da pesquisa e, ainda podem ser unidades observacionais ou explicativas (MANZON, 2015), relembramos a nossa questão norteadora: “Quais são os pontos de convergências e os de divergências entre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica da Argentina e do Brasil?”.

Outro método comparatista que colaborou no processo de escolha pela facilidade ilustrativa foi o “Quadro Referencial para Análises na Educação Comparada” de Bray e Thomas (1995), representado no formato de um cubo (Figura 1), com a proposta de abordagem tridimensional de categorização e análise das dimensões geográfica/espacial, agrupamentos demográficos e aspectos da educação e da sociedade. Assim, a pesquisa pode ser mapeada de acordo com conjecturas investigadas nos campos macro ou micro do sistema. No caso da tese a análise ocorreu no campo macro.

Figura 1 – Cubo de Bray e Thomas



Fonte: (BRAY; THOMAS, 1995, p.475).

Assim, utilizando o cubo de Bray e Thomas (1995), o mapeamento do estudo está representado no nível geográfico, nível 2, países (Argentina e Brasil), na correspondência aos grupos demográficos: outros grupos (política pública educacional) e nos aspectos da educação e sociedade: avaliação nacional externa em larga escala.

O Quadro 1 de Berg-Schlosser (2001) *apud* Manzon (2015) permitiu clareza na visualização e perceptibilidade do resultado da análise comparativa.

Quadro 1 – Análise de estudos de caso comparados

	Sistemas mais semelhantes (SMS)	Sistemas mais diferentes (SMD)
Resultados mais semelhantes (RMS)	(RMS) – (SMS)	(RMS) – (SMD)
Resultados mais diferentes (RMD)	(RMD) – (SMS)	(RMD) – (SMD)

Fonte: (BERG-SCHLOSSER, 2001, p. 2430 *apud* MANZON, 2015, p. 128).

Para Bereday (1972) a EC é composta por 4 etapas, as duas primeiras etapas, descrição e interpretação, representam o processo metodológico

inicial de adquirir familiaridade e conhecimento com o sistema de educação ou com a temática do estudo comparado. Em seguida, no processo de análise, com as etapas de justaposição e comparação, caracterizam os estudos comparativos propriamente dito.

Diante do exposto, a abordagem do método de EC proporciona a existência de multiplicidade de caminhos teóricos e autores comparatistas para a aplicabilidade em um estudo comparativo.

Nesta pesquisa optamos pelo procedimento metodológico fundamentado por Bereday (1972) na análise comparativa. Também, efetuamos a leitura do estudo utilizando o Quadro de Berg-Schlosser (2001) *apud* Manzon (2015) para análise do sistema nacional de avaliação, em relação aos pontos de aproximação e distanciamento, na Argentina e no Brasil.

### **Argentina e Brasil: pontos de convergências e divergências**

Ambos os países estão localizados na América do Sul, sendo a Argentina o segundo país em extensão territorial e o Brasil o primeiro em extensão territorial desse continente. Outro dado de aproximação, os dois países foram colonizados, a Argentina pelos espanhóis e o idioma oficial é o espanhol e o Brasil pelos portugueses e o idioma oficial é o português.

Igualmente, os países vivenciaram períodos ditatoriais, mas conseguiram a volta da redemocratização, restabelecendo a República Constitucional na Argentina e no Brasil a República Federal. Portanto, os dois países encontram-se em regime democrático, com previsão de eleição para presidente bem semelhante, com mandato de quatro (4) anos e direito a reeleição.

Os símbolos nacionais argentinos são caracterizados na bandeira nacional, no escudo nacional e no hino nacional (Decreto nº 10.302/1944 e suas alterações [ARGENTINA, 1944]) e os símbolos nacionais brasileiros caracterizados na bandeira, no hino nacional, nas armas (brasão) e no selo nacional (BRASIL, 1988).

Em relação à distribuição territorial, pode-se afirmar que representa mais um ponto de convergência entre os países, pois são divididos de maneira muito semelhantes: Argentina é organizada em 23 províncias e Buenos Aires é cidade autônoma (representa a capital) e o Brasil estruturado em 26 estados e Brasília é o distrito Federal, representando a capital brasileira.

No que diz respeito ao Sistema Nacional de Educação, em ambos os países iniciaram por caminhos diferentes, enquanto a Argentina originou-se a partir da Lei nº 1.420 de 1884 a traçar o atendimento para a educação primária, o Brasil com a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930 iniciou o movimento de construção do Sistema de Ensino. pode-se considerar que, em ambos o Sistema Nacional de Educação representa ponto convergente, porque a estrutura organizacional é semelhante (Quadro 2).

**Quadro 2 – Organização do Sistema Nacional de Educação**

ARGENTINA		BRASIL	
Organização do Sistema Nacional de Educação			
<b>Lei Federal de Educação (LFE), Lei nº 24.195, de 14 de abril de 1993</b>	Educação Inicial Educação Geral Básica Polimodal Educação Superior Educação Pós-graduação	<b>Lei Federal nº 4.204, de 20 de dezembro de 1961</b>	Educação Pré-primária Educação Primária Ensino Primário Ensino Médio (Ginasial e/ou Colegial) Ensino Superior
<b>Lei de Educação Nacional (LEN), lei nº 26.206, de 27 de dezembro de 2006</b>	Educação Inicial Educação Primária Educação Secundária Ensino Superior	<b>Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971</b>	Ensino de 1º grau Ensino de 2º grau Ensino Supletivo Ensino Superior
		<b>Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996</b>	Educação Infantil Ensino Fundamental Ensino Médio Ensino Superior

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

A Lei Federal de Educação (LFE), Lei nº 24.195, de 14 de abril de 1993 é considerada um marco da transformação educativa<sup>30</sup> na Argentina, porque é a primeira lei que estabeleceu a estrutura do Sistema de Ensino e implementou o Sistema Nacional de Avaliação e no Brasil, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 é considerada legislação flexível e inovadora em sua organização curricular (educação básica<sup>31</sup>). Também, ambas as legislações, argentina e brasileira, estabelecem a parceria de responsabilidade educacional, entre o Estado Nacional e a família.

Outra divergência significativa para o processo de aprendizagem está previsto na LFE/1993, sendo:

- oferecer 6 meses de estágio para os estudantes a partir de 16 anos, ampliando o conhecimento do mundo do trabalho além do âmbito escolar;
- consta o Plano Social Educativo que oferece subsídios (bolsas e materiais escolares) para os estudantes mais carentes bem como as reformas nas instituições.

Neste sentido, em ambos os países, a legislação que direciona as diretrizes da base nacional da educação básica sendo relevante para a normatização do Sistema Nacional de Ensino, caracterizando-se mais um ponto de convergência (Quadro 3).

Também, é convergente a divisão das etapas de ensino, a Argentina oferece educação inicial, educação primária e educação secundária – LEN de 2006, correspondente à educação básica. De maneira semelhante com as etapas da educação básica brasileira, a saber, educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB de 1996 (Quadro 2).

Pode-se considerar que existe aproximação do Sistema Nacional de Ensino (Quadro 3), correspondente a última legislação vigente – Argentina com LEN/2006 e Brasil com a LDB/1996, no que diz respeito a questão do tempo escolar, correspondendo o tempo escolar obrigatório a partir de quatro (4) anos até 17 anos de idade.

---

<sup>30</sup> Lembrando que após o período ditatorial (década de 1970) aconteceu o Congresso Pedagógico Nacional que discutiu a educação escolar com a sociedade em geral. Este congresso contribuiu com as normas estabelecidas na LFE/1993.

<sup>31</sup> Cf. LDB/1996, Capítulo II - Da Educação Básica, Seção I - Das Disposições Gerais (artigos 22 até 28).

Entretanto, a Argentina faz divisão diferenciada para a estrutura acadêmica (estrutura curricular) referente ao ensino primário e secundário, possibilitando que cada província determine o tempo escolar, podendo ser seis (6) anos de duração para o ensino primário e seis (6) anos para o ensino secundário ou sete (7) anos para o ensino primário e cinco (5) anos para o ensino secundário. Portanto, na distribuição (divisão curricular) representa ponto de divergência significativo, porque, mesmo com essa organização curricular distinta entre as províncias é possível, em nível nacional, aplicar a avaliação externa em larga escala

**Quadro 3 – Escolaridade obrigatória**

ARGENTINA		BRASIL	
<b>Estudo comparativo</b>			
<b>Lei de Educação Nacional (LEN), Lei nº 26.206, de 27 de dezembro de 2006</b>		<b>Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB/1996)</b>	
<b>Escolaridade Obrigatória: 4 anos a 17 anos</b>		<b>Escolaridade Obrigatória: 4 anos a 17 anos</b>	
Educação Inicial	45 dias até 5 anos 4 e 5 anos obrigatório	Educação Infantil	Creches ou entidades equivalentes até 3 anos 4 e 5 anos obrigatório
Educação Primária	6 a 11 anos	Ensino Fundamental	6 a 14 anos
	7 a 12 anos		
Educação Secundária	12 a 17 anos	Ensino Médio	15 a 17 anos
	13 a 17 anos		

**Fonte: Elaborado pela autora (2023).**

Em relação a origem do Sistema Nacional de Avaliação são divergentes, porque a Argentina instituiu a sistematização, por meio de legislação educacional (LFE de 1993), que corresponde no Brasil à LDB. Entretanto, o Brasil iniciou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) no ano de 1990, sendo sua criação publicada a partir da Portaria nº 1.795 de 1994.

Importante destacar a divergência singular, a Argentina define o Conselho Nacional de Qualidade da Educação (artigo 98) (ARGENTINA, 2006), no âmbito do Ministério da Educação da Nação (MEN), com proposituras dos resultados avaliativos e organizacional do processo avaliativo, bem como na divulgação e utilização das informações geradas na avaliação externa em larga escala. O Brasil não possui definido um conselho com essas características, apenas anuncia os objetivos em âmbito da política nacional de avaliação da Educação Básica: “[...] avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais”, conforme artigo 2º da Portaria nº 250 de 2021 (INEP, 2021).

Outra divergência, em relação a nomenclatura da avaliação. Argentina iniciou o sistema nomeando a avaliação de Operação Nacional de Avaliação (ONE), em 2016 alterou a nomenclatura para Dispositivo Nacional de Avaliação de Aprendizagem (APRENDER). Em vista disso, efetivou poucos ajustes no sistema nacional de avaliação, mantendo a continuidade do processo avaliativo. Já o Brasil, em cada edição tem a inclusão no SAEB, com novidades como, por exemplo, as avaliações Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e em 2018 do modelo de avaliação da Educação Infantil, portanto, o sistema nacional de avaliação brasileiro apresenta oscilações na sistematização organizacional avaliativa, caracterizado por introduções em cada edição do SAEB. No que diz respeito as mudanças de nomenclaturas da avaliação em ambos os países, estas são divergentes.

Ainda, o Brasil, em 2019, extinguiu as siglas ANEB e ANRESC e manteve apenas a sigla SAEB para essas avaliações. ANA passou a ser realizada no 2º ano do Ensino Fundamental. Na Educação Infantil, aconteceu avaliação (questionários eletrônicos), em caráter de estudo-piloto. Já a Argentina efetivou adequação a partir da LEN de 2006 no Sistema Nacional de Avaliação, mas manteve a proposta da ONE na avaliação APRENDER.

**Quadro 4– Sistema Nacional de Avaliação: categorias de comparação**

ARGENTINA	BRASIL
Categorias de comparação	
<b>Avaliação Nacional Educação Primária e Secundária</b>	<b>Avaliação Nacional da Educação Básica</b>
<b>Início:</b> 1993	<b>Início:</b> 1990
<b>Objetivo:</b> garantir a qualidade da formação ministradas nos diferentes ciclos mediante avaliação permanente do sistema educacional.	<b>Objetivo:</b> avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país em seus diversos níveis governamentais.
<b>Público-alvo:</b> estudantes da Educação Primária e Secundária.	<b>Público-alvo:</b> estudantes da Educação Básica.
<b>Participação:</b> obrigatória para às escolas públicas e amostral escolas privadas.	<b>Participação:</b> obrigatória para às escolas públicas e amostral escolas privadas.
<b>Área do conhecimento avaliada:</b> Linguagem (leitura e escrita), Matemática, Ciências Social, Ciências Natural, Educação Cidadania, Produção Escrita.	<b>Área do conhecimento avaliada:</b> Língua Portuguesa, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas.
<b>Critério:</b> Testes Referenciados por critérios (PRC).	<b>Critério:</b> Teoria de Reposta ao Item (TRI).
<b>Devolutivas:</b> relatório geral, por região, província e escola.	<b>Devolutivas:</b> relatório geral, estado e escola.
<b>Responsável:</b> Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia.	<b>Responsável:</b> Ministério da Educação.
<b>Elaboração da avaliação:</b> NAP.	<b>Elaboração da avaliação:</b> INEP.
Site <b>avaliação nacional:</b> <a href="https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa">https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa</a>	Site <b>avaliação nacional:</b> <a href="https://www.gov.br/inep/pt-br/areasdeatuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb">https://www.gov.br/inep/pt-br/areasdeatuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb</a>

**Fonte: Elaborado pela autora (2023).**

A primeira categoria – início – é divergente, mesmo considerando que ambos os Sistemas Nacionais de Avaliação iniciaram na década de 1990. Entretanto, Argentina instituiu a avaliação ONE em 1993, em dezembro do

mesmo ano aplicou avaliação e o Brasil iniciou o SAEB em 1990, contudo, a regulamentação do SAEB ocorreu, somente, em 1994 (Quadro 4).

Na segunda categoria – objetivo, nota-se a divergência entre os objetivos, porque para a Argentina o resultado é utilizado para direcionar a formação e prática docente, os projetos e programas educacionais, bem como os próprios métodos de avaliação entre outras variáveis (art. 95) (ARGENTINA, 2006). No caso do Brasil o resultado é utilizado para subsidiar o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas da educação básica. Entretanto, em 2021, uma população de referência (escolas com menos de 10 alunos matriculados no ensino fundamental e médio, turmas multisseriadas, turmas de educação de jovens e adultos, classes ou escolas de Educação Especial) foi desconsiderada no SAEB, conforme o artigo 6º da Portaria nº 250 (INEP, 2021), mesmo constando no objetivo do SAEB, a questão de equidade.

Em relação ao público-alvo, representa mais um ponto de convergência, pois a participação na avaliação é para os estudantes de anos de conclusão do ensino primário e secundário na Argentina e na mesma régua no Brasil para os estudantes do ensino fundamental e médio, também são avaliadas as turmas de alfabetização. Importante destacar em ambos os países, no período da aplicação da avaliação, a presença do estudante não é obrigatória.

Outra categoria de aproximação é a questão de participação, em ambos os países a obrigatoriedade de participação abrange às escolas do sistema de ensino público, com avaliações censitária e amostral. Entretanto, avaliação é amostral para às escolas privadas.

No que diz respeito a **área do conhecimento avaliado**, representa ponto divergente, porque a Argentina avalia o conhecimento sobre a educação cidadania e o Brasil não avalia essa área de conhecimento.

Também muito semelhante o critério argentino PRC e o brasileiro TRI no alinhamento do desenho curricular de cada país.

Pode-se considerar mais uma categoria de aproximação, as devolutivas da avaliação ONE/APRENDER e SAEB, porque os relatórios são semelhantes e possibilita a comparação da escola em relação ao país, a região, ao estado/província e município/cidade.

A responsabilidade principal pelo Sistema Nacional de Avaliação representa mais um ponto de aproximação, sendo em ambos o órgão máximo da

educação, na Argentina o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia e no Brasil o Ministério da Educação.

Em ambos os países, são semelhantes, pois existe órgão responsável pela elaboração da avaliação. Na Argentina é o Núcleo de Aprendizagem Prioritário (NAP) que utiliza o currículo de base comum do país nos critérios avaliados e no Brasil é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que elabora avaliação de acordo com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Em relação a publicidade das informações à sociedade civil, bem como para o Sistema Nacional de Ensino em ambos os países, os *sites* da Avaliação Nacional são semelhantes na disponibilidade dos resultados das avaliações e demais informações (relatórios) sobre essas avaliações em larga escala (Quadro 4).

Ainda, ambos os países apresentam mais uma aproximação, pois a Argentina e o Brasil participam desde a primeira edição das avaliações:

- avaliações regionais do Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCER) – edições 1997, 2006, 2013 e 2019;
- avaliação internacional do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) – edições 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 e 2018.

**Quadro 5 – Análise de estudos de caso comparados**

	<b>Sistemas mais semelhantes (SMS)</b>	<b>Sistemas mais diferentes (SMD)</b>
<b>Resultados mais semelhantes (RMS)</b>	Público-alvo Participação Critério Devolutivas Responsável Elaboração da avaliação <i>Site</i>	Início Objetivo Área do conhecimento avaliado
<b>Resultados mais diferentes (RMD)</b>		

Fonte: (BERG-SCHLOSSER, 2001, p. 2430 *apud* MANZON, 2015, p. 128).

Por fim, analisando as categorias elencadas (Quadro 5), fazendo a comparação simultânea, contudo utilizando o quadro de Berg-Schlosser *apud*

MANZON (2015), para melhor visualização do leitor sobre os resultados do estudo comparativo da pesquisa.

Pode-se afirmar, conforme o Quadro 5, o resultado do estudo apontou mais pontos convergentes na estrutura organizacional entre os Sistemas Nacionais de Avaliação – da Argentina e do Brasil, isso significa que os Sistemas apresentaram mais resultados semelhantes (RMS) para as categorias comparadas. Portanto, pode-se considerar em ambos os países, a estrutura organizacional dos Sistemas Nacionais de Avaliação, são sistemas mais semelhantes (SMS).

Entretanto, no contexto da política avaliativa externa em larga escala subsiste divergências significativas como, por exemplo, a Argentina possui o Conselho Nacional de Qualidade da Educação para subsidiar e propor ajustes no sistema nacional de avaliação e faz divisão diferenciada para a estrutura acadêmica (estrutura curricular) da educação primária e secundária, sendo definida por cada província (artigo 32) (ARGENTINA, 2006).

### **Considerações finais**

Pode-se afirmar que o Sistema Nacional de Avaliação permitiu ponderar-se sobre a importância da responsabilidade e função de avaliação externa em larga escala, porque essa analisa a base curricular comum de um Sistema Nacional de Ensino, uma vez que a avaliação, nos países alvo do estudo, é obrigatória para o Sistema de Ensino Público (escolas públicas).

Foi identificada a necessidade de conhecer o contexto histórico do Sistema Nacional de Ensino, porque ele abarca o Sistema Nacional de Avaliação. Esta etapa auxiliou o entendimento, primeiramente, da história de cada Sistema de Ensino, bem como a sua estrutura organizacional, contribuindo para apropriar-se da avaliação externa em larga escala.

É importante lembrar qual foi a abrangência do estudo comparado entre os Sistemas Nacionais de Avaliação. Isto posto, a análise do estudo comparado foi direcionada para as etapas – educação primária e secundária na Argentina e a educação básica (ensino fundamental e médio) no Brasil, porque representa a etapa do ensino obrigatório em ambos os países.

Em ambos os países – a educação infantil no Brasil e a educação inicial na Argentina – essa etapa de ensino é obrigatória. Entretanto, na Argentina

a educação inicial ainda não consta testes e ou questionário no Sistema Nacional de Avaliação. Em 2018, o Sistema Nacional de Avaliação brasileiro, na etapa da Educação Infantil ocorreu aplicação amostral de questionários para os secretários municipais de educação, diretores e professores.

As avaliações externas em larga escala ONE/APRENDER e o SAEB demonstraram mais pontos de convergência (Quadros 4 e 5), ou seja, são semelhantes na organização estrutural, no entanto, não são plenamente iguais.

Também, ambos os países são respaldados por legislação quanto à sistematização dessa avaliação, bem como a responsabilidade principal, a respeito do Sistema Nacional de Avaliação, cabe ao órgão máximo da educação, para a Argentina é o Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia e para o Brasil é Ministério da Educação.

Importante destacar que Argentina estabeleceu o Conselho Nacional de Qualidade da Educação, no âmbito do Ministério da Educação Ciência e Tecnologia, para contribuir com o processo do Sistema Nacional de Avaliação. Esse conselho é composto pelos representantes do referido Ministério, do Conselho Federal de Educação, do Congresso Nacional, das organizações trabalhistas e de produção e organizações sindicais de professores com estatuto nacional, instituindo a participação de representantes diversos da educação para exercer as funções desde as escolhas dos critérios e modalidades nos processos de avaliação do Sistema Nacional de Educação, emitir pareceres sobre a temática, com direito de propor propostas e estudos ao Ministério. Nota-se que Argentina apresenta organização mais democrática e participativa no contexto do Sistema Nacional de Avaliação, bem diferente do contexto avaliativo brasileiro.

Em ambos os países existe aproximação do órgão responsável pela elaboração da avaliação externa em larga escala – Argentina é o NAP e no Brasil é o INEP.

Divergência expressiva é o uso dos resultados da avaliação externa em larga escala. Argentina direciona o resultado para o contexto de ação na política educacional uma vez que utiliza para a formação e prática docente, para os programas educacionais e até mesmo nos próprios métodos de avaliação entre outras variáveis (art. 95) (ARGENTINA, 2006).

No Brasil o resultado da avaliação em larga escala é utilizado para subsidiar o monitoramento e o aprimoramento de políticas públicas da educação básica, conforme artigo 2º da Portaria nº 250 (INEP, 2021). Entretanto, na

mesma portaria, no artigo 6º, uma população de estudantes é excluída do Sistema Nacional de Avaliação, representando os estudantes que mais precisam de ações de equidade e de estudos para atender essa demanda, mas o próprio sistema avaliativo desqualifica-os.

Por fim, em nossa pesquisa constatamos que os Sistemas Nacionais de Avaliação são mais semelhantes, com resultados semelhantes. Embora contendo semelhanças significativas na estrutura organizacional, não se pode dizer que existe igualdade no contexto da política avaliativa externa em larga escala entre a Argentina e o Brasil.

Após concluir a pesquisa, sublinho as minhas impressões sobre o Sistema Nacional de Avaliação que trazem à tona a questão de avaliar a base curricular comum de um Sistema Nacional de Ensino, a necessidade de enxergar as falhas administrativas, pedagógicas e financeiras existentes no Sistema Nacional de Avaliação como, por exemplo, a constante modificação avaliativa em cada edição do SAEB, portanto, representando a descontinuidade organizacional na companhia de uma proposta avaliativa reducionista e com imprecisões na comunicação ou interação entre a escola (contexto micro) com a política educacional avaliativa (contexto macro).

Dá a necessidade de comunicação assertiva entre os contextos – micro e macro, da definição de avaliação padronizada em consonância com a base curricular comum da educação básica, sem alterações em cada edição no Sistema Nacional de Avaliação, em razão de que mudanças na educação demora no mínimo uma década para processar-se.

Parafraseando Bereday (1972), assim como o Sistema Nacional de Avaliação deve fornecer subsídios do Sistema Nacional de Ensino, o Ministério da Educação precisa conhecer a constituição dessa sistematização para redirecionar a política educacional pública.

### **Referências**

ARGENTINA. Ley nº 1.420, 08 de junio de 1884. Ley Reglamentado de la Educación Común. Argentina, 1884.

ARGENTINA. Decreto nº 10.302, de 05 de abril de 1944. Que el Escudo, la Bandera, el Himno y su letra son los símbolos de la soberanía de la Nación. Argentina: Poder Ejecutivo Nacional, [1944].

Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-10302-1944-59311>. Acesso em: 28 maio 2023.

ARGENTINA. Ley nº 24.195, de 14 de abril de 1993. Ley Federal de Educación. Buenos Aires, DF: Orden del Día, 1993. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24195-17009/texto>. Acesso em: 21 maio 2023.

ARGENTINA. Ley nº 26.206, de 27 de diciembre de 2006. Ley de Educación Nacional. Buenos Aires, DF: Orden del Día, 2006. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58a-c89392ea4c.pdf>. Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. Lei Federal nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm). Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/5692.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5692.htm). Acesso em: 28 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Ministério de Estado da Educação e do Desporto. Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994. Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1994b.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9394.htm). Acesso em: 23 maio 2023.

BRAY, M.; THOMAS, R. M.. Levels of comparison in educational studies: different insights from different literatures and the value of multilevel analyses. *Harvard Educational Review*, v. 65, n. 3, p. 472-490, 1995. DOI: <https://doi.org/10.17763/haer.65.3.g3228437224v4877>. Disponível em: <https://meridian.allenpress.com/her/article-abstract/65/3/472/31651/Levels-of-Comparison-in-Educational-Studies>. Acesso em: 31 maio 2023.

BEREDAY, G. Z. F. **Método comparado em educação**. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Universidade de São Paulo, 1972.

FRANCO, M. C. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*, Campinas, São Paulo, ano XXI, n. 72, p. 197-230, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302000000300011>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/alexGMSnNdj7LYCdPrgFNp7C5Q/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 maio 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA [INEP]. Portaria nº 250 de 05 de julho de 2021. Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021. Brasília, DF: INEP, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-250-de-5-de-julho-de-2021-330276260>. Acesso em: 28 maio 2023.

LIBÂNEO, J. C. Organização e gestão da escola: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

MANZON, M. Comparações entre lugares. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark et al. (org.). **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015. p. 127-167.

MARTINS, C. M. de C Argentina e Brasil: uma análise comparativa do Sistema Nacional de Avaliação. Universidade Estadual Paulista (Unesp), 2023.

NÓVOA, A. Modelos de análise de educação comparada: o campo e o mapa. In: SOUZA, Donaldo Bello; MARTINEZ, Alicia Silvia (org.). **Educação comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamá, 2009. p. 23-62.



## Capítulo 6

# GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA: PROPOSTAS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES

*Mariana Aparecida de Almeida LAURENTINO* <sup>32</sup>

*Carlos da Fonseca BRANDÃO* <sup>33</sup>

### Resumo

Este artigo constitui-se de um recorte de uma pesquisa de Mestrado em Educação do PPGE, UNESP/Marília, cujo objetivo principal foi comparar as propostas de gestão democrática da escola pública no Brasil e em Portugal, por meio do estudo da literatura, normativos e documentos escolares de cada país. No entanto, para este artigo nos propomos a discutir as propostas, desafios e possibilidades de Gestão democrática a partir da literatura brasileira. Para tal objetivo, utilizamos a metodologia da Educação Comparada (BEREDAY, 1972), que nos permite compreender nosso objeto de pesquisa, a partir dos seus diferentes aspectos, destacando as semelhanças e diferenças existentes entre os países. Dessa forma, diante dos inúmeros desafios urgentes e emergentes da escola pública, acreditamos que a gestão democrática das escolas se apresenta como elemento de apoio para o encaminhamento das suas soluções.

**Palavras-chave:** Gestão democrática. Brasil. Escola pública.

---

<sup>32</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGE/UNESP/Marília/SP/Brasil/ma.laurentino@unesp.br

<sup>33</sup> Professor Doutor Adjunto do Departamento de Educação da UNESP - Assis e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - Marília. E-mail: carlos.brandao@unesp.br

<https://doi.org/10.36311/2025.978-65-5954-618-3.p97-114>

## **Introdução**

Nossa discussão se apresenta a partir do método comparado em Educação, proposto por Bereday (1972), com destaque para o contexto brasileiro. A título contextual, nossa opção metodológica nos permite discutir nosso objeto de pesquisa a partir dos seus diferentes aspectos, sobretudo, compreender que ele se encontra nas questões educativas, porém não constrói-se somente nela.

Dessa forma, alinhando-nos a Bonitatibus (1989, p. 81) compartilhamos da ideia de que “[...] o impacto da educação está fortemente condicionado pelo contexto social, político e econômico, em que se insere o sistema escolar”, portanto, as pesquisas e estudos voltados para a solução ou, então, reflexão dos problemas inerentes à escola não podem negligenciar os diferentes contextos que influenciam o fazer e o saber educacional.

De modo a esclarecer como o uso da expressão gestão democrática das escolas surge no país, nossa discussão é sobre a visão de alguns autores brasileiros, entre eles, Paro (1998; 2000a; 2001; 2002), Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), Souza (2006; 2009; 2017), Sander (2009) e Vieira (2007) no que se refere a definição de gestão democrática, aos desafios de efetivar essa forma de gestão e aos princípios que organizam e orientam a prática democrática nas escolas. A opção pelo estudo das obras destes autores, se justifica a medida que ao realizarmos nosso levantamento bibliográfico, verificamos que estes autores produziram uma quantidade expressiva de obras acerca da temática em questão, além disso, são reconhecidos como referências bases para as pesquisas e estudos sobre a gestão.

### **A gestão democrática na literatura: propostas**

A ideia de gestão democrática da escola pública no Brasil, tão propagada nos discursos políticos e normativos educacionais, possui diversas interpretações, as quais são caracterizadas de acordo com perspectivas teóricas e ideais metodológicos. Diante disso, nos propomos, aqui, apresentar as diferentes visões sobre essa forma de gestão, destacando as semelhanças e diferenças entre os autores da área.

Nesse sentido, entendemos que os objetivos estabelecidos, a estrutura

organizativa e a posição política e social deixam clara a concepção de gestão adotada por uma escola. Para Libâneo (2001, p. 100) “O modo como uma escola se organiza e se estrutura tem um caráter pedagógico, ou seja, depende de objetivos mais amplos sobre a relação da escola com a conservação ou a transformação social”.

Embora com a origem remota da democracia no Brasil, devemos nos atentar não somente à sua conotação etimológica de “governo do povo” ou numa versão mais formal, como “vontade da maioria”, e sim, “em seu significado mais amplo e atual de mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente” (PARO, 2001, p. 10).

De modo geral, Paro (1987) defende a ideia de que independente do uso do termo administração ou gestão, o que se deve destacar é em função de qual objetivo esta administração/gestão existe. Em uma de suas entrevistas<sup>34</sup> o autor discute essa relação, afirmando utilizá-las como sinônimos<sup>35</sup>, pois o que deve importar é a sua efetivação nas escolas, para tanto, o autor define esta categoria como “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos” (PARO, 1987, p. 18-19).

Nesse viés, a gestão democrática da escola pública é entendida como mediação para alcance dos objetivos fins da escola. O seu caráter mediador se dá por meio das “atividades-meio”, ou seja, atividades de direção escolar, secretaria, de assistência aos alunos e pais, zeladoria e vigilância, assim como pelas “atividades-fim”, compreendida como a relação de ensino e aprendizagem (PARO, 2001). No entanto, o autor acrescenta que,

[...] embora toda administração tenha a característica básica de mediação, não significa que toda administração seja idêntica. Precisamente por ser

---

<sup>34</sup> Gestão Escolar Democrática - Prof. Vitor Henrique Paro (Entrevista completa) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WhvyRmJatRs>. Acesso em 14 out. 2021.

<sup>35</sup> Em nosso texto tratamos as expressões administração e gestão como sinônimos no Brasil, todavia ao tratar dessa categoria optamos pela expressão gestão democrática da escola pública, tendo em vista a sua presença nas leis educacionais nacionais brasileiras.

mediação a determinado fim, a administração tem que adequar-se (nos métodos e nos conteúdos de seus meios) ao objetivo que pretende alcançar, diferenciando-se, portanto, à medida que se diferenciam os objetivos (PARO, 2001, p. 95, parênteses no original).

Nessa perspectiva, Libâneo (2001, p. 78) acrescenta que a ação de gestão é representada pela discussão coletiva e o cumprimento das decisões tomadas, refere-se também à “atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para se atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos. Nesse sentido, é sinônimo de administração”.

A gestão democrática da escola pública como demonstra ser na visão de Souza (2006),

[...] pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, através do qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre os dos demais sujeitos, ao ponto de, na medida do possível, levar os demais sujeitos a agirem como elas pretendem (SOUZA, 2006, p. 113).

Diante disso, em outra obra, o autor acrescenta que esse processo político ao qual se refere à gestão democrática da escola pública, possibilita que “as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas” (SOUZA, 2009, p. 125).

Outra característica observada sobre a gestão, é que ela representa a materialização dos interesses e anseios da sociedade, que são transformados em políticas públicas educativas, as quais, de acordo com Vieira (2007, p. 59), envolvem “três dimensões: o valor público, as condições de implementação e as condições políticas”, respectivamente referem-se ao sentido e à necessidade da política para a sociedade, possibilidade de alcance e cumprimento das ideias e aceitação política. Muitas propostas para a educação não são possíveis de se concretizar, pois esbarram nessas condições, inibindo a

consolidação de políticas que poderiam colaborar com a qualidade da educação ofertada aos alunos.

A gestão democrática das escolas públicas, segundo Ferreira e Sturmer (2010, p. 156), “é uma forma contemporânea de administração educacional que seduz pelas suas promessas de igualdade e solidariedade na escola, integração escola-comunidade”. No entanto, este termo ainda recebe algumas críticas, pois o associam com “governo dos alunos”, tendo em vista a defesa pelas necessidades e interesses de toda equipe escolar, em especial, a dos alunos, segmento central no desenvolvimento e cumprimento da prática democrática nas escolas.

Nessa esteira, o autor entende que concepção democrático-participativa, defendida como a concepção mais próxima dos princípios e práticas de gestão democrática da escola pública, pois,

[...] baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação do pessoal da escola. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de gestão em que as decisões são tomadas coletivamente e discutidas publicamente. Entretanto, uma vez tomadas as decisões coletivamente, advoga que cada membro da equipe assumira sua parte no trabalho, admitindo-se a coordenação e a avaliação sistemática da operacionalização das decisões tomadas dentro de uma real diferenciação de funções e saberes (LIBÂNEO, 2001, p. 98).

### **A gestão democrática na literatura: desafios**

Contudo, compreender o que é e como se constrói a gestão democrática da escola pública, requer também a compreensão sobre seus desafios, ou seja, as dificuldades enfrentadas na falta de condições de implementação e colaboração. Diante disso, destacamos algumas visões dos autores da área sobre possíveis obstáculos para a construção dessa forma de gestão nas escolas públicas. Nesse sentido, certos de que a prática participativa é considerada um dos princípios mais importantes para a consolidação da gestão democrática, devemos, segundo Paro (1998, p. 18-19, grifos do autor), nos atentar em compreender como ocorre esse processo de participação, pois “se a participação depende de alguém que *dá* abertura ou que *permite* sua manifestação,

então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza: não pode existir ‘ditador democrático’”.

Além disso, destacamos a necessidade de refletir sobre como originou a democracia nas escolas públicas e como ela se encontra atualmente, tendo em vista que “ela se efetiva como um conjunto de regras que estabelecem a lógica da representação, considerando que não é possível todos discutirem e decidirem tudo todo o tempo” (SOUZA, 2009, p. 132). Diante disso, cabe a reflexão sobre como esses processos de tomadas de decisão, necessários para a construção de uma gestão democrática, poderiam ocorrer de modo que não se caracterizem como mais um empecilho para a escola resolver, e sim, um meio para facilitar o trabalho dela.

Nessa perspectiva, podemos identificar algumas críticas sobre a realidade democrática nas escolas públicas, pois “[...] desde quando a democracia foi elevada à condição de melhor forma de governo possível (ou da menos má) o ponto de vista a partir do qual os regimes democráticos passaram a ser avaliados é o das promessas não cumpridas” (BOBBIO, 1986, p. 20, parênteses no original).

Paro (2001) tece sua crítica sobre a visão tradicionalista que se tem sobre a gestão da escola pública, pautada em uma administração empresarial capitalista, que acredita que “[...] basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas, para se resolverem todos os problemas da educação escolar” (PARO, 2001, p. 96).

Silva Júnior (2002, p. 202, aspas no original) em sua obra faz uma discussão sobre os interesses que estão por trás da inclusão do adjetivo “democrática”, automaticamente acrescido à expressão gestão, como determinação legal e um jogo conceitual/intencional “os adjetivos ‘democrática’ e ‘participativa’ sobrepõem-se ao adjetivo ‘pública’ que melhor indicaria o sentido da administração ou da gestão pretendida”.

### **A gestão democrática na literatura: possibilidades**

Ademais, evidenciamos que os autores brasileiros também apresentam em suas obras as possibilidades de efetivar essa gestão democrática nas escolas

por meio dos seus princípios<sup>36</sup> desse modo, apresentamos os princípios identificados na literatura, destacando o que os autores compreendem como devem ser promovidos nas escolas e quais os desafios que cercam essa normatização.

É sabido que não existe um método pronto para consolidar a gestão democrática nas escolas e que ela se constrói no cotidiano, na prática escolar. Nessa perspectiva, Paro (1998) defende que na construção da democratização da escola pública, torna-se necessária a adoção de algumas medidas na sua estrutura político-administrativa, incentivando e viabilizando por meio de,

[...] processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares; conselhos de escola formados pelos vários segmentos da unidade escolar (pais, alunos, professores, funcionários) e com efetiva função política de direção da escola; grêmio estudantil; associação de pais, professores e funcionários, como fóruns de constante discussão dos múltiplos interesses, bem como outros recursos institucionais que facilitem o permanente acesso de todos os interessados aos assuntos que dizem respeito à vida da escola (PARO, 1998, p. 79-80).

Alinhado à ideia de Paro (1998) e, considerando a prática da gestão democrática como um processo político, a qual possui como base primordial a participação efetiva de todos os envolvidos, Souza (2006) acredita que a gestão da escola pública, de modo a atender as necessidades e especificidades de uma gestão democrática deve basear-se,

[...] no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2006, p. 130).

O trabalho da gestão escolar existe em função do seu objetivo principal, no entanto, compromete-se com o cumprimento de objetivos indiretos à

---

<sup>36</sup> A opção pela palavra “princípios”, ao tratarmos das formas de efetivar a gestão democrática nas escolas se deve ao campo semântico que a palavra faz parte, ou seja, entre os diferentes sentidos, destacamos que ele pode significar “o que serve de base a alguma coisa; causa primeira, raiz, razão” Disponível em: <https://www.google.com/search?q=princ%C3%ADpios>. Acesso em: 18 out. 2021.

prática de ensino e aprendizagem, responsabilizando-se conjuntamente com a organização do trabalho coletivo, com as qualificações, formação e planejamento do educador, com as relações humanas, administração dos recursos materiais e avaliação da ação escolar (LIBÂNEO, 2001). A este respeito, destacamos alguns dos princípios<sup>37</sup> mais discutidos na literatura brasileira que demarcam as práticas democráticas dentro das escolas públicas, são eles: democratização das informações/trabalho coletivo, participação, autonomia, órgãos colegiados (Conselho de escola e de classe, APM e Grêmios estudantis) e seleção dos diretores de escola.

Entre os princípios mais comumente discutidos na literatura brasileira, cabe destacar a necessidade do amplo acesso às informações para a real democratização da gestão escolar, haja vista que para haver um trabalho coletivo, é necessário o conhecimento acerca do fenômeno em discussão, suas condições e principais elementos que o cercam. Assim, “A democratização da informação envolve o acesso de todos às informações, canais de comunicação que agilizem o conhecimento das decisões e de sua execução” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 461).

Para os autores, ao buscar a construção de uma escola democrática, é preciso que os dirigentes se atentem aos mecanismos de mudança de práticas, buscando sempre deixar claro o que “[...] esperam da inovação que querem introduzir, mediante formas participativas de discussão e de tomadas de decisão. Ao mesmo tempo, devem considerar as inseguranças, as dificuldades, o medo de cometer erros com que as pessoas enfrentam a inovação” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 533). Nesse sentido, destaca-se a necessidade de compartilhar entre a equipe escolar (entendida aqui, como todos os profissionais da educação, alunos e famílias), sobre o como e o que se pretende alcançar a partir da construção de uma escola democrática, de modo que tenham claro o real significado da sua importância para a qualidade da escola pública.

Quanto ao princípio da participação na construção de uma gestão democrática da escola pública, podemos perceber que ele é o mais citado nas obras dos autores brasileiros, ao se tratar da democratização da gestão. Isso se justifica, pois após o artigo 14 da LDB/96, grande parte dos normativos

---

<sup>37</sup> Os princípios citados foram selecionados a partir da literatura aqui apresentada.

nacionais, estaduais e municipais ao se tratar da gestão democrática, imediatamente referem-se à participação, seja ela dos profissionais da educação na elaboração do PPP das escolas ou da equipe escolar (professores, equipe gestora, alunos, funcionários e famílias).

Nessa esteira, Riscal (2009), considera ainda que a concepção de gestão democrática possui diferentes definições e formas de implementação, pois “o fato de a legislação em vigor determinar de forma veemente que a gestão da educação deve ser democrática obrigou a maioria dos sistemas de ensino, municipal, estadual e federal a adotar, de forma mais sutil ou mais expressiva, mecanismos de participação da população” (p. 74).

Nessa perspectiva, podemos perceber que participação da comunidade escolar, pode referir-se à “intervenção dos profissionais da educação e usuários (alunos e pais) na gestão da escola” (LIBÂNEO, 2001, p. 113, parênteses no original). O autor ainda acrescenta dois sentidos dessa participação: o primeiro “como meio de conquista da autonomia da escola [...] constituindo-se como prática formativa, como elemento pedagógico, metodológico e curricular” e outro sentido de participação apontado pelo autor representa “processo organizacional em que os profissionais e usuários da escola compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão” (LIBÂNEO, 2001, p. 113).

De acordo com o autor supracitado, a participação é um dos princípios mais importantes para a democratização da escola, pois defende a qualidade da educação oferecida e a relação entre todos os segmentos da escola.

A participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece uma aproximação maior entre professores, alunos, pais (LIBÂNEO, 2001, p. 79).

No entanto, a participação só se torna efetivamente democrática quando os sujeitos da escola, na possibilidade de participar, têm livre abertura para expor suas ideias e dúvidas, sem distinção dos demais. Para Gadotti (1994,

p. 2) “participar da gestão significa inteirar-se e opinar sobre os assuntos que dizem respeito à escola, isso exige um aprendizado que é, ao mesmo tempo, político e organizacional”. Para o autor, a gestão democrática não é a solução de todos os problemas da escola, contudo possui provas teóricas e experimentais de que ela é essencial à qualidade da educação.

Gohn (2011) baseada na concepção democrática de participação, entende que participar na gestão das escolas públicas é, ao mesmo tempo, dividir responsabilidades com a comunidade educativa. Desse modo, defende a ideia de que o tema da participação,

[...] é uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História. Nesse olhar, observamos que as questões envolvidas no universo da participação são muito mais antigas que a própria formulação do conceito. O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização (GOHN, 2011, p. 16).

Expostas algumas considerações sobre o sentido de participação democrática, avançamos para a sua importância na democratização da gestão. Nesse sentido, a partir dos autores estudados, pudemos perceber que a participação como mecanismo para a construção da prática democrática nas escolas públicas brasileiras, constitui-se como elemento primordial, tendo em vista que o envolvimento de toda a comunidade escolar nas tarefas e funções da escola contribui significativamente na sua dinâmica na medida em que, ao se responsabilizarem por parte das obrigações da escola, logo, estarão responsabilizando-se pelo ensino e pela aprendizagem das crianças.

Segundo Paro (2001), para que as instituições escolares possam ampliar o número e a qualidade da participação das famílias, é preciso que a educação escolar tenha maior proximidade com a educação familiar, cujo diálogo, respeito e conhecimento em ambos os lados possam fazer parte da relação escola e família. Nesse contexto,

[...] a participação da população na escola ganha sentido, assim, na forma de uma postura positiva da instituição com relação aos usuários, em especial aos pais e responsáveis pelos estudantes, oferecendo ocasiões de diálogo, de convivência verdadeiramente humana, em suma, de participação na vida da escola [...] mostrando-lhes quão importante é sua participação e fazendo uma escola pública de acordo com seus interesses de cidadãos (PARO, 2001, p. 98).

Libâneo (2001, p. 114) acredita que para tornar essa participação da comunidade mais efetiva na escola, é necessário que eles se sintam “responsáveis pelas decisões que os afetam num âmbito mais amplo da sociedade”, ou seja, incluí-los nos processos decisórios da escola, deixando clara a importância da sua participação para a melhoria e desenvolvimento da instituição, bem como tornar acessível as informações, o conhecimento e a avaliação dos serviços escolares.

Nessa perspectiva, indo ao encontro de Freire (2004), acreditamos e defendemos a construção de uma escola pública democrática, a partir do tomar parte, isto é, de fazer da escola “sua” responsabilidade sem medir esforços para contribuir com o que for necessário.

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós, que é o de assumir esse país democraticamente (FREIRE, 2004, p. 7).

Ainda que a participação dos profissionais da educação seja indispensável às tarefas escolares, acreditamos que para a democratização da gestão da escola, é preciso superar a ideia de participação somente destes, limitando-se aos mandos e comandos do Estado, é preciso,

[...] envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir, por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento de educação escolar em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade (PARO, 2001, p. 97).

Outro princípio fortemente citado nas pesquisas e estudos sobre a gestão democrática é o da autonomia escolar, o qual representa um dos princípios mais relevantes na e para a democratização da gestão, já que a possibilita a “livre escolha de objetivos e processos de trabalho e a construção conjunta do ambiente de trabalho” (LIBÂNEO, 2001, p. 80). Acrescentando a essa ideia, o autor ressalta que a autonomia escolar está no poder decisório da escola sobre suas ações e organização, bem como na independência da administração de seus recursos financeiros, administrativos e pedagógicos.

A autonomia no cotidiano das escolas, representa o poder de decidir os rumos da instituição, definindo seu projeto pedagógico, traçando o seu próprio caminho, administrando seus recursos financeiros, pedagógicos e administrativos. Ainda que a escola dependa funcionalmente das políticas públicas, cabe ao poder central responsabilizar-se pela validade autônoma das instituições, ao passo que a autonomia não pode ser apenas um discurso político, segundo o qual o Estado se exime das suas responsabilidades com a escola e declara autonomia à elas, porém sem condições financeiras, humanas e materiais (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Acreditamos que essa falsa autonomia, representada pela transferência de responsabilidades do Estado para as escolas, configura-se como um mecanismo de monitoramento do próprio Estado sobre os municípios, pois,

[...] o Estado, ao mesmo tempo em que define prioridades e metas, monitora os resultados, conforme as orientações do novo modelo gerencial. Portanto, as propostas de descentralização e autonomia atuais têm mais a ver com a transferência de encargos de uma esfera para a outra ou com a ‘terceirização’, como preferem alguns, do que propriamente ampliação do poder de decisão, mantendo-se a tendência centralizadora (CARVALHO, 2011, p. 15, aspas no original).

No que se refere aos órgãos colegiados da escola, são considerados elementos essenciais na construção de uma gestão democrática, todavia, a garantia apenas da sua existência normativa tampouco garante a sua validade, tendo em vista que são órgãos de representação participativa e, como vimos anteriormente, a participação da comunidade e das famílias ainda se apresenta como uma falácia na escola.

Em síntese, o Conselho de Escola ou Conselho Escolar, configura-se como órgão deliberativo, consultivo, avaliativo e fiscalizador, compete “[...] discutir a proposta pedagógica da escola, a qualidade do ensino, o Currículo, apontar falhas e buscar soluções conjuntas para os problemas” (DALBERIO, 2008, p. 6). Por meio da participação da comunidade escolar, discute-se, implementa-se, acompanha-se, avalia-se todas as decisões sobre a vida da escola. No que se refere o funcionamento e objetivo desse conselho, destacamos que ele é considerado um instrumento de democratização devido à sua composição, que conta com a participação de diferentes membros da comunidade escolar cuja função é o debate e a construção do saber.

Em contrapartida, a estrutura atual dos órgãos colegiados das escolas representa uma distorção da sua real função. Paro (1998, p. 102) evidenciou que o Conselho de Escola do modo como está organizado atualmente “[...] fica, quase sempre, na dependência da vontade política do diretor para funcionar adequadamente, de maneira a servir como veículo de democratização da escola”.

O Conselho de Classe é um órgão muito associado ao anterior, Dalberio (2008, p. 7) acredita que existe um equívoco no seu uso e compressão, pois ele “deve representar um apoio, uma estratégia de ação, na qual todos se reúnem tendo em vista a melhoria dos resultados do processo de ensino”. É muito comum a confusão sobre o sentido desse órgão nas atividades da escola, contudo, é neste espaço que são discutidos e pensados, métodos para proporcionar melhores condições de ensino e aprendizagem, bem como rever atitudes e soluções a respeito da vida escolar dos alunos.

A APM representa outro órgão colegiado da escola, que auxilia na gestão das atividades escolares (administrativas e financeiras), com o auxílio de pais, professores e funcionários. Sem fins lucrativos, ela é uma entidade jurídica a qual apoia financeiramente a gestão escolar, gerando recursos e aplicando-os. Segundo Paro (2000), na escola pública, a APM é uma das formas de garantia de ação coletiva, o autor ressalta que ela é uma instituição auxiliar, de caráter obrigatório, que tem como finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência à escola e na integração família, escola e comunidade.

O Grêmio Estudantil representa outro órgão de participação, porém voltado para a formação civil e política dos alunos. Dalberio (2008) ressalta que este órgão deve ser ainda mais difundido nas escolas, devido ao próprio

sentido da sua existência, pois já que a escola existe em função da formação, desenvolvimento e aprendizagem dos alunos, nada mais justo que propiciar espaços para que estes possam experimentar a vida em sociedade, vivenciando essas situações no espaço da escola. Nesse sentido, o autor, acredita que “a escola existe para ele, para sua boa formação em todos os aspectos. Precisa aprender também a ler criticamente o seu mundo, conhecer e reivindicar seus direitos, cumprir conscientemente os seus deveres e aprender a ser cidadão” (DALBERIO, 2008, p. 7).

E por fim, outro princípio orientador das práticas de gestão democrática das escolas públicas brasileiras, muito comum nos textos e discussões entre autores, refere-se à seleção dos diretores de escola, em especial, seus diferentes meios de acesso ao cargo evidenciados no país. No Brasil, o centro das discussões e decisões na escola está concentrada na figura do diretor, sendo ele o responsável último legal por tudo e todos na instituição. Por tudo isso, a profissão de diretor de escola recebe inúmeras críticas, desde a forma como ele é admitido ao cargo até à sua função, tida como preposto do Estado. De acordo com Paro (2011, p. 44), para a escolha dos diretores escolares existem três modalidades mais utilizadas, quais sejam: a “nomeação pura e simples pelo poder executivo, concurso público, e eleição pela comunidade escolar”.

No Brasil essas diferentes modalidades, são representadas segundo Vieira e Vidal (2015, p. 27) pela predominância de “seleção 9,7%, eleição 19,9% e seleção mais eleição 13,2%, indicação técnica 11,4%, indicação política 21,7% ou outra forma de indicação 12,8%”, isso indica que grande parte das escolas públicas brasileiras tem seus diretores escolares indicados ora por questões técnicas ora por questões políticas.

Essa posição expressiva nos dados das autoras aponta para uma defesa da figura do diretor como um *continuum* do Estado, o qual deve obedecer e cumprir cegamente aquilo que seu superior estabelece, caso contrário, por indicação ele assume o cargo, por indicação ele também poderá ser substituído. Paro (2011) tece sua crítica sobre a admissão destes profissionais por nomeação/indicação do poder executivo, pois o candidato é escolhido não pela sua capacidade, experiência ou conhecimento, e, sim, pela afinidade com o partido, trazendo como embasamento o critério político-partidário.

Quanto à escolha por concurso público, Paro (2011, p. 46) faz a crítica

sobre essa modalidade, pois entende que ela “tem como justificativa a pretensa imparcialidade presente no critério técnico, aferido em exames, que não favorece ninguém pessoalmente, mas visa selecionar de forma objetiva os que provarem possuir os conhecimentos exigidos”. O autor considera que nessa modalidade o critério mais valorizado é o conteúdo técnico dos candidatos, desconsiderando outros aspectos de suma importância para o cargo de diretor escolar.

A opção pela seleção de diretores por meio das eleições é considerada a melhor entre as modalidades mais citadas, pois atende aos princípios democráticos, ao mesmo tempo em que valoriza os interesses dos usuários da escola. Ledesma (2008, p. 37) evidencia que a opção pelas eleições de diretores vem “[...] sendo identificada como mecanismo que visa superar formas tradicionais e clientelistas de indicação dos dirigentes”, ainda muito presentes nos estados brasileiros.

No entanto, diante do contexto político o qual estamos inseridos, vemos que a democracia e autonomia nas escolas públicas vêm se perdendo em meio as novas reformas e políticas públicas para a educação, representadas pelas imposições conservadoras do atual governo, as quais tendem a favorecer a militarização das escolas, com controle ideológico, redução do papel do Estado, reformas econômicas e administrativas, as quais reproduzem um desmonte da educação pública induzindo assim à privatização dos serviços públicos. Desse modo, chamamos a atenção, para as faltas de políticas públicas que garantem de fato, condições de funcionamento dessas instituições e portanto, validem a democracia e autonomia das escolas públicas brasileiras.

### **Considerações Finais**

Sob o olhar da literatura brasileira, observamos que a gestão democrática é a melhor forma de conduzir as instituições escolares. Não obstante, ainda que a efetivação da gestão democrática nas instituições escolares encontre-se a mercê das políticas, vimos na literatura a valorização dos atores escolares, ao destacarem as ações democráticas desenvolvidas pelas escolas públicas brasileiras, mesmo em contexto adverso. Além disso, observamos uma preocupação em oferecer às instituições escolares um suporte teórico sobre suas decisões, na indicação de meios e alternativas de apoio, para irem além do cumprimento das determinações legais.

A defesa por uma gestão democrática da escola pública, é uma posição comum entre os políticos, teóricos e profissionais da educação, mesmo porque ela possui características importantes na luta pelos direitos da sociedade, bem como pela qualidade da educação. Além disso, a gestão com princípios e ideais democráticos nas escolas, garantem uma liberdade crítica de expressão, onde os envolvidos têm abertura para expor suas ideias, angústias e defender aquilo em que acreditam. Dessa forma, diante dos inúmeros desafios urgentes e emergentes da escola pública, acreditamos que a gestão democrática das escolas se apresenta como elemento de apoio para o encaminhamento das suas soluções.

### Referências

BEREDAY, G. Z. F. **Método comparado em educação**. Companhia editora Nacional. Universidade de São Paulo. 1972.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONITATIBUS, S. G. **Educação Comparada**: conceitos, evolução, métodos. São Paulo: EPU, 1989.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. [Portal] Ministério da Educação. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf). Acesso: 17 mar. 2021.

CARVALHO, E. J. G. de. **Gestão da educação**: em perspectiva comparada Brasil-Portugal. Brasil, 2011.

FERREIRA, L. S. STURMER, A. B. A gestão democrática nas escolas públicas de Santa Catarina. Educação: **Revista do Centro de Educação UFSM**, V. 35, p. 155-168, 2010.

FREIRE, P. **Educação e participação comunitária**. Inovação, v. 9, n. 3. 2004.

GADOTTI, M. **Gestão democrática e qualidade de ensino**. Belo Horizonte, 1º Fórum Nacional Desafios da qualidade total no ensino público, 1994.

GOHN, M. G. Participação: Paradigma, teorias, definições, representações e significados. In: **Conselhos gestores e Participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.15-32.

LEDESMA, M. R. K. Gestão escolar: desafios e enfrentamentos. In: **Gestão escolar: desafios dos tempos**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, 2008. p.18-46.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e Gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIBÂNEO, J. C. OLIVEIRA, J. F. TOSCHI, M. S. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LORDÊLO, J. A. C. Publicização da gestão escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do Estado? **RBPAE**, v. 17, n.2, jul./dez. 2001.

MILITÃO, A. N. **A complexidade da administração/Gestão escolar**: limites e possibilidades. 320 f. Tese de Doutorado. Unesp, campus de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2015.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 2ª ed. São Paulo: Ática, 1998.

PARO, V. H. **Administração Escolar**. São Paulo: Cortez, 2000a.

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. Estrutura da Escola e direção colegiada. In: PARO, V. H. **Crítica da Estrutura da Escola**. São Paulo: Cortez, 2011, p.31-78.

RISCAL, S. A. **Gestão democrática no cotidiano escolar**. São Carlos: EdUFSCar, 2009. 117 p. (Coleção UAB-UFSCar).

SANDER, B. Gestão educacional: concepções em disputa. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

SILVA JUNIOR, C. A. da. O espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, L. M. FERREIRA, N. S. C. (orgs.). **Políticas e gestão da educação**: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese de Doutorado em Educação: História, Política e Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006.

SOUZA, A. R. **Explorando e construindo um conceito de gestão escolar**

**democrática.** Belo Horizonte, Educação em Revista, v. 25. n. 03. p. 123-140, dez. 2009.

VIEIRA, S. F. Política(s) e Gestão da Educação Básica: visitando conceitos simples. **RBP**AE – v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Gestão democrática da escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo. **Revista Iberoamericana de educación**, 2015, Issue 67, p.19-38.

## Capítulo 7

# EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL E EM PORTUGAL: UM ESTUDO COMPARADO BASEADO NA TEORIA CRÍTICA DA SOCIEDADE

*Stelamary Aparecida Despincieri LAHAM*<sup>38</sup>

*Carlos da Fonseca BRANDÃO*<sup>39</sup>

### Resumo

O capítulo que se segue, apresenta os resultados de uma pesquisa de doutorado e está inserida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) Campus de Marília, na linha de pesquisa de Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais. O presente texto apresenta um estudo comparado e internacional tendo como polos de comparação a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) no Brasil e a Universidade Aberta de Portugal (UAb), de Portugal. A partir da perspectiva da Teoria Crítica da Sociedade, da abordagem crítica da educação comparada, da reflexão sobre a educação a distância inserida em uma sociedade globalizada e neoliberal, buscamos como objetivo verificar em que medida os sentidos e significados revelados

---

<sup>38</sup> Professora Doutora – Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA – Assis. E-mail: stelamary.laham@fema.edu.br

<sup>39</sup> Professor Doutor Adjunto do Departamento de Educação da UNESP - Assis e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - Marília. E-mail: carlos.brandao@unesp.br

<https://doi.org/10.36311/2025.978-65-5954-618-3.p115-143>

acerca da EaD nessas instituições, indicam as tensões e contradições no processo de implantação e operacionalização dos cursos, que se aproximam ou distanciam da racionalidade tecnológica. Para isso, foi realizado um estudo descritivo de abordagem qualitativa com base na pesquisa bibliográfica e documental por meio da Educação Comparada. Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram: levantamento de revisão bibliográfica que trata dos aspectos históricos e legais da educação distância em Portugal e no Brasil, documentos oficiais das instituições, documentos oficiais de órgão do governo dos dois países, documentos oficiais de organismos internacionais que versam sobre o tema. O referencial teórico para análise teve como base os conceitos de racionalidade tecnológica e pensamento unidimensional de Herbet Marcuse. Como resultado evidenciamos que a EaD, nas instituições pesquisadas, fortemente associadas às tecnologias digitais da informação e comunicação, apresentam marcas da racionalidade tecnológica, e que quanto mais se aproximam das características da globalização e o neoliberalismo impostos à educação, imputam aos indivíduos o pensamento unidimensional.

**Palavras-chave:** Educação Comparada. Educação a Distância. Educação Superior. Teoria Crítica da Sociedade. Racionalidade Tecnológica.

## Introdução

As relações entre os homens, o trabalho e a própria inteligência, se pautam na mudança incessante de dispositivos informacionais de todos os tipos (THOMPSON, 2011). Assim, a era eletrônica, resultante das invenções tecnológicas, se impõe ao homem, transformando seus sentidos e seu pensamento (BELLONI, 2001, p. 58). Sociedade do Conhecimento, Sociedade da Informação, Sociedade em rede, são algumas denominações criadas e consolidadas no imaginário social recente, para descrever o presente momento em que a humanidade está imersa. Denominações essas que carregam em si, conceitos imbuídos de ideologia. Independente do conceito que se adote, o fato é que novas maneiras de pensar e de conviver estão sendo elaboradas no mundo das comunicações e informação por meio de tecnologias digitais cada vez mais aprimoradas.

Uma denominação que entendemos interessante apresentar é a de Mill (2010, p. 29), o qual nomeia esse período contemporâneo de “Idade Mídia”.

Para esse autor, a comunicação em massa, cada vez mais rápida, alinhada aos aparatos tecnológicos do estado capitalista neoliberal “[...] trouxe a possibilidade de capilarizar a sociedade e colonizar a subjetividade de cada um dos seus membros”, apresentada e posta em prática como “uma nova forma de manipulação capitalista, mais perversa, apesar de menos agressiva aos indivíduos” (MILL, 2010, p.29). Corroborando com essa ideia, Belloni (2001, p. 54) argumenta que a novidade não mais reside na mecanização do trabalho, como antes. Agora, a novidade passa pela mecanização da vida em geral, da esfera privada da vida social: o lazer, a cultura, a vida doméstica. O que presenciemos é uma era em que o capital faz uso das tecnologias de informação e comunicação, e das técnicas e tecnologias que estruturam as novas redes comunicacionais, “para colonizar os indivíduos em si, estando interessados nisso ou não”. Ou seja, por meio da tecnologia, emergem novas formas de controle e coesão social cada vez mais eficazes, “uma vez que elas são também mais agradáveis.”

Diante desse cenário, é interessante considerar que, além disso, nos últimos anos, o capitalismo conseguiu produzir um discurso tecnológico, em que se disseminou certa obrigatoriedade na adoção das tecnologias digitais. Esse movimento estimulou não apenas o desenvolvimento de novas tecnologias de base informacional e comunicacional, mas também criou certa “necessidade” de incorporação dessas tecnologias nos diversos setores da economia, e o setor educacional não poderia ser exceção. (MILL, 2010, p. 32).

É nesse sentido que Costa e Silva (2019, p. 6) trazem como um novo conceito relacionado a educação o termo “novo neoliberalismo acadêmico”, conceito este que segundo as autoras, “descreve a exacerbação das características historicamente registradas na mercantilização capitalista no ensino superior.” Costa e Silva (2019) explicam que os organismos internacionais moldaram as características do ensino superior de acordo com os ditames do neoliberalismo, criando políticas com promessa de serem inclusivas, como a oferta de cursos em novas modalidades que seriam mais flexíveis, a cultura do empreendedorismo nas universidades, difusão do gerencialismo e a precarização das relações de trabalho nas instituições de ensino superior públicas.

Dessa forma, no contexto estrutural da mundialização do capital, o qual determinou mudanças profundas no mercado mundial e em todas as esferas da

sociedade, as novas tecnologias de informação e comunicação são projetadas na relação de produção capitalista. E nesse sentido, na área educacional, passam a configurar as linhas que dão origem a uma geração da Educação a Distância (EaD). É nessa fase contemporânea da EaD, marcada pelo redimensionamento espaço-temporal do processo ensino-aprendizagem viabilizado por meio das novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente pelo uso do computador pessoal e da internet, que essa pesquisa é delimitada.

A relação da expansão da modalidade de Educação a Distância com o neoliberalismo, como uma proposta de para a orientação mercantilista do ensino, que enquadra a educação como um serviço a ser comercializado, não é nova. Autores como Belloni (2001), Frigotto (2003), Mill (2006) e Nascimento (2011) ressaltam que as demandas atuais de educação foram formuladas a partir de novas categorias – sociedade do conhecimento, qualidade total, educação para a competitividade, formação abstrata e polivalente. Nesse sentido, Nascimento (2016, p. 26) destaca dentre essas novas categorias, a “sociedade do conhecimento”, pois, segundo ele, é “usada pelos ideólogos do capital para “fetichizar” as novas tecnologias de informação e comunicação na medida que alegam que é por meio dela que a informação e o acesso ao conhecimento potencializam a vida em sociedade.” Essas concepções têm sido amplamente difundidas no imaginário dos sujeitos sociais pela ideologia dominante e estão presentes inclusive no âmbito acadêmico e institucional.

Medeiros (2019), ao realizar uma pesquisa comparada entre as formas de gestão da Educação a distância dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no Brasil, constatou por meio de questionários destinado aos gestores dessas instituições que, a ideia de EaD como “caminho sem volta” é institucionalizada por esses profissionais dessas instituições. Nesse sentido, para Medeiros (2019, p. 146), “a ideia de ‘caminho sem volta’ é parte de uma representação coletiva que associa a EaD às novas tecnologias e à necessidade de se conformar com o que está posto, de se adaptar à realidade.”

Os dados estatísticos sobre a educação a distância, nos últimos anos, são reveladores. Costa (2010, p. 38), com referência a oferta de cursos na modalidade EaD, já apontava em sua pesquisa que, após 1996, houve um significativo crescimento do setor privado na oferta de vagas no Ensino Superior, sendo que, como ressalta a autora, foi à partir de 2000, com a publicação da

Sinopse Estatística da Educação Superior: 2000 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) que pudemos ter a ideia da ampliação da oferta de vagas especificamente na modalidade a distância e que essa, estava na esfera privada, gerando um aumento de 4.700%, no período de 2001 a 2006.

Atualmente, com a publicação do Decreto Nº 9.057/2017, mudanças na legislação brasileira sobre EaD, “facilitaram” ainda mais o aumento da oferta de cursos na modalidade. Como consequência, a expansão do sistema ocorreu pela multiplicação de estabelecimentos isolados e faculdades da iniciativa privada, que se voltavam primordialmente para o ensino de graduação; e o setor público foi orientado a manter universidades que associassem ensino, pesquisa e extensão. Em 2020 foi ofertado o total de 19.626.441 vagas de cursos de graduação no Brasil, das quais 68,9% a distância e 31,1% presenciais. Além disso, 95,6% das vagas foram ofertadas na categoria privada, contra 4,4% ofertadas na categoria pública. Vale dizer que, do total de vagas presenciais, 11,9% são públicas e 88,1% são privados; das vagas a distância, 1,0% são públicas e 99,0% são privados.

Nosso interesse nessa pesquisa não esteve ligado aos cursos ofertados na modalidade EaD na esfera privada, pois, o caráter mercantilista da educação nessa categoria administrativa de oferta de cursos é fato. Porém, acreditamos importante apresentar tais dados para confirmar que a introdução de mecanismos tecnológicos no processo formativo corresponde às exigências de uma sociedade identificada nos ditames da produção econômica, nos âmbitos sociopolítico e artístico-cultural, os quais exigem habilidades e competências condizentes à racionalidade técnica.

O debate travado aqui, tem relação com as instituições de ensino superior públicas, devido ao caráter que se tem colocado como grande inovação educativo-tecnológica representada pela EaD e seu potencial democrático de acesso à universidade. Dessa forma, políticas educacionais atreladas aos meios de comunicação representam ações nesse campo, como por exemplo, podemos perceber na justificativa para a fundação da Univesp, a quarta universidade pública do estado de São Paulo: Universidade Virtual do Estado de São Paulo, criada em 2012. Segundo Vogt (2009, p. 7) é a resposta do governo paulista a um enorme desafio: o de expandir o ensino superior gratuito por

meio da ampliação do número de vagas, utilizando metodologia inovadora, que associa o uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação às práticas tradicionais do ensino presencial, sem descuidar do compromisso com a qualidade na educação superior.

Assim, como isso se dá dentro da esfera pública, tendo em vista que, as instituições de ensino superior que oferecem cursos a distância, tem em sua concepção e missão explícitas, a democratização e universalização do ensino, a formação para autonomia e formação integral do sujeito, tão necessárias a sociedade emancipada. Quais são as formas reveladas na operacionalização desses cursos que se aproximam ou distanciam desse caráter mercantil da educação, tendo em vista características do sistema econômico dominante? Que tipo de racionalidade está presente? É possível que instituições públicas de ensino superior consigam se desvencilhar de retóricas hegemônicas, cujas estratégias de ensino estão inseridas em uma racionalidade tecnológica<sup>40</sup> adaptativa que obscurece a reprodução da desigualdade social?

As palavras de Mill (2010), exemplificam nosso entendimento:

[...] as tecnologias digitais trouxeram consigo inéditas possibilidades de comunicação ou interação entre sujeitos, isto é, trouxe-nos novas possibilidades de experimentar os tempos e espaços, pois a experiência espaço-temporal dos homens depende do desenvolvimento tecnológico da época considerada. Também no âmbito do trabalho e da educação isso é verdadeiro. Cabe questionar se as inovações tecnológicas implicam, necessariamente, inovações pedagógicas (MILL, 2010, p. 48).

A existência de uma relação direta entre mudança educacional e a inserção de novas tecnologias e mídias digitais, da forma como é divulgada nas propostas de EaD de algumas Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil, impede a ocorrência de posições críticas ou contrárias ao processo hegemônico característico da sociedade capitalista aprisionando o conceito de tecnologia a uma forma de ideologia empenhada na dominação do homem e que obscurece a reprodução da desigualdade social.

---

<sup>40</sup> O conceito de “racionalidade tecnológica” adotado para o trabalho é cunhada por Marcuse e será mais aprofundada na seção 4 Tecnologia: Emancipação ou controle, sendo um dos conceitos centrais para pesquisa.

Acreditamos que para a compreensão dessa problemática é importante considerar as conjunturas favoráveis à implantação de programas em EaD na sociedade atual caracterizada pela força mercadológica, que confere um ritmo de competitividade e readaptação aos grandes avanços tecnológicos e, sobretudo, com a supervalorização da tecnologia, impõe uma tendência à fetichização da técnica. Além de considerar a expansão da modalidade EaD, nos últimos tempos, amparada pela regulamentação legal do poder público.

Nesse sentido a pesquisa foi realizada por meio de um estudo comparado entre as instituições de Ensino Superior de Educação a Distância públicas Universidade Aberta do Brasil (UAB) de Portugal e a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) do Brasil, a fim de evidenciar aproximação ou distanciamento ao conceito de racionalidade tecnológica. Como polos de comparação foram eleitas a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) no Brasil e a Universidade Aberta de Portugal (UAB). Essa escolha se deu em virtude de que ambas são as únicas instituições públicas<sup>41</sup> desses países que ofertam apenas cursos na modalidade a distância.

A instituição que representa o Brasil na pesquisa, como já explicitado, é a Univesp, a qual é fundada em 2012, considerada como uma das metas do governo do Estado de São Paulo na época, e vista como prioridade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência. Criou-se então, em 20 de julho de 2012, sob a lei nº14.836, a Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo, a Univesp, como a quarta Universidade pública paulista. Uma vez institucionalizada, a Univesp passa então a primar pelo uso intensivo das TIC “para promover a evolução social do Estado, possibilitando a universalização do acesso ao ensino superior público e a universalização do acesso ao conhecimento na sociedade digital” (VOGT, 2013, s/p).

Para o outro polo de comparação, Portugal, tomamos como unidade de análise a Universidade Aberta de Portugal, instituição de ensino superior, com sede em Lisboa. De acordo com Costa (2005), a UAB de Portugal teve os seus Estatutos aprovados em 25 de março de 1994, nos termos do Despacho Normativo nº 197/94, o qual passou por um processo de revisão estatutária

---

<sup>41</sup> Destacamos aqui o caráter público das instituições polos de pesquisa tendo em vista a gratuidade da oferta de seus cursos. No Brasil, a instituição Univesp é pública e gratuita aos estudantes. Em Portugal, a instituição UAB tem caráter público, porém, os alunos pagam um valor denominado propina. Esse assunto será mais detalhado no decorrer do estudo.

em 2000/2001, sendo o regimento atual publicado no Despacho Normativo nº 9/2002, de 14 de fevereiro.

Nesse contexto, o trabalho toma como base a Educação Comparada<sup>42</sup>, utilizando o modelo comparativo de Bereday (1972). A proposta de um estudo de cunho comparativo não é a de apontar modelos, mas de lançar um olhar sobre o outro, compreendê-lo e buscar aprender com suas experiências (FRANCO, 2000). Com relação a análise, este trabalho se apoia na referencial da Teoria Crítica da Sociedade, mais precisamente os conceitos de **racionalidade técnica** e de **unidimensionalidade do pensamento** de Herbert Marcuse (2015). Assim, para empreender essa análise, a pesquisa utiliza como referência bibliográfica principal o ensaio intitulado “**Algumas implicações sociais da tecnologia moderna**”, publicado em 1941, e o livro “**O homem unidimensional**”, publicado em 1964. Para além dessas referências, nos pautamos também em autores que clássicos e contemporâneos que produzem sobre o tema.

Do ponto de vista da operacionalização da investigação, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza básica. Quanto aos objetivos ela se caracteriza como explicativa e quanto aos procedimentos ela se apoia no levantamento bibliográfico e documental. Entretanto o uso do enfoque qualitativo não inviabilizou a utilização de dados quantitativos que serviram para dimensionar a situação empírica da EaD no Brasil e Portugal.

No estudo, para levantamento de dados, foram utilizados os seguintes procedimentos: a) análise de documentos oficiais do governo brasileiro e português; b) análise de documentos oficiais de organismos internacionais com inserção na política educacional dos países em pauta; c) análise de documentos oficiais das instituições; d) coleta de dados estatísticos referentes à EaD no Brasil e Portugal.

Acreditamos oportuno destacar que o caminho escolhido para realização da pesquisa tem sua base na Teoria Crítica, porém, não temos o intuito de descaracterizar a modalidade EaD como viável ou significativa, pelo contrário. O motivo de tomar esse universo para análise foi pautado na construção de uma pesquisa que aborda a EaD para além de suas questões aparentes,

---

<sup>42</sup> As escolhas teórico metodológicas para pesquisa serão apresentadas e justificadas na Seção 2 desse trabalho, denominada “Educação Comparada e o Percurso Metodológico”.

no que diz respeito a métodos e técnicas de ensino. Com efeito, procuramos encaminhar uma abordagem do objeto que se inscreva numa racionalidade científica problematizadora das certezas já consolidadas. É nesse sentido que tal pesquisa se justifica. Esse fator adquire peso ao identificar qual perspectiva de formação a EaD serve de instrumento e como os fundamentos da EaD se relacionam com os fundamentos da educação profissional tecnológica, considerando o projeto educativo defendido pelas instituições de educação superior polos de comparação.

Além disso, a relevância social da investigação sobre EaD se justifica, na medida em que esse tema tem sido pauta de discussões científicas, que abordam as questões educacionais na atual conjuntura brasileira, de tal forma que se constitui objeto de estudo de várias linhas de pesquisa de programas de pós-graduação, inspiração de temas para eventos e ponto de debate na legislação de ensino e na definição de políticas públicas nacionais e internacionais.

### **Educação Comparada e o percurso metodológico**

Nesta pesquisa entende-se a Educação Comparada como uma dimensão dialética, reafirmando os pressupostos de Carvalho (2014) de que nesta perspectiva “as semelhanças e diferenças não seriam tratadas como estanques, como cópia ou reprodução, mas como resultado da ‘relação dialética’ entre os níveis global e local.” (CARVALHO, 2014, p. 137). Compreendemos que mesmo existindo a necessidade de que para realizar um estudo comparado devamos passar por uma fase de descrever, que também se relaciona intimamente ao conhecer, a Educação Comparada não pode se restringir a apenas relatar algo que aconteceu ou a apresentar os indicadores de um determinado processo.

Nesse sentido, não há a intenção de revelar modelos para serem imitados ou recusados, e sim, a de buscar por meio da comparação uma identificação de semelhanças e diferenças e à sua interpretação a partir dos contextos a que pertencem, e tentar trazer uma compreensão do fenômeno educativo foco da pesquisa, de forma “que permita criar categorias férteis na apreensão das peculiaridades dos processos de apropriação dos saberes e da intervenção prática no campo educacional” (NÓVOA; CATANI, 2000, p. 1).

Dessa forma a Educação Comparada, então, fornece condições do surgimento de problemáticas a serem discutidas, refletidas, visualizadas pelos

sistemas educacionais, promovendo trocas, abordagens científicas, demonstrando sua colaboração para o debate científico e não apenas como fornecedora de parâmetros para decisões ou políticas públicas. Assim, destacamos a importância da educação comparada nos processos analíticos, como forma de compreender as questões educacionais em sua totalidade. Reconhecemos também a complexidade da análise considerando a Educação Comparada como parte do processo metodológico. Sendo assim, os nossos argumentos estão ancorados essencialmente nas bases do materialismo histórico-dialético, que se apresenta no histórico da Educação Comparada configurado na perspectiva crítica (Nóvoa, 2009) desse campo do saber.

Para autores como Nóvoa (2009) e Ferreira (2008), a perspectiva crítica na Educação Comparada desconsidera a vertente funcionalista, principalmente por considerarem que tal abordagem estaria ligada a uma ordem social injusta, fomentada especialmente pelos organismos internacionais sob os países considerados de terceiro mundo. Nessa mesma perspectiva, Carvalho (2014) entende que o enfoque materialista dialético oferece mais possibilidades de evitar uma análise unidimensional ao buscar as origens das diferenças e semelhanças entre os países nos processos sociais e históricos. Para a autora, nesse mesmo sentido: “[...] as diferenças e semelhanças são analisadas como expressão não de partes isoladas e sim de uma totalidade, de uma realidade social contraditória, cuja transformação pode se dar pela ação dos sujeitos sociais.” (CARVALHO, 2014, p. 137). E ainda, que é “[...] necessário analisar as formas de vida que estão se opondo, os conflitos de ordem econômica, as relações de trabalho, de sobrevivência, os distintos princípios e valores que envolvem todos os membros da sociedade e dão dinamismo à história. (CARVALHO, 2014, p. 138).

Associada a essa escolha, toda a metodologia também precisa ser condicionada a esse olhar epistemológico, o qual será a base para investigação. (MAINARDES, 2017). Assim, o trabalho, fundamenta-se na Teoria Crítica da Sociedade, em especial, no filósofo Hebert Marcuse. Em consequência, para que a comparação não seja realizada superficialmente e esteja ancorada nos pressupostos teóricos escolhidos, consideramos as categorias do método materialista histórico-dialético norteadoras do processo analítico comparativo.

No que diz respeito à levantamento de semelhanças e diferenças entre as unidades de comparação, o método proposto por Bereday (1972) foi escolhido, o qual se apresentou como sendo o mais apropriado para realização do desenvolvimento e operacionalização da comparação.

O método sistematizado de comparação de Bereday (1972) é apresentado pelo autor em seu livro clássico “O Método Comparativo na Educação”, o qual determina quatro passos para se realizar um estudo comparado: descrição, interpretação, justaposição e comparação. Bereday (1972) indica que a descrição consiste na coleta sistemática de informações referentes ao objeto de estudo, seguida da interpretação e análise dos dados coletados. Em seguida, se daria a fase de a justaposição, a qual tem a função de estabelecer uma visão simultânea a respeito das semelhanças e diferenças. O último passo, é o da comparação, realizado com base nas anteriores. Esses passos dão suporte para a realização da comparação, último passo ou etapa.

É importante frisar que o objetivo principal da escolha das etapas do método comparativo é o de elaborar a descrição de forma clara, ordenada e rigorosa. Essa fase da pesquisa requer uma visão sistemática, uma vez que recolher esses dados implica que a coleta também seja antecedida e acompanhada de reflexões. Justificamos a escolha por entendermos que o modelo proposto por Bereday (1972) mesmo na atualidade é um modelo frequentemente citado, sendo bastante profícuo para realização de comparação entre apenas dois países, e que permite uma “[...] análise bastante profunda”. (BRAY, ADAMSON e MASON, 2015, p. 458). Ainda, de acordo com Bray, Adamson e Mason (2015) “o livro de Bereday fez uma grande contribuição para essa abordagem analítica. Até hoje seu livro é leitura essencial em muitos cursos sobre a educação comparada e ainda tem muito a oferecer.”. (BRAY, ADAMSON e MASON, 2015, p. 28).

Assim, concluímos que em termos metodológicos, a presente pesquisa apresenta como característica como dialética quanto à abordagem e comparativa quanto à procedimento.

### **EaD e Tecnologia – Emancipação ou Controle**

A Educação a Distância pode ser conceituada de formas diferentes, porém, com muitas similaridades, destacam-se como características

fundamentais: o uso de recursos tecnológicos como mediadores do processo ensino-aprendizagem, o tempo assíncrono entre os sujeitos e a irrelevância da distância física entre eles. A configuração dessa modalidade de ensino tem sido alterada, conforme os contornos sociais, econômicos e políticos no decorrer da história. Mesmo que a EaD tenha se evidenciado nas últimas décadas, essa forma de ensinar e aprender não é recente. As primeiras experiências foram bastante singulares, conforme destaca Peters (2009), pois de acordo com este autor, uma das primeiras iniciativas que conhecemos foram as epístolas do apóstolo Paulo, que enviadas como cartas às comunidades buscavam ensinar aos cristãos como viverem. No entanto, a EaD se confirmou como método de ensino promovido entre sujeitos localizados em lugares e tempos distintos, no século XIX, quando o mundo do trabalho passou a exigir uma qualificação dos trabalhadores, e os meios de comunicação e os de transporte permitiram a troca de mensagens de forma mais regular.

Atualmente, a “geração internet” (PETERS, 2009) da EaD, normalmente, oferta seus cursos on-line em ambientes virtuais de aprendizagem em que tarefas síncronas e assíncronas são comuns. Além disso, agrega materiais áudio visuais e textuais, fóruns, chats, laboratórios virtuais, recursos abertos de aprendizagem, jogos e redes sociais. As reformulações dessa geração, para além do uso dos recursos digitais, referem-se aos modelos de aprendizagem fundamentados na aprendizagem colaborativa em rede a qual, segundo Peters (2009), a “geração internet” da EaD, carrega consigo os fundamentos da sociedade pós-moderna.

Assim, contemporaneamente, a EaD tem como característica proporcionar uma forma de educação, de processo de ensino e aprendizagem, na qual, os sujeitos estão separados em tempo e espaço, mediados por tecnologias digitais de informação e comunicação. Essa característica da EaD, de propiciar que pessoas diferentes, tenham acesso à mesma informação em tempos e lugares diferentes, provoca uma mudança no “[...] arranjo educacional se transforma e se revela cada vez mais alinhado com as determinações da sociedade moderna. (MEDEIROS, 2019, p. 19). Nesse sentido, é importante estabelecer que a EaD como se configura na atualidade, alinhada ao aumento exponencial da oferta de cursos nessa modalidade, está inserida no contexto da Sociedade da Informação ou Sociedade do Conhecimento.

Acreditamos pertinente para nosso trabalho esclarecer os termos utilizados para designar a sociedade contemporânea, visto que, Sociedade da Informação ou Sociedade do Conhecimento<sup>43</sup> passam a fazer parte tanto do discurso social, quanto da produção científica sobre temas que versam sobre a tecnologia, inclusive na Educação.

O termo Sociedade da Informação, segundo Burch (2005, p. 7), é adotado pelas políticas neoliberais, estabelecendo vínculos com a globalização por meio do fortalecimento das indústrias de comunicação, tornando a informação como veículo primordial no estágio atual do capitalismo mundial. A autora ainda faz uma diferenciação entre Sociedade da Informação e Sociedade do Conhecimento, apontando que em sua concepção, o mais adequado seria utilizar a denominação de Sociedade do Conhecimento, explicando que,

“‘sociedade da informação’ coloca a ênfase no conteúdo do trabalho (o processo de captar, processar e comunicar as informações necessárias), e ‘sociedade do conhecimento’ nos agentes econômicos que devem possuir qualificações superiores para o exercício do seu trabalho” (BURCH, 2005, p. 4).

Porém, nosso entendimento é que tanto uma quanto outra definição estão ligadas ao ideário neoliberal, pois, as duas colocam no centro da sociedade a força motriz no trabalho, mesmo que uma tenha a ênfase no processo (sociedade da informação) e a outra coloque a ênfase no agente do processo (sociedade do conhecimento). Essas denominações trazem consigo ação ideológica advinda do Estado e do capital e são incorporadas à lógica dominante nos países periféricos, sustentada por um discurso equalizador e inerentemente democrático do uso das novas tecnologias de comunicação e informação. Nesse sentido, a formação do sujeito caminha para uma tendência de adaptação a essa nova configuração do capitalismo e das exigências do mercado.

---

<sup>43</sup> Castells (1999) é um dos autores mais conhecidos e citados com referência a caracterização desse paradigma do conceito da sociedade atual e o uso das tecnologias da informação. Ele ainda utiliza os termos de Sociedade em Rede ou Sociedade Informacional, as quais são resultado da reestruturação do capitalismo que se apresenta por novas facetas, dentre elas a diversificação das relações de trabalho, aumento da concorrência econômica global, flexibilidade e descentralização das empresas.

Ou seja, existe em tempos de globalização, uma interdependência maior entre a produção e aquisição de conhecimento e a economia. Portanto, se em uma sociedade globalizada o conhecimento passa a ser uma matéria-prima da economia, um novo tipo de trabalhador com um perfil de competências múltiplas será necessário. Diante dessa realidade, as exigências do mercado de trabalho são por um trabalhador que altamente qualificado, versátil, flexível, capaz de atuar nas mais diferentes áreas, de acordo com a necessidade do mercado e, acima de tudo, capaz de solucionar problemas. As mudanças tecnológicas atuam de forma que as qualificações dos trabalhadores fiquem defasadas em grande parte, a um ritmo cada vez mais rápido, diante dos aparatos de informação que operam em tempo real.

Tal esforço de esclarecimento dos conceitos apresentados são no sentido de relacionar a Educação, mais precisamente a Educação a Distância nesse contexto. Segundo Bastos e Lima (2020, p. 9), a EaD está inserida no “discurso da sociedade do conhecimento, ou sociedade da informação no sentido da fetichização das tecnologias, entendidas como a-históricas segundo a ideologia dominante[...].” Corroboramos com os autores no sentido de que a EaD a partir do advento das novas tecnologias da informação, passa a se apresentar como uma inovação, que pode garantir democratização do ensino, por meio de novas formas de comunicação e interação entre professores e alunos, utilizando às novas concepções de espaço e tempo na área educacional como sua função estratégica. Esse é o discurso ideologia dominante que alimenta o fetichismo<sup>44</sup> tecnológico, ou seja, se apresenta como resolução de “todos os problemas”.

Dessa forma, a EaD, nos tempos atuais, está diretamente relacionada à tecnologia digital e muitas vezes, se apresenta determinada por ela. Buscamos também a relação dessa modalidade de ensino com o neoliberalismo, pois, esta modalidade enfrenta os dilemas da mercantilização da educação, que subordina os interesses educacionais à lógica de mercado.

---

<sup>44</sup> Tomamos como conceito de fetichismo, aquele cunhado por Marx como “fetichismo da mercadoria” o qual está diretamente ligado ao conceito de alienação. Para Marx, o fetichismo é a transferência do foco da análise das relações sociais para as coisas em si, ou seja, é o modo pelo qual as formas econômicas do capitalismo ocultam as relações sociais a elas subjugadas. Marx (MARX, 1998, p. 198).

## A tecnologia e o Pensamento Unidimensional

Nossa estratégia é aproximar a questão da recente disseminação da EaD alicerçada e orientada pela inserção de tecnologias digitais propostas como ações pedagógicas estratégicas no processo de ensino e aprendizagem aos conceitos de Marcuse e do pensamento unidimensional, em vez de tomar especificamente a própria explicação da tecnologia como base principal. Ou seja, para compreendermos a tecnologia relacionada a educação, precisamos localizá-la em algo que vai além da própria tecnologia, essa essência está na compreensão do mundo social do qual ela faz parte.

Dessa forma, nosso raciocínio é guiado pela convicção de que as ideias centrais da teoria crítica sobre tecnologia oferecem uma base para refletir sobre as formas como os cursos de EaD são desenvolvidos na atualidade. Para tanto, utilizamos os estudos de Herbert Marcuse sobre tecnologia, em específico os conceitos de racionalidade tecnológica e pensamento unidimensional. Empregamos como referência bibliográfica principal para compreensão dos referidos conceitos, duas obras de Marcuse, sendo elas, o ensaio intitulado *Algumas implicações sociais da tecnologia moderna*, publicado em 1941, e o livro *O homem unidimensional*, publicado em 1964.

Marcuse é um filósofo do século XX, contemporâneo de um período da História em que as tecnologias digitais, a internet e todo aparato<sup>45</sup> tecnológico midiático e de comunicação utilizados atualmente na Educação a Distância, ainda não existiam. Esse fato não invalida a escolha de sua teoria para análise da presente tese, tendo em vista que Marcuse nos apresenta em suas reflexões sobre tecnologia, “uma compreensão de estruturas e tendências subjacentes do desenvolvimento socioeconômico e político contemporâneo” (Marcuse, 2015). Na verdade, acreditamos que as racionalidades científicas e tecnológicas descritas por Marcuse se apresentam relevantes sobremaneira, devido à rapidez das mudanças tecnológicas digitais, da desenfreada proliferação das mídias e informações, e em consequência, o “desenvolvimento de novas técnicas e formas de controle social” (Kelnner, 2015, p. 25). Pensar na relação das contribuições de Marcuse para a análise da efetiva aceitação da

---

<sup>45</sup> Utilizaremos nesse estudo o significado do termo “aparato” dado por Marcuse (2015, p. 77), o qual “designa as instituições, dispositivos e organizações da indústria social dominante”.

tecnologia na Educação, sua forma de incorporação como algo “sem volta”, se mostra necessário e apropriado. Assim, acreditamos que a afirmação de Marcuse em 1964, soa verdadeira nos dias de hoje:

A união de produtividade crescente e destrutividade crescente; o perigo de aniquilação; a capitulação do pensamento e da esperança e o temor ante as decisões dos poderes existentes; a preservação da miséria em face da riqueza sem precedentes constituem a mais imparcial acusação (...) sua [da sociedade] impetuosa racionalidade, que impele a eficiência e o crescimento, é irracional em si mesma. (MARCUSE, 2015, p. 34).

Herbert Marcuse foi um dos primeiros pesquisadores a estudar os mecanismos de dominação tecnológica e política que surgiram com o desenvolvimento da sociedade moderna. Ele realizou estudos para a compreensão das mudanças da ciência e das tecnologias que transformaram a vida humana. Autores como Kellner (1999), Monteiro (2017) e Delanty e Harris (2020) afirmam que suas interpretações sobre o funcionamento das sociedades industriais avançadas, do desenvolvimento da técnica e da tecnologia, das implicações sociais do desenvolvimento da tecnologia na sociedade moderna, continuam importantes para a compreensão da sociedade contemporânea, sobretudo no que diz respeito às contradições sociais.

Marcuse, em seus trabalhos, aponta que os indivíduos estão condenados à unidimensionalidade das condições de existência, sejam elas objetivas ou subjetivas, isso porque ele vê o capitalismo e o sistema de produção e consumo os determinantes dessa situação. Essa pré-condição, inviabiliza a crítica e não produz emancipação “[...] apenas aumenta a labuta pela existência, reproduzindo um estilo de vida pautado na troca da liberdade pelo conforto” (MONTEIRO, 2017, p. 33).

Diante desse cenário é que Marcuse desenvolve os conceitos de racionalidade tecnológica e pensamento unidimensional, ao longo de sua vida, demonstrando, deste modo, que os referidos conceitos não são fruto de preocupações filosóficas restritas a uma época, mas atravessam grande parte da vida desse filósofo, dedicada aos estudos de filosofia e crítica social. Para Marcuse a questão primária se encontra no anúncio da liberação do trabalho alienado mediante o desenvolvimento das forças produtivas e conseqüentemente a

constante automação da produção em sociedades de capitalismo avançado<sup>46</sup>. O que se denuncia, entretanto, é a relação estreita entre ciência e capital em detrimento do indivíduo, que, por sua vez, a partir do desenvolvimento da ciência e tecnologia, realiza-se, mediante as condições de consumo e produtividade crescente, numa condição subalterna frente ao aparato tecnológico. A interpretação de Marcuse sobre o tema tecnologia não se dá de forma maniqueísta, ou seja, avaliando-a, categoricamente, em termos de boa ou má. O cerne do problema encontra-se na forma pela qual a ciência é concebida e aplicada em sociedades de capitalismo avançado.

Assim, sendo os produtos tecnológicos produzidos nas condições do capitalismo, para Marcuse (2015) fica claro que a tecnologia não é neutra, mas sim inserida nas relações sociais e nos sistemas de produção, a tecnologia como tal não pode ser isolada do uso que faz; a sociedade tecnológica é um sistema de dominação. Uma máquina pode ser neutra no sentido de que pode ser usada para diferentes propósitos, mas está sempre localizada em um contexto social. Ao possibilitar o progresso material, incluindo a melhoria da qualidade de vida, a tecnologia produz uma nova falta de liberdade porque impede o indivíduo de se tornar autônomo e o homem passa a se ver apenas em suas mercadorias. Em última análise, a tecnologia leva à reificação e permite que o controle social fique ancorado nas novas necessidades que o capitalismo produz.

## **A Educação A Distância no Brasil e em Portugal – a UNIVESP e a UAB**

Como já explicitado, os polos de comparação eleitos foram a Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp) no Brasil e a Universidade Aberta de Portugal (UAB). Essa escolha se deu em virtude de que ambas são as únicas instituições públicas<sup>47</sup> desses países que ofertam apenas cursos na modalidade a distância.

---

<sup>46</sup> Marcuse utiliza a expressão “sociedade industrial avançada” já no subtítulo de sua obra “O Homem Unidimensional”, mas emprega também em suas obras, outros termos como “sociedade industrial tardia”, “sociedade contemporânea avançada” ou mesmo “capitalismo tardio” como sinônimos.

<sup>47</sup> Destacamos aqui o caráter público das instituições polos de pesquisa tendo em vista a gratuidade da oferta de seus cursos. No Brasil, a instituição Univesp é pública e gratuita aos estudantes. Em Portugal, a instituição UAB tem caráter público, porém, os alunos pagam um valor denominado propina. Esse assunto será mais detalhado no decorrer do estudo.

A instituição que representa o Brasil na pesquisa, como já explicitado, é a Univesp, a qual é fundada em 2012, considerada como uma das metas do governo do Estado de São Paulo na época, e vista como prioridade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência. Criou-se então, em 20 de julho de 2012, sob a lei nº14.836, a Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo, a Univesp, como a quarta Universidade pública paulista. Uma vez institucionalizada, a Univesp passa então a primar pelo uso intensivo das TIC “para promover a evolução social do Estado, possibilitando a universalização do acesso ao ensino superior público e a universalização do acesso ao conhecimento na sociedade digital” (VOGT, 2013, s/p).

Para o outro polo de comparação, Portugal, tomamos como unidade de análise a Universidade Aberta de Portugal, instituição de ensino superior, com sede em Lisboa. De acordo com Costa (2005), a UAB de Portugal teve os seus Estatutos aprovados em 25 de março de 1994, nos termos do Despacho Normativo nº 197/94, o qual passou por um processo de revisão estatutária em 2000/2001, sendo o regimento atual publicado no Despacho Normativo nº 9/2002, de 14 de fevereiro.

Brasil e Portugal iniciaram a oferta de cursos a distância para formação em nível superior, em momentos parecidos de suas histórias, mesmo que em tempos diferentes. Portugal, logo após a Revolução dos Cravos de 1974, período do início da redemocratização no país, cria em 1986 a Universidade Aberta de Portugal (UAb). Nesse mesmo movimento, o Brasil, após a constituição de 1988, intensifica a oferta de programas de formação da sua população por meio da modalidade a distância (como descrito na seção 3), culminando na criação da Universidade Aberta do Brasil em 2006, e em sequência, da Univesp no Estado de São Paulo em 2012.

Outro fator que pode ser considerado como relevante neste período para os dois países é a inserção deles em comunidades internacionais, a de Portugal vem logo após a Revolução de 1974, em um momento em que está acontecendo sua inserção à Comunidade Econômica Europeia (CEE), e que trazem grandes desafios a este país em termos de se adequar às exigências desta nova realidade. No Brasil, as discussões sobre a reforma têm início com a abertura política que se dá com o fim do governo militar, no início dos anos 1980, e a reforma vem quando se discute a implementação do Mercado Comum da

América do Sul (MERCOSUL), e da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), no final da década de 80 e início dos anos 90 do século XX, o que também traz exigências de melhoria em seus indicadores sociais e educacionais.

Nesse sentido, podemos identificar uma diferença tendo em vista a forma como cada instituição inicia sua oferta de cursos em EaD. Portugal, por meio da UAb, fundada em 1986, se vê inserida em uma geração da modalidade de ensino, na qual, não se utiliza tecnologias digitais, como a internet e os ambientes virtuais de aprendizagem. Essa experiência, ao nosso entendimento, permite a possibilidade de amadurecimento e maior reflexão sobre o processo de oferta de cursos a distância, situação que a Univesp não pode usufruir, tendo em vista sua recente implantação. Ou seja, a Univesp já “nasce” dentro de uma geração da EaD completamente on-line. Uma experiência em que a comunicação era menos imediata, com todos os entraves que puderam ser observados, são a UAb a possibilidade de uma mudança de processo, não apenas com relação ao uso das tecnologias, como também, com a forma de interagir com os alunos. Essa é, ao nosso ver, uma análise importante, pois, pode influenciar a forma como os agrupamentos de alunos são realizados hoje nas instituições, bem como a própria relação desses alunos com os docentes.

Ainda em termos comparativos, identificamos que as instituições UAB e Univesp possuem propostas pedagógicas como padrão de funcionamento diferentes, sendo a UAB uma “organização de tipo virtual” e a Univesp uma organização de “tipo central-polos.” De acordo com Mill (2012, p.83). Uma organização de tipo virtual, “funciona quase que completamente em suportes virtuais e sem significativo apoio presencial ao aluno e sem necessariamente ser complementado por outras mídias físicas”, e uma organização de tipo central-polos é “[...] estruturada a partir de uma central de concepção, produção e oferecimento dos cursos, em parceria com vários polos de recepção e apoio presencial ao aluno.”

Dedicado à circulação de materiais diversos e aos fluxos de informações, o sistema logístico de EaD influencia diretamente o modelo de atendimento aos alunos, a concepção pedagógica, de personalização da formação e de flexibilidade temporal, espacial e curricular, entre outros aspectos.

Esse tipo de similaridade quanto aos eixos de direção eleitos pelas instituições já era esperado tendo em vista o contexto em que estão inseridas

em seus países. O que se espera desvelar adiante é se esse discurso pautado no ideário neoliberal, se materializa na manutenção e de desenvolvimento da classe dominante, que, por sua vez, coaduna com o ideário neoliberal.

De acordo com os documentos oficiais das instituições para a comparação dos modelos pedagógicos das universidades podemos observar, em justapondo os princípios norteadores das duas propostas de modelo pedagógico, que o “aluno como centro do aprendizado”, a “interação” e “inclusão digitais” são pilares que se repetem nas duas instituições. Princípios como “ampliação do ensino superior” e “formação para o exercício profissional” não se repetem, porém, ao analisarmos o histórico das instituições e seus documentos oficiais, encontramos os mesmos termos.

Identificamos que tanto a UAB quanto a Univesp não deixaram de apresentar um discurso muito próximo, tendo em vista que são resultados das diversas conferências internacionais sobre educação que vêm acontecendo desde a década de 1950 e das políticas econômicas adotadas pelos dois países, e que são os fatores preponderantes na implantação dessas instituições. Segundo Lima (2005) e Leher (2010) isso ocorre pelo fato de que a globalização dos processos culturais e econômicos e o advento da “sociedade da tecnologia e da informação”, centradas no neoliberalismo, apresentam novas demandas ao processo de ensino operadas no capitalismo global.

Após partirmos da relação entre os eixos balizadores da proposta pedagógica das instituições, nos debruçamos nos modelos pedagógicos de cada universidade. Tanto o modelo pedagógico da Univesp quanto o da UAB são padronizados para a graduação. Ou seja, todos os cursos e suas respectivas disciplinas ou componentes curriculares devem seguir a mesma formatação. De acordo com os documentos oficiais das instituições para a comparação dos modelos pedagógicos das universidades evidenciamos em ambos, um grande destaque na utilização das situações de aprendizagem mais comuns descritas nas metodologias ativas, com uma ênfase no lema do “aprender a aprender”, na busca pela autonomia do aluno e aquisição de habilidades e competências.

Nesse sentido, para Silva (2014), em sua análise realizada com base na Teoria Crítica da Sociedade, essa concepção de aprendizagem autônoma fomenta o enfraquecimento da subjetividade individual, uma vez que inibe o surgimento de um indivíduo autônomo tendo em vista que a mediação é

guiada unicamente por uma racionalidade técnica. Em continuidade à análise, verificamos que os documentos que descrevem os modelos pedagógicos de Brasil e Portugal, sendo o Plano de Desenvolvimento Institucional (SÃO PAULO, 2018) e Modelo Pedagógico Virtual (UAB, 2018), respectivamente, e justapormos as estratégias de trabalho docente ou estratégias de ensino descritas, observamos similaridade e alinhamento com o referencial filosófico e teórico adotado em seus projetos.

Observamos ao comparar as atividades de cunho teórico-prático descritas como balizadoras dos projetos pedagógicos dos cursos que tanto a UAB quanto a Univesp propõem atividades baseadas nas metodologias ativas. Segundo Leal e Sales (2021, p. 2), essa condução da ação educativa é demandada aos professores das instituições e está na ordem do discurso de inovação no ensino superior “[...] e têm como alvo fabricar estudantes ativas/os, autônomas/os, empreendedores e competitivas/os a fim de atender ao funcionamento da ‘sociedade da inovação’”.

Nessa direção, o conceber a Educação como a formação do indivíduo para adquirir habilidades e competências liga-se à formação pelo princípio do trabalho, que está circunstanciada pela forma esse assume na sociedade atual, bem como pelos requisitos de formação impostos pelo capitalismo. É o que podemos chamar, segundo Adorno (1995, p.33) de “racionalização progressiva”, ou seja, uma forma de instrumentalizar procedimentos da produção industrial, o que para o autor, elimina da aprendizagem a real aquisição da “experiência no ofício”.

Nesse ponto é que identificamos esses fenômenos como marcas da racionalidade técnica nas instituições (MARCUSE, 2015), na medida em que as práticas de formação as orientando para a exterioridade dos sujeitos, ou seja, para a prática que deverão conhecer e manipular instrumentalmente e investem nas práticas operacionalizadas em um curto espaço-tempo da formação e na neutralidade dos sujeitos.

Apontamos dessa maneira que a similaridade encontrada evidencia que, mesmo sendo essas instituições de caráter público, com finalidade primeira de universalização e democratização do acesso ao ensino superior, as marcas da globalização e do ideário neoliberal estão presentes e a serviço do capital internacional, na medida em que as instituições se colocam na “[...]”

função de articulador entre o discurso pedagógico e o cenário ideológico do capitalismo contemporâneo.” (DUARTE, 2001, p. 69).

Ao justapormos as formas como as duas instituições organizam o trabalho docente, podemos observar que existe uma divisão entre o papel do docente e de acompanhamento pedagógico, parcialmente semelhante nos dois países. Tanto a UAB quanto a Univesp, além dos docentes, contam com a figuras mediadoras no processo de ensino e aprendizagem, sendo elas tutor na UAB e supervisor, facilitador e medidor na Univesp.

Porém, ao nos debruçarmos na comparação, podemos verificar que existem diferenças marcantes na divisão de trabalho pedagógico entre as universidades, tendo em vista que, o profissional denominado como “o docente” nas instituições tem funções diferentes, as quais determinam diretamente a relação professor-aluno.

Na Univesp, o quadro de docentes é composto por duas figuras, professores responsáveis pela disciplina, e o professor autor conteudista (SÃO PAULO, 2018 p. 62). Esses profissionais, não mantém contato com os alunos, não há a interação direta entre esses sujeitos do processo educacional. Para tanto temos mais três funções, ocupadas também por professores de formação (UNIVESP, 2021), conforme exigido pela instituição em seus documentos oficiais, sendo eles os interlocutores do processo: supervisor, facilitador e medidor.

Na UAB, por sua vez, o professor docente é aquele que produz o material didático da disciplina e realiza a mediação com os conteúdos na plataforma virtual de aprendizagem da instituição. Nessa universidade, o docente é o responsável pela sua turma até o número de 50 alunos. Diante desses dados, inferimos que, existe uma fragmentação mais evidente na organização do trabalho docente na Univesp, em comparação com a UAB, o que acarreta uma interação/relação também fragmentada entre professor-aluno.

Na perspectiva de Türcke (2010, p.90), as novas tecnologias permitem a flexibilização de tempo e espaço e permitem às instituições manejo diferenciado na organização das ofertas dos cursos no que diz respeito à relação de professores e alunos, porém, reforça a impossibilidade da realização da “proximidade humana”. Para o autor, quanto mais meios existirem na comunicação, quanto mais interlocutores forem responsáveis pela comunicação e

interação mediada pelas tecnologias, não há o envolvimento necessário para a construção das relações.

Em continuidade à análise das categorias comparativas elencadas para essa pesquisa, chegamos à categoria da Comunicação, assim, buscamos extrair dos documentos oficiais das instituições polos de pesquisa, a descrição dos sistemas de comunicação que cada universidade utiliza na atualidade, tendo em vista aspectos pedagógicos e de comunicação com público externo. Ao justapormos os dados colhidos dos documentos analisados sendo eles o Plano de Desenvolvimento Institucional da Univesp (SÃO PAULO, 2018) e o Modelo Pedagógico Virtual (UAB, 2018).

Em termos de utilização de tipos de suportes de dispositivos de interação as instituições são semelhantes. Ambas possuem uma plataforma virtual de aprendizagem, em que, por meio de atividades de caráter predominantemente assíncrono, desenvolvem as atividades do curso.

Em análise comparada dos dados colhidos, apesar de não ter condição de verificar em que grau cada ferramenta é realmente utilizada e sua efetividade na comunicação, identificamos que ambas as universidades fazem a mesma relação entre o aparato tecnológico, a interação e o papel dos agentes do processo educativo (professores, alunos, tutores, mediadores, facilitadores, supervisores). A relação é de que os meios digitais promoveriam a interação entre esses agentes e todo processo de aprendizagem e estaria definida pela mediação tecnológica, independente dos seus determinantes e da concepção didático-pedagógica vivenciada pelos sujeitos.

Diante dos documentos oficiais das instituições analisadas e comparadas, inferimos que tanto a Univesp quanto a UAB apresentam marcas de um caráter redentor ou fetichizado e unidimensional tanto a respeito da concepção da ferramenta tecnológica quanto de seus usos. Os modos de uso por alunos professores das ferramentas tecnológicas nesses ambientes de aprendizagem digitais e o direcionamento desse uso para o desenvolvimento de habilidades sociais e cognitivas, não contemplam a reflexão sobre essa realidade em que estão submersos.

Embora a tecnologia em seu mais avançado modelo consiga simular a não existência da técnica no processo de mediação, o diálogo via ambiente virtual de aprendizagem pode ser prejudicado, caso não exista uma confrontação real de ideia, ou seja, caso o processo não se dê de forma dialética.

## Considerações Finais

Esta pesquisa buscou em seu objetivo geral comparar as duas instituições públicas de ensino superior, que ofertam cursos na modalidade a distância do Brasil e Portugal, com intuito de revelar suas semelhanças e diferenças com intuito de verificar em que medida os sentidos e significados revelados acerca da EaD indicam as tensões e contradições no processo de implantação e operacionalização dos cursos, que se aproximam ou distanciam da racionalidade tecnológica.

Consideramos interessante retomar que, o sentido de Educação Comparada eleita para essa pesquisa, não buscou comparar hierarquicamente as duas universidades, mas analisar e compreender sócio historicamente, de maneira dialógica, a forma como os cursos de graduação na modalidade a distância são oferecidos nas instituições.

A pesquisa está ancorada no entendimento de que, de acordo com a Teoria Crítica da Sociedade, ao contrário da tecnologia romper com a alienação, a globalização e suas instituições de poder, ela exerce um controle poderoso sobre os indivíduos. Esse controle apresenta a tecnologia e as formas como elas são utilizadas, como um sutil mecanismo de domínio, com forte pendor totalitário.

Essa realidade de um sistema totalitário é característica da sociedade unidimensional, e é a forma suave dela exercer o poder que nos interessou nesse estudo. Ainda segundo a teoria em pauta, essa racionalidade hegemônica, aliada ao desenvolvimento tecnológico e científico, avançando sobre os diferentes indivíduos e grupos, apresenta-se como a suposta “verdade” e age dentro de modo paradoxal, que controla as relações sociais de forma a entregar uma certa liberdade que só é aceita se não colocar em risco a economia globalizada.

O que apresentamos como resultados são as marcas do sistema capitalista neoliberal identificadas nas duas instituições. A intenção do estudo não era nesse momento, discutir aprendizagem efetiva potencializada pelos cursos, e sim, verificar se, postas as condições do sistema capitalista globalizado para educação, essas instituições se afastariam ou se aproximariam de uma visão unidimensional. Nesse sentido, concluímos que há mais semelhanças do que diferenças entre as instituições de ensino superior comparadas, com relação

às categorias eleitas para análise nesse trabalho. Inferimos que ao analisarmos as categorias de comparação, identificamos marcas de ações neoliberais no interior dessas instituições, na oferta de cursos de graduação superior na modalidade a distância e evidenciando que a EaD, nesse contexto, é utilizada como ferramenta de permanência do *status quo*. Nesse sentido, ao contrário da tecnologia romper com a alienação, vemos que a globalização e suas instituições de poder, exercem um controle poderoso sobre os indivíduos. Esse controle apresenta a tecnologia e as formas como elas são utilizadas, como um sutil mecanismo de domínio, com forte pendor totalitário.

O caminho percorrido por esse estudo, trouxe argumentos que sustentam essa afirmação, como a ideologia do progresso técnico, o fetichismo tecnológico e a sociedade do conhecimento, os quais, apontam que, esses mecanismos ideológicos, somados com a reestruturação do capital, viabilizaram a massificação, a mercantilização e a consolidação da EaD, no ensino superior. Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de enfrentamento dessas questões, com a finalidade de disponibilizar àqueles que perseguem o objetivo de uma educação emancipadora, mecanismos de resistência, sempre focado na compreensão de que esse movimento deve acontecer a partir da contestação da sua base causal.

## Referências

BASTOS, J. A.; LIMA, Valeria Almada. n. 34 - A emergência e o desenvolvimento da EaD no capitalismo contemporâneo. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 14, ago. 2020. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/72079/41753>. Acesso em: 13 janeiro 2024.

BELLONI, Maria Luiza. Educação a Distância, Campinas, Editora Autores Associados, 2001.

BEREDAY, G.Z.F. **Método comparado em educação**. São Paulo: Nacional, 1972.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017- Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. 2017. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_.../2017 /decreto/D9057](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_.../2017 /decreto/D9057)

BRAY, M. Actores y propósitos em educación comparada. In: BRAY, M.; ADAMSON, B.; MASON, M. **Educación comparada: enfoques y métodos**. Buenos Aires: Granica, 2015, p. 39-64.

BURCH, S. **Sociedade da informação/Sociedade do conhecimento**. Desafios de Palavras: Enfoques Multiculturais sobre as Sociedades da Informação. [S.l: s.n.], 2005. p. 1–8. Disponível em: [http://www.dcc.ufrj.br/~jonathan/compsoc/Sally\\_Burch.pdf](http://www.dcc.ufrj.br/~jonathan/compsoc/Sally_Burch.pdf). Acesso em: 14 jan. 2024.

CARVALHO, E. J. G de. Estudos comparados em educação: novos enfoques teóricos - metodológicos. **Acta Scientiarum Education, Maringá**, v. 36, n. 01, p. 129-141, Jan. 2014. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2178-52012014000100013&lng=es&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-52012014000100013&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 04 jan. 2024.

CASTELLS, M. A sociedade em Rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, M; CARDOSO, G (Org.). **A sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2005.

COSTA, M. L. F. **Políticas públicas para o ensino superior a distância e a implementação do sistema do Universidade Aberta do Brasil no estado do Paraná**. 2010. 186 f. Tese (doutorado em Educação Escolar) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/101568?show=full>. Acesso em: 20 dez. 2023.

COSTA, C. F.; SILVA, S. M. G. Novo neoliberalismo acadêmico e o ensino superior no Brasil. **REAd**, Porto Alegre, v. 25, n. 3, p. 6–35, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/jdrK4vfr7cwLvN3DXBRR-8b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2024.

DELANTY, Gerard; HARRIS, Neal. Critical theory and the question of technology: The Frankfurt School revisited. **Thesis Eleven**, v. 166, n. 1, p. 88-108, 2021.

DUARTE, N. As pedagogias do “aprender a aprender” e algumas ilusões da assim chamada sociedade do conhecimento. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 18, set./out./nov./dez., p. 35-40, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo, Cortez, 2003.

KELLNER, D. Introduction: Marcuse, art and liberation. In: KELLNER, D (Org.). **Art and liberation: collected papers of Herbert Marcuse** Vol.

4. New York: Routledge, 1999, p. 1-70.

KELLNER, D. Reflexões sobre Herbert Marcuse no quinquagésimo aniversário de publicação de *One-dimensional man*. **Artefilosofia**, n. 18, p.35-49, 2015.

LEHER, R. Crise estrutural e função social da Universidade Pública. **Revista Temporalis**. Brasília. Junho, 2010. Disponível em: [sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/eventos/article/viewFile/2077/1701](http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/eventos/article/viewFile/2077/1701). Acesso em: 20 jun. 2023.

LÈVY, P. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

LIMA, K. R. S. **Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva**. 2005. 469 f. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.

MAINARDES, J. A Pesquisa sobre Política Educacional no Brasil: Análise de Aspectos Teórico-Epistemológicos. **EDUR - Educação em Revista**. Belo Horizonte, 2017. n.33.

MAINARDES, J. **A pesquisa no campo da política educacional: perspectivas teórico-epistemológicas e o lugar do pluralismo**. *Revista Brasileira de Educação* v. 23, 2018, p.p. 1-20.

MARCUSE, H. **O homem unidimensional: Estudos da ideologia da sociedade industrial avançada**. Edipro; 1ª edição. 2015.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: Livro I: O processo de produção do**

capital. 16. ed. Tradução Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 1998.

MEDEIROS, J. C. A Gestão da Educação a Distância dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: **Uma Análise Comparada dos Sentidos e significados da EaD no Contexto da Educação Profissional**. 2019. Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), Linha de Pesquisa Estudos Comparados em Educação. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38352/1/2019\\_JenniferdeCarvalhoMedeiros.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/38352/1/2019_JenniferdeCarvalhoMedeiros.pdf). Acesso em: 25 de jan. 2024.

MILL, D. Educação a distância e trabalho docente virtual: **sobre tecnologia, espaços, tempos, coletividade e relações sociais de sexo na Idade Mídia**. Belo Horizonte: FAE/UFMG. 2006. 322p. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/HJPB-55Y9MT>. Acesso em: 14 de dez. 2023.

MILL, D. PIMENTEL, N. M. (org.). **Educação a distância: desafios contemporâneos: múltiplos enfoques**. 2. ed. São Carlos, SP: EduFSCar, 2010.

MILL, D. **Docência virtual: uma visão crítica**. Campinas (SP): Papirus, 2012.

MONTEIRO, A. F. F. Técnica e Tecnologia em Marcuse: **Dominação ou Emancipação?** Revista Ideação, v. 1, n. 36, p. 33-41, 2017.

NASCIMENTO, A. F. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E FETICHISMO TECNOLÓGICO: Estado e capital no projeto de ensino superior no Brasil. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 271, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/17830>. Acesso em: 27 maio. 2023.

NÓVOA, A.; CATANI, D. B. **Estudos Comparados sobre a Escola: Portugal e Brasil (séculos XIX e XX)**. Anais do I Congresso Brasileira da História da Educação. 2000.

NÓVOA, A. Modelos de análise em educação comparada: o campo e o mapa. In: MARTINEZ, S.A.; SOUZA, D.B. (Org.) **Educação Comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 23-62.

PETERS, O. **A Educação a Distância em Transição: Tendências e Desafios**. Trad. Leila Ferreira de Souza Mendes. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

SÃO PAULO. (Estado). **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2018/2022**. Universidade Virtual do Estado de São Paulo, (UNIVESP). São Paulo, SP. 2018. 164 p. Disponível em: [https://univesp.br/sites/58f6506869226e9479d38201/assets/5d5d93c27c1bd15a5a1803cd/PDI\\_UNIVESP\\_2018\\_2022.pdf](https://univesp.br/sites/58f6506869226e9479d38201/assets/5d5d93c27c1bd15a5a1803cd/PDI_UNIVESP_2018_2022.pdf). Acesso em 25 abril 2023.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa**. Petropólis, RJ: Vozes, 2011.

UAB. Universidade Aberta de Portugal. **Modelo Pedagógico Virtual da Universidade Aberta: Para Uma Universidade do Futuro**. Lisboa:

Universidade Aberta, 2007. 112 p. Disponível em: < <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1295>> Acesso em: 22 de fev. 2024.

UNIVESP. Universidade Virtual do Estado de São Paulo. **Univesp em Números**. 2021. 5 p. Disponível em: <https://univesp.br/institucional/univesp-em-numeros>. Acesso em: 25 de jul. 2023.

VOGT, C. Ensino superior público e as novas políticas de expansão e de inclusão: o Programa Univesp. ETD - **Educação Temática Digital**, v. 10, n. 2, p. 1-15, 7 out. 2009.

TÜRCKE, C. **Sociedade excitada: filosofia da sensação**. Tradução: Antonio A. S. Zuin et al. Campinas: Unicamp, 2010.



## SOBRE OS AUTORES

### **Carlos da Fonseca Brandão**

Licenciado em Educação Física e Pedagogia, Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela PUC - SP (1994), Doutor em Educação pela UNESP - Marília (2000), Livre-docente em Estrutura e Funcionamento do Ensino Fundamental e Médio pela UNESP - Assis (2006) e Pós-doutor pela Universidad Autónoma de Barcelona - UAB (2011), pela Universitat Rovira I Virgili (2015) e pela Uppsala Universitet (Suécia - 2017). Atualmente é professor adjunto do Departamento de Estudos Linguísticos, Literários e da Educação da UNESP - Assis e do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP - Marília. Foi Professor Visitante na Universidade do Porto (Portugal - 2009), na Universidad de Granada (Espanha - 2009), na Universidad Nacional de Córdoba (Argentina - 2010), na Universidad de Santiago de Compostela (Espanha - 2011), na Universidad de Santiago do Chile (Chile - 2012), na Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina - 2013) e na Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca, Argentina - 2018). Tem experiência na área de Educação, atuando na docência e na pesquisa em política educacional, educação comparada e internacional, controle das emoções e processos de civilização. Possui livros publicados pelas editoras Avercamp, Autores Associados, Edusc, Poesis, UNESP e Vozes, entre outras.

### **Chelsea Maria de Campos Martins**

Doutora em Educação (Unesp/Marília), Mestre em Educação Escolar (Unesp/Araraquara), Licenciatura em Pedagogia Plena e Ciências Físicas e Biologia (Faculdade de Educação São Luiz/Jaboticabal). Docente do Centro Universitário Moura Lacerda e Supervisora de Ensino da Diretoria de Ensino Região de Taquaritinga (SEDUC/SP). Atuando principalmente nos seguintes temas: Política Pública Educacional, Administração Escolar, Formação de Professor e Diretor Escolar.

### **Fernanda Gonçalves Gomes**

Doutoranda pela universidade estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP. Mestre pela universidade estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP. Graduada em Pedagogia pela Universidade Paulista em 2018, com duas especializações Lato Sensu na área de Gestão Escolar e Neuro psicopedagogia, Educação Inclusiva e Especial, em andamento, uma especialização Lato Sensu em alfabetização e letramento. Professora do ensino fundamental no município de Assis desde 2019. Áreas de pesquisas: Educação: Políticas Públicas para Educação, Gestão Escolar Democrática e Avaliação na Educação Especial

### **Flávia Oliveira de Assis Lourenço**

Doutoranda em Educação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Campus de Presidente Prudente. Linha de Pesquisa Formação dos Profissionais da Educação, Políticas Educacionais e Escola Pública. Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Campus Marília Linha de pesquisa Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais (2022). Graduada em Letras pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Campus Assis (2011). Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal de São Carlos (2017). Possui Pós-Graduação Lato Sensu em Psicopedagogia Institucional e Clínica. Professora titular da Secretaria Municipal de Educação de Assis, atualmente atua como Assistente Técnico Pedagógico na Secretaria Municipal de Educação de Assis. Membro do grupo de pesquisa Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais - COPPE-UNESP. Integrante da equipe do projeto do CNPq As diretrizes nacionais curriculares para a formação do professor de Educação Básica nos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: uma análise comparativa. Membro titular do Conselho Municipal de Educação de Assis. Membro suplente d Comitês de Ética em Pesquisa (CEP)

### **Graziela Cristina de Oliveira Holmo**

Mestre em Educação pela UNESP-Campus de Marília. Possui graduação em PEDAGOGIA - FACULDADES SÃO JUDAS DE PINHAIS (2002)

e graduação em Ciências com habilitação em matemática pela Fundação do Município de Assis (1997). Atualmente é supervisora de ensino - Secretaria Municipal de Educação de Assis. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação

### **Mariana Aparecida de Almeida Laurentino**

Graduada em Licenciatura em Pedagogia na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), campus de Presidente Prudente (2017). Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” - Campus Marília. Atualmente é professora titular da Secretaria Municipal de Educação de Marília e membro do grupo de pesquisa Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais - COPPE-UNESP.

### **Michele de Lourdes Alves Madureira**

Mestre Em Educação pela UNESP - FFC Marília/SP. Possui graduação em PEDAGOGIA pelo Instituto de Ensino Superior COC (2009). Pós graduada em Psicopedagogia Institucional e Clínica pela Faculdade São Braz (2013) e em Educação Especial Inclusiva com Ênfase na Deficiência Intelectual pela Faculdade São Braz (2017). Tem experiência na área da Educação, com ênfase em ensino-aprendizagem. Atuou como professora eventual no município de Paraguaçu Paulista (2011), em seguida como professora Efetiva no mesmo município (2011-2014). Atualmente é Coordenadora Pedagógica da PREFEITURA MUNICIPAL DE ASSIS - SP (2015 a dias atuais), membro do grupo de pesquisa Coletivo de Pesquisadores em Políticas Educacionais - COPPE-UNESP.

### **Stelamary Aparecida Despincieri Laham**

Doutora em Educação pela UNESP campus de Marília, na linha Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais. Mestre em Educação Escolar (2016) pela UNESP campus de Araraquara pela linha de Política e Gestão Educacional. Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual Paulista UNESP (2005) e Licenciatura em História pela Universidade Estadual Paulista UNESP (1997). Pós-graduada em Transversalidade e Interdisciplinaridade em Educação pela

UNOESTE-Universidade do Oeste Paulista (2003) e em Planejamento, Gestão e Implementação de Educação a Distância pela UFF-Universidade Federal Fluminense (2010). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Ensino-Aprendizagem. Atuou como Orientadora de Disciplina do Curso de Graduação em Pedagogia da UNIVESP/UNESP-Universidade Virtual do Estado de São Paulo, campus UNESP Assis. Participou da execução e implantação do Polo de Apoio Presencial de Tarumã EaD, do Sistema Universidade Aberta do Brasil do Ministério da Educação e Cultura. Atuou como coordenadora do Polo EaD do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB do Município de Tarumã-SP. É professora na FEMA - Fundação Educacional do Município de Assis.

## **SOBRE O LIVRO**

*Catálogo*

André Sávio Craveiro Bueno – CRB 8/8211

*Normalização*

Taciana Oliveira

*Diagramação e Capa*

Mariana da Rocha Corrêa Silva

*Assessoria Técnica*

Renato Geraldi

Oficina Universitária Laboratório Editorial

labeditorial.marilia@unesp.br

Formato

16x23cm

Tipologia

Adobe Garamond Pro



ISBN 978-65-5954-617-6



9 786559 546176