

Hilda Maria Gonçalves da Silva
Vânia de Fátima Martino
Melissa Franchini Cavalcanti Bandos
Maria Madalena Gracioli (Orgs.)

POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: sobre educandos e aprendizagens

Coleção Educação e Educandos

29

ISBN VOLUME



ISBN COLEÇÃO



DOI: 10.29327/5385058

unesp 

Uni-FACEF
Centro Universitário Municipal de Franca

ISBN: 978-65-88771-68-6

**Hilda Maria Gonçalves da Silva
Vânia de Fátima Martino
Melissa Franchini Cavalcanti Bandos
Maria Madalena Gracioli (Orgs.)**

POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO: sobre
educandos e aprendizagens

**ISBN 978-65-88771-68-6
DOI 10.29327/5385058**

**FRANCA
Uni-FACEF/UNESP
2023**

ISBN: 978-65-88771-68-6

Comissão Científica

Alessandra David Moreira da Costa (Unesp)
Ariana Cosme (Universidade do Porto – Portugal)
Célio Bertelli (Unesp)
Charles dos Santos Guidotti (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Genaro Alvarenga Fonseca (UNESP)
Jaqueline Brigladori Pugliesi (Uni-FACEF)
Hilda Maria Gonçalves da Silva (UNESP)
Leonardo Mailon Borges (Uni-FACEF)
Maria Eloísa de Souza Ivan (Uni-FACEF)
Maria Madalena Gracioli (FFCL / Universidade de Coimbra - Portugal)
Paulo Rennes Marçal Ribeiro (UNESP)
Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira (Uni-FACEF)
Sílvia Regina Viel (Uni-FACEF)
Tatiana Noronha de Souza (Unesp)
Vânia de Fátima Martino (UNESP)

Conselho Editorial

Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira (Uni-FACEF)
Hilda Maria Gonçalves da Silva (UNESP)

ISBN: 978-65-88771-68-6

© 2023 dos autores

Direitos de publicação Uni-FACEF

www.unifacef.com.br

Coleção: Educação e Educandos, v. 29.

S58p	<p>Silva, Hilda Maria Gonçalves da et al. (orgs.) Políticas públicas em educação: sobre educandos e aprendizagens. / Hilda Maria Gonçalves da Silva; Vânia de Fátima Martino; Melissa Franchini Cavalcanti Bandos; Maria Madalena Gracioli (orgs.). – Franca: Uni-FACEF; Unesp/Franca; 2023. (Coleção: Educação e educandos, v. 29). 129p.; il.</p> <p>ISBN Coleção: 978-65-88771-68-6 DOI: 10.29327/5385058</p> <p>1.Educação - Pesquisa. 2. Gestão educacional 3. Educação Brasil 4. Políticas públicas- educação – Brasil 5. Políticas públicas e sistemas sociais I.T.</p> <p style="text-align: right;">CDD 370</p>
------	--

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (lei no. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do código Penal. **Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade exclusiva de seus autores.**

Editora Uni-FACEF Centro Universitário Municipal de Franca
Associada à ABEC - Associação Brasileira de Editores Científicos

PREFÁCIO

Há dezoito anos, docentes do Uni-FACEF e da Unesp/Franca realizam o Simpósio de Educação. Há doze anos, o Encontro Internacional de Políticas Públicas em Educação. Alguns membros permanecem fixos, outros passam. Mas a certeza, para todos, é de que a pesquisa em educação, nas várias áreas, propicia, aos participantes, um domínio de objetos e metodologias que, seguramente, refletem na prática cotidiana do ensino básico ou superior. Assim, reflexões que subsidiam ações. O encontro da universidade com a educação básica.

Seja por meio de revisões bibliográficas, estudos com resultados finalizados (ou não), debates em comunicações coordenadas ou quaisquer outras estratégias de socialização, as investigações apresentadas, nos eventos, ganharam robustez, presentificaram-se e foram criticadas, para alçar o auge do desvelamento do conhecimento.

No e-book, o leitor se encontra com temáticas que envolvem a escola em políticas públicas, desenvolvimento social e aprendizagens, temáticas relevantes para o contexto contemporâneo, na formação inicial e formação continuada de diversos profissionais da educação. E, nessa seara, mais do que nunca, ficam evidentes o intercâmbio dialético com estudos e teorias das várias áreas do conhecimento em práticas sociais que vão se estabelecendo no cotidiano escolar.

Foca-se na discussão sobre o indivíduo, seja a criança ou o adolescente, e também em discussões sobre gênero, tecnologia e economia. Por isso, uma abordagem interdisciplinar na análise de políticas públicas e sistemas sociais. Os estudos imergem nas concepções teóricas clássicas e acadêmicas das políticas públicas, passam pelas análises e avaliações de cada fase dessas políticas. Asseguram as estratégias metodológicas que trazem rigor às discussões e aos resultados.

No movimento, é preciso acolher a escola como vida. Assim, trazer objetos constituídos no contexto escolar e dar-lhes um tratamento metodológico científico é propiciar respostas mais assertivas para o momento social. Dessa forma, cada olhar sobre a escola faz ter a certeza de que a interação entre ensino, pesquisa e também extensão auxiliam na constituição da identidade do indivíduo, do tempo e do espaço atual.

Em cada investigação, muita riqueza de crítica e reflexão. Muito a aprender com cada leitura.

Prof^a Dr^a Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira
Uni-FACEF Centro Universitário Municipal de Franca

SUMÁRIO

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ATENDIMENTO DA CRECHE: O QUE PENSAM AS PROFESSORAS DE UMA INSTITUIÇÃO DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO?	7
REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA EDUCACIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO - PNLD: A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS E SUA INSERÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL	22
POLÍTICA DE ACESSO A VAGAS EM CRECHES DA REDE DE ENSINO PÚBLICA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	29
A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS PROPOSTAS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS IMPACTOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19	40
BIOPOLÍTICA COMO PEDAGOGIA DO MASCULINO: ANÁLISE DE DOIS CASOS DE POLÍTICAS DE EXCLUSÃO SOCIAL DE HOMENS EM ARQUIVOS CRIMINAIS E PSIQUIÁTRICOS (1922-1940)	48
POLÍTICAS PÚBLICAS E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: GESTÃO FISCAL E INDICADORES	63
TRIBUTAÇÃO E EDUCAÇÃO:.....	80
POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO ESCOLAR: A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE DAS POLÍTICAS NO CONTEXTO PÓS PANDÊMICO	94
AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: ENTRE O NEOLIBERALISMO E O NEODESENVOLVIMENTISMO/ SOCIAL-LIBERALISMO	102
INCLUSÃO DIGITAL NA EDUCAÇÃO: UM OLHAR PARA O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) 4.....	110
A CONSTRUÇÃO DE MEMORIAIS NA FORMAÇÃO CONTINUADA: revisão, ressignificação e construção de conhecimentos	120
ÍNDICE	129

AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DO ATENDIMENTO DA CRECHE: O QUE PENSAM AS PROFESSORAS DE UMA INSTITUIÇÃO DO INTERIOR DO ESTADO DE SÃO PAULO?

Ariane Rodrigues de Lima Hirosse¹
Tatiana Noronha de Souza²

1. INTRODUÇÃO³

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) garantiu às escolas autonomia na construção de seus Projetos, quando cita em seu artigo 12 que os estabelecimentos de ensino são responsáveis por elaborar e executar a sua proposta pedagógica. Essa autonomia garantida pela LDBEN envolve a democratização do espaço público, em que a gestão e os demais atores escolares têm a liberdade de acolher os problemas e encontrar soluções mais próximas à realidade, sem que haja a necessidade de encaminhá-los a instâncias superiores, o que aproxima as famílias das instituições e pode facilitar o processo de participação na elaboração dos seus Projetos (VEIGA, 2013). Assim como o PPP, essa autonomia deve ser construída e dialogada dentro das instituições, objetivando um Projeto que seja elaborado com base na melhoria da qualidade do atendimento oferecido para as crianças e do processo de aprendizagem. Lembrando que a autonomia da instituição não deixa de sê-lo por considerar a existência e a importância das diretrizes básicas contidas nas leis e documentos nacionais e internacionais, nem exime as autoridades administrativas e reguladoras do sistema de ensino de fixar as diretrizes e as orientações sobre a política educacional.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil também contribuem com uma definição da Proposta Pedagógica das instituições de educação, como um documento orientador das ações da instituição e onde estão definidas as metas que se pretende alcançar para a aprendizagem, desenvolvimento e cuidado de bebês e crianças pequenas. Este documento indica os princípios que devem integrá-lo, sendo éticos (tendo como base o respeito ao bem comum, às diferentes cultura e ao meio ambiente), políticos (baseado no respeito à cidadania e a democracia) e estéticos (visando a liberdade de expressão e da criatividade) e, além disso, aponta como principais objetivos do PPP das creches a garantia do “acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção”, saúde, liberdade, confiança, respeito, dignidade, brincadeira, convivência e interação com outras crianças (BRASIL, 2010, p. 18).

O Projeto deve se basear na intencionalidade educativa profundamente refletida pelos atores que compõem a instituição, traçando os caminhos a serem

¹Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP – Campus de Franca.

²Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara.

³Essas informações podem ser encontradas de maneira mais completa na dissertação de mestrado da primeira autora.

percorridos por todos os envolvidos. “Seu processo de construção aglutinará crenças, convicções, conhecimentos da comunidade escolar, do contexto social e científico, constituindo-se em compromisso político e pedagógico coletivo”, sendo o fruto dessa almejada e importante reflexão e investigação (VEIGA, 1998). É, de fato, ainda mais relevante que nele constem as concepções de criança e infância que são adotadas pela instituição, seus pressupostos teóricos e metodológicos, sem que deixe de considerar os dispositivos legais e os documentos orientadores nacionais.

Os *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil* (2018) abordam de forma direta a questão do Projeto Pedagógico da creche. Ele o define como um documento capaz de explicitar as concepções e práticas potencializadoras das crianças, fortalecer a identidade da educação infantil e destaca sua elaboração de forma coletiva. Nos seus apontamentos, coloca como incumbência do gestor da instituição de Educação Infantil utilizar os *Parâmetros* para reelaborar e avaliar o PPP, inclusive criando canais que estimulem a participação e a interação entre os docentes, funcionários e famílias, na elaboração, implementação e avaliação dos Projetos Pedagógicos. Tendo em vista a qualificação pedagógica como um ponto muito relevante, este documento coloca o professor como peça chave na promoção da qualidade da creche, desde que sejam propiciadas as condições para a sua valorização e reconhecimento profissional, a formação continuada, autonomia no saber fazer com as crianças, condições dignas de trabalho e, principalmente, que seja garantida a sua “participação efetiva na elaboração e condução dos projetos pedagógicos da instituição” (BRASIL, 2018, p. 33). A participação dos professores nessa elaboração é garantida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nº 9.394/96) que, em seu art. 13º, incumbe esses profissionais à tarefa de colaborar com a elaboração, execução e avaliação do projeto pedagógico da instituição em que atuam, explicitando a importância desse ator nos processos de socialização e na prática intencionada do fazer pedagógico nas instituições.

Um importante estudo sobre qualidade das escolas de Educação Infantil, realizado em forma de revisão empírica entre 1996 – 2003 (CAMPOS et. al, 2006), apontou que as creches apresentam uma maior precariedade dos serviços quando comparadas às pré-escolas. Entre os principais problemas estão: a formação dos profissionais, a Infraestrutura material e as práticas educativas (sendo que na creche as rotinas são mais rígidas, baseadas principalmente na alimentação e na higiene, enquanto na pré-escola são de cunho mais educativo). O ponto em comum observado entre as duas etapas foi a falta de uma relação mais comunicativa com as famílias, muitas vezes vistas de forma negativa ou preconceituosa pelas equipes escolares (CAMPOS et. al, 2006).

Na ação de construção propriamente dita, o PPP deve conter o marco referencial relacionado aos temas mais importantes; o diagnóstico de como eles têm se desenvolvido na instituição, para que se tenha uma noção entre a realidade e o que se propôs como ideal; e, por fim, um plano de ação fruto da discussão coletiva, contendo o conjunto de ações para curto, médio e longo prazo, que serão desenvolvidas como forma de se aproximar a realidade dos objetivos pré-definidos (MEDEL, 2008). Como alternativa para identificar os problemas, o registro sistemático das situações cotidianas e das próprias ações, por parte dos atores do processo, permite identificar o que precisa de intervenção e, também, a reflexão sobre a própria prática.

A avaliação periódica do Projeto Pedagógico é imprescindível para que se faça o acompanhamento do plano de ação e, se necessário, reorganize os

objetivos, prazos e orçamentos, a fim de alcançar todas as metas definidas. Nesta construção, o esforço coletivo é imprescindível e implica a seleção de valores, a busca por princípios teóricos e metodológicos demandado por todos, a identificação dos anseios das famílias em relação ao papel da instituição no processo de aprendizagem das crianças e na contribuição para que seja cumprido o artigo 2º da LDB (lei nº 9.394/96), que determina que a educação deve visar o desenvolvimento pleno do educando, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho. Em relação à concepção, para que seja um Projeto de qualidade, segundo Veiga (2021), deve conter algumas características, como: ser um processo participativo nas decisões, instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico de modo a prevenir as contradições e conflitos, deixar explícitos os princípios baseados na autonomia e na solidariedade, estimulando todos os atores à participação, conter opções claras para a resolução dos problemas e explicitar o compromisso com a formação cidadã. Em relação à execução, ele é de qualidade quando nasce da própria realidade, tendo como base a explicitação das causas dos problemas e das situações cotidianas em que eles aparecem, quando articula a ação entre todos os envolvidos na realidade da instituição e, talvez a característica mais importante, quando “é construído continuamente, pois, como produto, é também processo, incorporando ambos numa interação possível” (VEIGA, 2021, p. 11).

Diante da importância da construção coletiva do PPP para a promoção de qualidade em educação infantil, este estudo focalizou um processo de autoavaliação da qualidade do atendimento de uma creche em uma cidade do interior do estado de São Paulo. Para esta apresentação foi realizado um recorte das entrevistas realizadas, cujos dados mostram os aspectos teórico-práticos do PPP e da avaliação da qualidade na instituição pesquisada.

2. METODOLOGIA⁴

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, pois era o que melhor atendia ao objetivo do estudo. Contempla um olhar subjetivo para as questões levantadas. Segundo Carspecken (2011), essa metodologia é capaz de proporcionar experiências ricas e transformadoras e, quando bem praticada, também é estimulante e significativa, seja no trabalho de campo, seja na análise dos dados.

Inicialmente optou-se por realizar entrevistas semiestruturada, combinando questões abertas e fechadas. As entrevistas direcionadas às professoras da unidade foi dividida em duas partes: 1) Caracterização geral e; 2) Questões ligadas ao funcionamento e avaliação (vide apêndice A) e a entrevista com a gestora da creche, que possuiu a mesma estrutura da primeira, com pequenas alterações a fim de adequá-la ao cargo em questão.

A pesquisa foi realizada em uma unidade de creche, localizada em um município de grande porte do interior do estado de São Paulo, escolhida por se tratar do local de trabalho da pesquisadora e pela possibilidade formativa e de coautoria das educadoras, num processo democrático de reflexão e reconstrução do instrumento de autoavaliação proposto e da realidade vivida na instituição. As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2022, com entrega pessoalmente dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) às

⁴ As informações aqui apresentadas foram retiradas da dissertação de mestrado da primeira autora.

professoras que aceitaram participar do estudo. As entrevistas foram realizadas de duas formas: quatro delas *online*, via *google meet*, em horários combinados previamente com as participantes (essa opção se deu pela facilidade e comodidade em atender professores que moram em cidades vizinhas). Outras quatro foram realizadas de modo presencial, em horário de trabalho docente coletivo (TDC) ou intervalo de aulas, sem alunos e previamente autorizados pela gestão.

A creche analisada pertence à administração pública municipal direta, e atende aproximadamente 111 crianças em período integral (das 7h as 17h), de 4 meses a 3 anos de idade, divididas em três segmentos: berçário I (duas turmas, que podem variar de 8 a 9 crianças em cada), berçário II (6 turmas, que também atendem de 8 a 9 crianças) e maternal I (7 turmas, que atendem de 12 a 13 crianças, dependendo da metragem da sala). Está localizada em um bairro periférico da região norte da cidade, possui infraestrutura com ruas asfaltadas, saneamento básico, energia elétrica, transporte público e unidade básica de saúde. A maioria dos imóveis são residenciais, entretanto nas avenidas próximas existe grande variedade de comércio. Na mesma microrregião existem outras quatro unidades escolares municipais que atendem completa ou parcialmente a faixa etária atendida nesta instituição.

O corpo docente no ano de 2022, quando a pesquisa foi realizada, era composto por 30 professoras (20 efetivas e 10 emergenciais), que trabalhavam por meio período (5 horas diárias com alunos) e alguns momentos de formação e trabalho pedagógico sem alunos (presencial e virtualmente, através de *lives* e reuniões via *Google meet*, denominados de Trabalho Docente Coletivo – TDC, vide quadro 2). Todas as professoras possuem Licenciatura em Pedagogia, assim como a Diretora. A unidade não conta com profissional de coordenação pedagógica, vice-diretor ou supervisor pedagógico (este último faz visitas esporádicas, mas está lotado na sede da Secretaria Municipal de Educação).

As participantes das entrevistas eram professoras na unidade de creche da administração direta do município, sendo quatro emergenciais (vínculo através de processo seletivo com tempo determinado) e três efetivas (vínculo através de concurso público). A diretora, também entrevistada, possui vínculo efetivo no cargo de “Agente de equipamento social” (cargo que passou por alteração através de formação para as pessoas que trabalhavam em creche e não possuíam formação em Pedagogia) e, desde 2012, está como diretora da unidade através de cargo em comissão (nomeação política). Cabe destacar que a equipe gestora da instituição conta apenas com a figura da diretora, pois não existe nas creches do município a figura do vice-diretor, do coordenador pedagógico e do supervisor dentro das unidades.

Quadro 1. Características gerais das entrevistadas.

Participantes	Idade	Formação	Modalidade	Ano de conclusão	Especialização (lato sensu)
Maria	27	Pedagogia	Presencial	2014	Sim
Aline	47	Pedagogia	À distância	2017	Sim
Vanessa	45	Pedagogia	Semipresencial	2010	Sim
Juliana	35	Pedagogia	Presencial	2008	Sim
Helena	39	Pedagogia	Presencial	2008	Sim
Rosana	44	Pedagogia	Presencial	2016	Sim
Sueli	28	Pedagogia	Semipresencial	2016	Sim (em andamento)
Neusa (diretora)	52	Pedagogia	Presencial	2006	Sim

Fonte: Quadro construído pela primeira autora, para dissertação de mestrado.

Professoras e diretora possuem formação em nível superior, em diferentes modalidades (presencial, semipresencial e à distância), há pelo menos cinco anos. Apenas uma delas estava cursando especialização no momento da entrevista, sendo que todas as outras participantes já concluíram ao menos um curso de pós-graduação lato-sensu.

A coleta de dados das entrevistas foi realizada no primeiro semestre do ano de 2022, enquanto a coleta feita através dos grupos de discussão e avaliação aconteceu no segundo semestre do mesmo ano. Para as entrevistas, construímos um roteiro com questões fechadas e abertas, que nos permitiram realizar questionamentos complementares para melhor compreensão do fenômeno em pauta. Entrevistas bem estruturadas permitem ao pesquisador “fazer uma espécie de mergulho em profundidade”, coletando dados muito particulares de como aqueles sujeitos percebem a realidade e, ainda, compreender a lógica das relações de um determinado grupo, o que seria muito difícil através de outro método (DUARTE, 2004, p. 215).

3. PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS DAS ENTREVISTAS

Com a pandemia do novo coronavírus⁵ (Covid-19), mesmo após o final da emergência sanitária em abril de 2022, o teletrabalho e as reuniões remotas passaram a integrar parte da jornada dos docentes da rede do município analisado. O convite inicial para a participação na pesquisa foi feito em um encontro remoto em agosto de 2021, em horário de trabalho docente coletivo – TDC ESCOLA (vide quadro 2). Logo após, no mesmo mês, foi feita a apresentação da pesquisa para o Conselho de Escola, que aprovou por unanimidade. Assim, metade das oito entrevistas foram realizadas de forma remota, em horário previamente combinado com as participantes, enquanto a outra metade aconteceu de forma presencial em horário de intervalo ou formação pedagógica, dentro da instituição.

⁵ A COVID-19 é uma doença infecciosa causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que teve seu primeiro caso identificado na China e, devido à alta capacidade de transmissão e contaminação, foi classificada pela Organização Mundial da Saúde – OMS como uma pandemia em março de 2020.

Nesta ocasião, o grupo (docentes e diretora) foi informado pela pesquisadora a respeito do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e exposto de forma clara que todas poderiam deixar de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhum prejuízo ou constrangimento. Neste levantamento inicial, sete professoras e a gestora da unidade aceitaram participar. Em todas as entrevistas foi utilizado um roteiro com questões fechadas e abertas como guia, em formato de conversa informal, complementando as questões ou explicando-as em mais detalhes quando necessário.

As entrevistas foram gravadas com auxílio de aplicativo de gravador de voz, posteriormente transcritas e tabuladas em planilha do Excel, de forma individualizada por coluna. As respostas foram organizadas lado a lado, proporcionando acesso a todas as respostas de uma mesma pergunta, para que fosse possível analisá-las, compará-las e, em alguns casos, constatar divergências. O roteiro foi dividido em duas partes, a primeira com a Caracterização Geral das entrevistadas e a segunda parte com questões relacionadas ao funcionamento e qualidade (de forma geral e específica, a depender da pergunta). Esta primeira parte resultou no quadro já apresentado com os dados das entrevistadas e análise mais específica de uma das questões, relacionada à formação inicial em Pedagogia, apresentada nas discussões finais. Esta etapa consistiu em uma tentativa de compreendermos o que o grupo entende por qualidade do atendimento da creche e qual a concepção de Projeto Político-Pedagógico adotada pela equipe escolar da instituição.

Quadro 4. Tempo de atuação profissional das entrevistadas e tipo de vínculo.

Participantes	Tempo de atuação na rede municipal pesquisada	Tempo total de atuação em creche em outro município	Tempo total de atuação em creche	Tipo de vínculo empregatício
Maria	9 anos	Nunca trabalhou	9 anos	Emergencial
Aline	6 meses	4 anos	2 anos e 6m	Emergencial
Vanessa	8 anos	11 anos	24 anos	Efetiva
Juliana	13 anos	Nunca trabalhou	13 anos	Efetiva
Helena	12 anos	Nunca trabalhou	12 anos	Efetiva
Rosana	1 ano	5 anos	6 anos	Emergencial
Sueli	6 meses	Nunca trabalhou	6 meses	Emergencial
Neusa (diretora)	20 anos de professora e 10 anos de gestão	Nunca trabalhou	30 anos	Efetiva

Nesta pesquisa observamos que quatro profissionais são emergenciais, e quatro concursadas/efetivas. Considerando a totalidade de profissionais, dentre as 30 professoras que trabalhavam na unidade, 10 eram emergenciais, ou seja, eram funcionárias sem vínculo efetivo e com contrato temporário, circulando pelas unidades de acordo com a necessidade (cobertura de licenças para tratamento de saúde e licenças maternidade, por exemplo). Entretanto,

neste caso específico, a maioria das professoras emergenciais ocupavam salas livres, ou seja, que não possuíam um professor efetivo titular. Apenas uma educadora ocupa a sala de uma professora efetiva afastada em função de cargo em comissão (afastamento para assumir direção em outra unidade). Neste caso, é importante entendermos que em virtude do caráter temporário do contrato das professoras emergenciais, a escola passou, ao final do ano letivo, por mudança significativa da equipe pedagógica, algo que pode influenciar na qualidade do Projeto Pedagógico da instituição. A seguir, elencamos algumas questões que foram levantadas e as respostas das profissionais.

4. COMO AVALIAM A SUA FORMAÇÃO INICIAL EM PEDAGOGIA EM TERMOS DE AQUISIÇÃO DE CONHECIMENTO CIENTÍFICO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE CRIANÇAS PEQUENAS?

De modo geral, todas ressaltaram que o curso poderia ter abordado de forma mais profunda conteúdos específicos de creche. Muitas delas afirmaram que a formação não contribuiu para a atuação nas instituições, pois alegaram ter aprendido "*na prática*" como trabalhar. Uma delas expôs práticas durante os estudos que certamente não trazem ganho aos estudantes, como trabalhos em grupo em que apenas um integrante o fazia sozinho e, também, ressaltou a importância do estágio supervisionado, que deveria ser mais rigoroso, pois segundo ela, muitos estudantes apenas recolhem as assinaturas de quem precisam nas escolas, mas não cumprem efetivamente a carga horária do estágio:

(...) ela não me dá base suficiente pra lidar o dia - a - dia com uma criança da educação infantil. Eu acho que, não sei se foi a faculdade, né... ou a... porque assim ó, como era um curso semi-presencial eu me dediquei muito, inclusive eu que fazia os trabalhos, as meninas só assinavam, é... eu me esforçava em aprender, eu já tinha prática então era tudo mais fácil, tá... mas, eu acho que dentro da graduação Pedagogia tinha que exigir mais um estágio muito sério e principalmente o coordenador do estágio assistir o estágio de perto, saber quem é a professora que está atuando, que está assinando esse estágio, porque muita, algumas do curso de Pedagogia, elas pedem pra diretora assinar, elas não vão participar pra ver a atuação do professor em sala de aula e chega na educação infantil, no ensino fundamental sem aquela carta na manga. Então eu acho que esbarra muito na prática, muito, muito... deixa muito a desejar. Falo isso na faculdade que eu fiz (Vanessa).

Quando perguntada sobre disciplinas de gestão, a diretora respondeu da seguinte forma:

É, assim... na realidade como gestora não tinha muita coisa não. Isso não deu assim, uma boa... um bom esclarecimento em relação a parte de gestora. É que eu já tinha muita prática né, ajudando as outras diretoras... então, sempre fiz assim, trabalhei ajudando as outras pessoas. Então, por isso que eu já cheguei com maior conhecimento, pela prática mesmo (Neusa – diretora).

De modo geral, todas avaliaram a sua formação inicial como insuficiente para uma boa atuação em creches. Além disso, as falas das entrevistadas despertaram em nós certa preocupação com o enfoque dado ao “aprender na prática”, como se o trabalho em sala e os anos de experiência fossem suficientes ou até mais relevantes do que uma formação adequada e estudos sobre as crianças pequenas e as instituições que as atendem. Segundo Nóvoa (2019) os cursos de formação de professores são fragmentados e pouco relacionados com a prática. A maioria dos cursos propõe o estágio nas escolas somente nos últimos anos da graduação, enquanto o autor defende que seria muito mais proveitoso que os estágios se iniciassem junto com os cursos, possibilitando aos alunos levar até as aulas suas dúvidas e problemas e refletir sobre essas questões à luz das teorias que estuda no momento. O autor sinalizou ainda a importância das teorias e das disciplinas tradicionais e pedagógicas, mas acredita que sem a relação com a prática é impossível que sejam formados bons profissionais da educação. Ele acredita que deva existir uma relação estreita entre alunos, universidades e professores da educação básica/escolas nessa formação inicial articulada às teorias ao mesmo tempo em que conectadas aos saberes docentes.

5. O QUE É UM PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO E COMO O DEFINEM?

Todas responderam saber do que se trata, entretanto em relação a sua definição obtivemos respostas muito variadas, o que pode indicar que não está claro para o grupo de professoras da instituição a concepção de PPP. Duas delas afirmaram nunca terem visto ou participado da sua construção:

Eu sei de forma... de forma... Como eu posso dizer? No papel, no papel assim... Meu Deus me ajuda... Num tenho conhecimento do da escola, não tenho conhecimento de nenhum pronto, só de... De teoria, isso. [...] É o que a comunidade precisa ou o que a escola faz pela... pela... pelos alunos, pensando nos alunos (Helena).

A professora Maria alega não saber sobre o Projeto: “acho que eu nunca peguei um Projeto Político-Pedagógico, nem nas escolas particulares, que era praticamente a gente não via o currículo da escola, a gente não tinha acesso ao material. Quando questionada sobre o que ele é, Maria responde que “é o currículo que a gente trabalha na escola, não é?”. Sueli acredita que são projetos feitos pela diretora, com metas a serem atingidas, como percebemos pela sua fala:

Projeto político-pedagógico são projetos né, que a escola impõe metas pra que sejam desenvolvidas é, durante um certo período e ali eles vão tentando ter... Como se diz... Tentando chegar aquele objetivo que ele colocou, que ela... A direção colocou no projeto. É metas a ser atingidas durante o período determinado que foi imposto pelo tal do projeto (Sueli).

A partir das falas das profissionais, além da compreensão superficial ou até mesmo equivocada sobre o que é o PPP, nos parece que ele cumpre um papel exclusivamente burocrático e não compartilhado pelo grupo. Quando não elaborado de forma coletiva e democrática, o PPP torna-se apenas um aglomerado de papéis, ou ainda um arquivo de computador, sem utilização prática dentro das instituições,

algo que torna impossível um trabalho organizado, planejado e com objetivos pedagógicos e coletivos bem definidos. Mesmo que a equipe conte com professores novos, que podem não ter participado da construção inicial do projeto, se ele fosse um instrumento utilizado com frequência pela equipe pedagógica e escolar, logo no início do ano letivo todos estariam cientes de sua concepção, composição e importância. Por meio da fala da gestora da unidade percebemos que, em sua visão, a ciência sobre o conteúdo do PPP deve partir do professor, de acordo com a sua fala na tentativa de defini-lo:

Ah um guia pra, pra gente né... um documento de informação que, que acaba...os professores acabam entrando na parte dos projetos especiais, os permanentes e também tem todas as informações de... dos professores, de sala de aula, de professor, de tdc... então assim, é uma, é um projeto que, que deve ser usado, eu uso bastante ele porque tudo o que eu preciso eu encontro lá, né. Mas... ele não é tão conhecido pelos professores porque não são todos os professores que têm interesse em tá manuseando ele (Neusa – diretora).

Desse modo, podemos perceber que, caso a iniciativa em conhecer o PPP não seja das professoras, dificilmente ele será apresentado à equipe ou, ainda, elas terão a oportunidade de tomar ciência do seu conteúdo em discussões coletivas e momentos de formação continuada, por exemplo. Tendo em vista a democratização do ensino e das instituições de educação, o papel do gestor é o de delegar autoridade e redistribuir funções, juntamente com os professores e funcionários da unidade, diminuindo a pressão sobre si e possibilitando um trabalho realmente construído de forma coletiva (GUEDES, 2021), o que inclui reelaborar o PPP com auxílio da equipe pedagógica e de toda comunidade.

Apenas duas professoras disseram ter lido o PPP há algum tempo (não especificado), mas que não tiveram acesso ao documento atual e não possuem o arquivo, como explanou a professora Maria: “já tive acesso a outra vez que trabalhei aqui, este ano eu ainda não peguei no documento” e a professora Juliana: “já li, mas já faz um tempo, te confesso que no começo só”. Todas elas afirmaram não possuir uma cópia do arquivo do documento.

Por fim, quando questionamos a diretora sobre sua participação em PPPs enquanto professora ela afirmou nunca (nos 21 anos de docência) ter participado dessas construções e nem ter consigo os arquivos. Segundo ela, o documento sempre ficou disponível na sala dos professores das unidades em que trabalhou e o docente interessado solicitava o acesso. Assim, percebemos uma clara reprodução de práticas, em que a construção coletiva e o acesso ao PPP não é valorizado e incentivado pelas equipes gestoras ao longo dos anos. Retornamos ao fato de que o PPP, na prática, seja apenas um documento burocrático, sem utilização real dentro de muitas instituições, não desempenhando sua função balizadora das práticas pedagógicas dos docentes.

NO FINAL DO ANO LETIVO EXISTE UM MOMENTO DE AUTOAVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO REALIZADO DURANTE O ANO?

Apenas uma professora disse fazer essa avaliação continuamente, de forma individual (Maria). Todas as outras afirmaram não acontecer este momento de avaliação, incluindo aquelas que estão em seu primeiro ano na instituição, levando em consideração a escola em que atuaram no ano anterior, que também faz parte da gestão direta do município. Elas concordaram com a relevância deste momento, onde poderiam refletir sobre o conteúdo programado e enxergar os pontos positivos e negativos, para realizarem as devidas intervenções.

(...) Eu acho que... seria bom. Porque eu acho que você vai avaliar o que você trabalhou, o que você pode muda, se foi legal, é... uma avaliação da gente mesmo, porque às vezes a gente avalia a criança mas não avalia a nossa própria prática né... o que será que eu fiz que poderia mudar, que poderia ficar melhor, né? (Aline).

Então, era pra ter essa, esse momento de fechar né, um fechamento de falar “- olha, isso aqui deu certo, vamo rever isso, vamo fazer aquilo”, mas na minhas escola isso não. (...) É uma coisa que se faz necessário pra gente ver os pontos positivos e negativos. Quando é feito isso? No próximo planejamento do ano, fevereiro... que ai a gente sinta novamente com a turma... “- ah vai fazer isso, aquilo não deu certo, vamo fazer aquilo...” porque o nosso quadro docente, ele sempre foi muito fechado, então vem de ano em ano praticamente com a mesma turma. Esse ano que tá muito defasado, o nosso quadro de docente que entrou muitas professoras novas. Então, esse ano seria muito interessante começar a fechar o ano com os prós e os contras do que aconteceu. É um ponto muito positivo esse... essa pergunta que você tá fazendo pra gente fazer isso, entendeu? (Vanessa).

Assim, percebemos que existe um consenso entre as docentes quanto à importância de uma avaliação do planejamento ao final do ano, com o objetivo de refletir sobre a prática pedagógica e os conteúdos trabalhados. Além disso, uma avaliação do PPP poderia ser ainda mais interessante, pois nele consta não só o planejamento anual, mas todos os outros componentes que integram o funcionamento da instituição, como a rotina de atividades com os momentos de higiene, sono e alimentação.

Para a diretora, perguntamos se existe no final do ano letivo algum momento para autoavaliação institucional. Segundo ela, isso já aconteceu em alguns anos, mas não existe uma regularidade, como aponta em sua fala:

É... eu já fiz algumas vezes, se não me engano duas e no começo deste ano também fiz um documento. É... então assim, as vezes acaba acontecendo, mas não é todo ano. Depende muito da demanda do ano, depende muito dessa parte de organização que é difícil fazer sozinha (Neusa – diretora).

E quando questionada sobre a importância desse processo de avaliação ela continua:

É importante, é importante... Ah porque, pra gente melhorar, né...o que os professores precisam, o que os professores querem, o que pode ajudar, mas... é... então por isso que é importante, que a gente consegue ter mais um meio pra seguir pra ir pra algum espaço... pra dar oportunidade pro professor falar o que deseja, o que quer que muda, pra mim é importante (Neusa – diretora).

Através da sua fala e sabendo da sua realidade na instituição, como única figura da equipe gestora dentro da unidade, é possível entender que as funções burocráticas acabam por sobrecarregá-la e podem limitar as suas ações. Entretanto, mesmo sem possuir uma sistemática de autoavaliação organizada periodicamente na unidade, gestora e docentes afirmam entender a sua importância e consideram necessária. Existe uma relação estreita entre avaliação do Projeto Político-Pedagógico e avaliação do planejamento, de modo que as etapas do planejamento precisam estar apoiadas na avaliação, entendendo-a como “ponto de partida e ponto de chegada” (VEIGA, 1998, p. 35). Um processo sistemático de avaliação auxilia tanto a equipe pedagógica, quanto toda a comunidade escolar na constatação dos problemas existentes na instituição, fazendo com que seja possível construir um plano de ação mais próximo da realidade e das necessidades observadas.

O QUE VOCÊ ENTENDE POR QUALIDADE DO ATENDIMENTO EM CRECHE?

Dentre as respostas, quatro professoras explanaram certa dificuldade em conseguir definir o conceito de qualidade, com interjeições como “*nossa*” e “*que difícil*”. A maioria delas elencou vários pontos dos quais elas acreditam que dependa a qualidade do atendimento em creche, dentre eles: alimentação, a acolhida, o brincar, a higiene, formação profissional, atendimento e parceria com as famílias, limpeza, organização, rotina, espaço interno e externo, colaboração entre os docentes, boa gestão administrativa e recursos pedagógicos. Entretanto, uma delas entende o conceito de qualidade de modo diferente, como algo muito específico, como percebemos pela sua fala:

Eu prezo muito o lado emocional, afetivo do aluno. Eu, professora Vanessa. A minha linguagem de amor é: toque físico, palavras de afirmação, é, momentos, tempo de qualidade com a criança, é isso que eu gosto... tá. O, o aplicar, o lúdico, o pedagógico, o didático, eu não valorizo muito, porém eu faço. Eu faço porque faz-se necessário pro desenvolvimento total da criança, nessa fase que é uma das mais importantes da vida delas, entendeu? Então é assim, mais cada professora pensa de um jeito, esse é o meu modo de pensar, o modo geral eu acho que falta comprometimento afetivo com o aluno e principalmente na educação infantil. Tem muitos professores que visam o monetário, isso é muito importante. Eu também sou assim. Mas, ali é além, é muito além, de um salário de qualidade, de um salário de excelência. Não que nós não mereçamos, nós ganhamos esse salário, e nós não devemos aplicar o nosso trabalho por causa de um salário. Nós devemos aplicar o nosso salário porque nós temos um

comprometimento com a vida humana, e é isso que importa. Nós temos que formar cidadãos de bem. Nós temos que fazer com que eles entenda que eles são, não com o que eles vão ter, né. Isso é a minha preocupação. Eu formando um cidadão de bem, eu acho que o mais é acrescentado (Vanessa).

A imagem da criança como ser inocente e até mesmo primitivo é uma questão discutida há séculos, onde o medo do desconhecido e o sentimentalismo geram uma visão distorcida da infância, vista então como “anos dourados” (DAHLBERG et al., 2003, p. 66). Segundo Dahlberg, essa imagem gera nos adultos um desejo de proteger as crianças de todos os males do mundo (como violência, opressão, etc.) e desperta a vontade de construir um ambiente que ofereça proteção e segurança (et al., 2003). Porém, é preciso entender que uma relação de confiança e afetividade com a criança traz segurança para o seu desenvolvimento. O cuidado, o carinho e as diferentes formas de acolher e de demonstrar afeto fazem parte do fazer pedagógico nas escolas de Educação Infantil e não deve ser menosprezado ou abandonado, desde que vejamos os bebês e as crianças bem pequenas como seres capazes e autônomos, sem impedi-los de explorar o ambiente e as diferentes formas de se desenvolverem.

Respondendo a esta mesma questão, mesmo citando algumas dimensões da qualidade, percebemos ainda outro enfoque dado pela gestora da instituição:

O atendimento de qualidade eu acredito que os nossos alunos tenha esse atendimento de qualidade. É quando a gente fala sobre professor, sobre a formação do professor, sobre o que o professor aplica... então, os nossos professores hoje eles estão muito bem instruídos e... o trabalho do professor ta muito diferenciado, lógico que pra melhor, né...e nós também, com a parceria da secretaria da educação nós estamos sempre trabalhando em ter uma... uma educação de qualidade na educação infantil. Então acredito eu que cada ano que passa isso melhora mais ainda, tanto na parte dos professores, quanto na parte da... física da escola, na parte da alimentação... então eu acho envolvendo tudo cada ano melhora mais ainda. E os professores também, eles vão se... eles vão estudando né, melhorando a qualidade também em atendimento com a qualidade dos nossos alunos na educação infantil (Neusa - diretora).

A formação inicial e continuada dos professores é de suma importância em uma instituição que deseja alcançar patamares mais altos de qualidade, entretanto não deve ser condição prévia para as mudanças necessárias, nem tampouco ser usada como forma de garanti-la (ALMEIDA, 1999), desconsiderando todos os outros aspectos igualmente relevantes no processo de avaliação. Existe ainda o risco de, a partir de falas como a citada acima pela diretora, dar a entender que toda a qualidade do atendimento oferecido pela instituição depende unicamente da formação e da ação pedagógica dos professores. Como já vimos discutindo, a qualidade do atendimento oferecido pelas creches depende de várias instâncias educativas (sistemas federais, estaduais e municipais), bem como do contexto que envolve a instituição e todos os seus atores.

6. QUAL A RELAÇÃO ENTRE QUALIDADE DO ATENDIMENTO OFERECIDO PELA INSTITUIÇÃO E O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO DA CRECHE?

Quatro professoras responderam que existe essa relação, por variados motivos: a professora Maria alegou que, mesmo que ela não tenha acesso ao documento, ela acredita que ele se baseie em documentos importantes como o ECA, a LDB, os direitos das crianças e os direitos e deveres dos professores. Outras acreditam que essa relação se deva ao fato do PPP ser um documento balizador, onde estão propostas metas a serem cumpridas e, quando são, significa que a instituição está mais próxima da qualidade que almeja. A professora Juliana disse que deveria existir essa relação, mas que não é o caso desta instituição e, por isso, nesta situação a qualidade depende “*do professor, do trabalho do professor diretamente com a criança*”.

Mais uma vez, percebemos que recai sobre os docentes a responsabilidade de oferecer um atendimento de qualidade. É possível perceber que, segundo as falas das próprias professoras, a falta de um Projeto Pedagógico ativo dentro da instituição pode trazer prejuízos na busca de um atendimento de qualidade. O PPP é um documento fundamental de orientação e projeção de melhorias, sendo a base para que seja possível implementá-las. Se ele não é construído coletivamente, se não há espaço para discussão e conceituação da qualidade que se pretende oferecer às crianças e a comunidade escolar, se não é avaliado periodicamente, é impossível dizer que o trabalho realizado por determinada instituição seja de qualidade.

Quando questionada sobre essa questão, a diretora respondeu que também acredita nessa relação, entretanto:

O nosso PPP hoje ele está um pouco fraco em relação a esse atendimento de qualidade, porque nós estávamos no início da pandemia tentando estudar o plano de ação pra gente dar uma melhorada nessa parte de atender com maior qualidade em relação...relacionado ao PPP. Mas, a gente tem orientação da secretaria da educação que nós vamos melhorar o nosso Projeto Pedagógico pra que a gente consegue trabalhar melhor com essa educação de qualidade. Então assim, ele tá um pouco desatualizado, vamos dizer. Mas ele vai ser... ele vai tá mais rico nessa situação de qualidade pra atender os nossos alunos... que não vai ser... que não vai demorar muito (Neusa - diretora).

Segundo a própria gestora, dentro de sua instituição o PPP não cumpre o seu papel como ferramenta na busca da qualidade desejável, construída através do diálogo com a comunidade escolar. Parece-nos, ainda, não ser claro para as entrevistadas em que consiste em essa relação e quais prejuízos a falta dela pode acarretar. Além da falta de um Projeto coletivo ativo nas instituições, outros problemas podem interferir na qualidade do atendimento, como a falta de recursos financeiros, queda da motivação dos educadores e sua alta rotatividade, pouco envolvimento das famílias, falta de espaços e momentos adequados para discussões coletivas dentro do horário de trabalho (BONDIOLI, 2013).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora a equipe pedagógica da instituição tenha entrado em consenso sobre a importância da construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico e de uma sistemática de avaliação para a oferta de um atendimento realmente de qualidade para crianças e famílias, os resultados nos mostram outra realidade vivida por elas. Foi possível constatar que dentro da instituição analisada existe um documento meramente burocrático, disponível para consulta desde que as pessoas demonstrem iniciativa e interesse em consultá-lo, sem nenhuma outra ação gestora que promova um processo mais participativo.

A tão almejada qualidade de atendimento em creches só será efetivada quando os sistemas de ensino compreenderem a importância de se colocar em prática a construção coletiva do PPP, de maneira que todas as pessoas envolvidas possam se comprometer com a construção e discussão de indicadores de qualidade. A falta de um documento coletivo gera fragmentação do trabalho, falta de um planejamento realista e articulado, que compartilhe os fundamentos sobre desenvolvimento infantil, suas práticas e seu currículo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. I. de. Os **professores diante das mudanças educacionais**. In: Bicudo, M. V. Formação do educador e avaliação educacional: organização da escola e do trabalho pedagógico. V.3/ São Paulo: UNESP, 1999.

BRASIL. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2018.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2010.

BONDIOLI, A. O projeto pedagógico da creche e sua avaliação: a qualidade negociada. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

CARSPECKEN, P. F. Pesquisa Qualitativa Crítica: conceitos básicos. Tradução: Ananyr P. Fajardo. Revisão da trad.: Luís A. Gandin. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 395 – 424, mai./ago. 2011.

CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J. B. G.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas)**. São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87 – 128, jan. /abr. 2006.

DAHLBERG, G.; et al. **Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas**. Porto Alegre: Penso, 2003.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. Editora UFPR, **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213 – 225, 2004.

GUEDES, N. C. A importância do Projeto Político-Pedagógico no processo de democratização da escola. **Ensino em Perspectivas**, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 1 - 9, 2021.

MEDEL, C. R. M. de A. **Projeto Político – Pedagógico**: construção e implementação na escola. Campinas: Autores Associados, 2008.

NÓVOA, A. Entre a formação e a profissão: ensaio sobre o modo como nos tornamos professores. **Currículo sem Fronteiras**, v. 19, n. 1, p. 198-208, jan./abr. 2019.

VEIGA, I. P. A. **Perspectivas para a reflexão em torno do projeto político-pedagógico**. In: VEIGA, I. P. A.; RESENDE, L. M. G. Escola: espaço do projeto político-pedagógico. Campinas, SP: Papyrus, 1998.

VEIGA, I. P. A. (org.). **Projeto político – pedagógico da escola**: uma construção possível. 29 ed. Campinas, SP: Papyrus, 2013.

REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA EDUCACIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO - PNLD: A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS E SUA INSERÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Letícia Lopes de Freitas⁶
Tatiana Noronha de Souza⁷

1. INTRODUÇÃO⁸

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático, importante política pública educacional do Brasil voltada para a distribuição gratuita de obras didáticas, pedagógicas e literárias e que são destinadas aos alunos e professores das escolas públicas, instituições comunitárias, filantrópicas e demais instituições sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público, foi criado em 1937 com antiga denominação de Instituto Nacional do Livro. O programa sofreu diversas alterações quanto ao nome e a forma de execução. Atualmente é coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tem como objetivo garantir o acesso dos estudantes a materiais didáticos de qualidade, garantido para a melhoria da educação no país. Essas e demais informações sobre o programa podem ser encontradas no site do FNDE, no campo de acesso às informações.

As escolas participantes do PNLD recebem materiais de forma sistemática, regular e gratuita. Trata-se, portanto, de um Programa abrangente, constituindo-se em um dos principais instrumentos de apoio ao processo de ensino-aprendizagem nas Escolas beneficiadas. (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, n.p.).

Segundo as informações divulgadas na página, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é responsável pela operacionalização do programa, que já contemplava as demais etapas da educação básica e que no ano letivo de 2022 inseriu também a Educação Infantil para o recebimento dos materiais didáticos destinados aos professores e alunos dessa etapa de ensino. O fundo, atuando então para a operacionalização do programa, desenvolve ações como organizar e analisar as inscrições, documentações e as obras durante o processo de escolha, negociar os preços, formalizar contratos e acompanhar a distribuição. Ainda em sua página, é possível consultar no campo que trata sobre sua atuação, a informação de que cabe também ao fundo realizar o controle de qualidade das obras, realizar o monitoramento e dar assistência técnica às instituições participantes.

2. FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA.

⁶ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP – Campus de Franca.

⁷ Doutora em Educação. Professora da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara.

⁸ O presente artigo é parte de uma pesquisa de mestrado em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP de Franca.

A partir de um estudo das publicações divulgadas na página do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que teve sua última atualização realizada no ano de 2021, é possível obter informações sobre quais são os objetivos do programa e suas fases de execução. As etapas descritas a seguir foram observadas através dessas publicações no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em agosto de 2023⁹.

Para execução do programa, são seguidas diversas normativas, dentre elas a Lei de Licitações e Contratos, Lei de Direitos Autorais, além do e do Decreto nº 9.099/2017 e Resolução nº 12/202 para o desenvolvimento das etapas seguidas pelo programa, que serão descritas a seguir. A primeira etapa é a adesão, em que as escolas que desejam receber materiais do PNLD manifestam interesse formalmente através do sistema PDDE Interativo/SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle). Depois, realizam a inscrição para cadastramento das empresas interessadas em participar do processo de aquisição do PNLD, após a análise das obras pré-inscritas segundo os critérios apresentados no edital. Os editais são então publicados no Diário Oficial da União e disponibilizados no portal do FNDE.

Na próxima etapa é realizada a análise de atributos físicos, realizando a comparação das obras aprovadas em relação aos materiais impressos, analisando-as de acordo com o que estava previsto no edital. Após isso, a habilitação é concedida ou não, passado por verificação da regularidade jurídica, fiscal, econômica e trabalhista das empresas no âmbito da administração pública e dos contratos firmados para adquirir as obras. Só então é disponibilizado o Guia do PNLD, documento destinado às escolas para orientar a escolha dos livros, apresentando resenhas das obras aprovadas na avaliação do Ministério da Educação e os materiais na íntegra para serem consultadas de forma online. De forma conjunta, o corpo docente e os gestores das escolas, de acordo com a proposta pedagógica de cada instituição, realizam a definição das obras que serão adotadas para os próximos anos.

Ainda segundo as informações da página, é realizado, então, o pedido como formalização da escolha dos livros didáticos é feita via internet. De posse de senha previamente enviada pelo FNDE às escolas, professores fazem a escolha online, em aplicativo específico para este fim. Após a compilação dos dados referentes aos pedidos realizados pela internet, o FNDE inicia o processo de negociação com as editoras. A aquisição é realizada por inexigibilidade de licitação, prevista na Lei 8.666/93. Então, o Fundo firma o contrato e informa as quantidades de livros a serem produzidos e as localidades de entrega para as editoras. Todo esse processo tem a supervisão dos técnicos do Fundo Nacional. Além disso, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) acompanha o processo de produção, sendo responsável pela coleta de amostras e pela análise das características físicas dos livros, de acordo com especificações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), normas ISO e manuais de procedimentos de ensaio pré-elaborados. Por último, a distribuição dos livros é feita por meio de um contrato entre o FNDE e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e o há o recebimento dos livros nas escolas para serem utilizados durante o ano letivo.

⁹<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/funcionamento>. Acesso em 13 de agosto de 2023.

3. ANÁLISE DE INDICADORES QUANTO A AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS.

De acordo com o que foi exposto anteriormente, fica evidente que o entendimento de todo esse processo desenvolvido pelo programa é imprescindível uma vez que o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) desempenha um papel fundamental na democratização do acesso ao livro didático. No entanto, um dos desafios e críticas enfrentados pelo Programa é quanto ao processo de seleção dos livros, que pode ser influenciado por interesses políticos, favorecendo determinadas editoras em detrimento de outras, sendo um ponto de atenção necessário ao avaliarmos essa política. Segundo nos mostra a autora Eloísa Hofling:

No processo decisório relativo a essa política pública, o Estado tem como parceiros representantes do setor privado, inserindo nessas esferas de decisão mecanismos de mercado no mínimo discutíveis quando da definição de gastos de recursos públicos. É impossível supor a ausência de tais grupos editoriais nos rumos do PNLD, uma vez que o MEC não é produtor de obras didáticas. Mas o que é significativo para a discussão é a compra de milhões de livros didáticos, pelo Estado, de um número reduzido de editores, situação que vem se confirmando por um longo período. (HÖFLING, 2000, p. 164).

A seguir, observa-se alguns dados sobre a aquisição de livros didáticos do PNLD no Brasil no ano de 2019, disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que mostra o valor total dos gastos com os materiais no ano em questão:

☰ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O que você procura?



2019

Atendimento aos professores da educação infantil e a todos os estudantes e professores dos anos iniciais do ensino fundamental.

Reposição dos livros consumíveis para os estudantes e professores dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

Livros adicionais consumíveis e reutilizáveis para cobrir acréscimos de matrículas para os alunos de todas as séries do ensino fundamental, ensino médio.

Etapa de Ensino	Escolas Beneficiadas	Alunos Beneficiados	Total de Exemplares	Valor de Aquisição
Educação Infantil	92.405		646.795	R\$ 8.742.034,39
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	92.467	12.477.482	80.092.370	R\$ 574.431.001,94
Anos Finais do Ensino Fundamental	47.357	10.578.243	24.523.891	R\$ 224.516.830,94
Ensino Médio	20.229	6.962.045	20.835.977	R\$ 251.830.577,40
Total Geral		30.017.770	126.099.033	R\$ 1.102.025.652,17*

Fonte: FNDE/PNLD - Dados Estatísticos 2019.

Ainda na página do FNDE, é possível consultar os valores das aquisições por editoras, conforme a tabela abaixo:

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE										
Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD 2019										
Ensino Fundamental e Médio - Valores Negociados para Livros Impressos e Formatos Acessíveis										
EDITORA	TIRAGEM 1º ao 5º ANO E INFANTIL	TIRAGEM 6º ao 9º ANO	TIRAGEM ENSINO MÉDIO	TIRAGEM TOTAL	TÍTULOS ADQUIRIDOS	TIRAGEM MÉDIA	R\$ / MÉDIA POR EXEMPLAR	R\$ / TOTAL IMPRESSO	R\$ / TOTAL DEMAIS FORMATOS (Digital/ Braille/EPUB 3) ANOS INICIAIS	VALOR TOTAL / R\$ - AQUISIÇÃO
AUTENTICA EDITORA	146.024	-	169.814	315.838	3	105.279	15,46	4.881.622,53	311.790,56	5.193.413,09
DANIELLA ALMEIDA BARROSO	51.177	-	-	51.177	2	25.589	5,70	291.588,55	6.128,80	297.717,35
EDICOES SM	7.665.255	2.686.055	1.939.387	12.290.697	232	52.977	8,89	109.269.281,70	5.452.339,71	114.721.621,41
EDITORA AIS	1.187.014	32.736	259.488	1.479.238	40	36.981	14,10	20.855.739,49	1.003.565,36	21.859.304,85
EDITORA ATICA	18.641.722	6.102.457	3.385.517	28.129.696	208	135.239	7,42	208.805.983,01	6.528.770,95	215.334.753,96
EDITORA DIMENSAO	245.289	55.161	-	300.450	38	7.907	27,70	8.323.336,64	554.124,46	8.877.461,10
EDITORA DO BRASIL	4.451.889	923.284	526.937	5.902.110	167	35.342	11,53	68.068.333,48	4.170.577,68	72.238.911,16
EDITORA FTD	10.635.971	3.278.087	2.533.583	16.447.641	226	72.777	8,33	137.086.725,35	6.311.099,58	143.397.824,93
EDITORA MODERNA	27.456.215	2.737.310	4.501.575	34.695.100	334	103.878	6,75	234.187.087,22	11.287.069,91	245.474.157,13
EDITORA POSITIVO	411.000	68.887	281.121	761.008	36	21.139	15,87	12.075.258,95	508.789,90	12.584.048,85
EDITORA SCIPIONE	1.956.298	1.432.714	2.024.873	5.413.885	92	58.847	10,84	58.675.268,66	1.748.778,21	60.424.046,87
FBF CULTURAL	2.132.747	-	-	2.132.747	10	213.275	3,39	7.234.260,59	188.534,76	7.422.795,35
IBEP - INSTITUTO BRASILEIRO DE EDICOES PEDAGOGICAS	367.030	341.730	267.594	976.354	52	18.776	16,74	16.340.752,36	805.668,57	17.146.420,93
KIT'S EDITORA COMERCIO E INDUSTRIA	56.637	-	-	56.637	10	5.664	24,58	1.392.334,24	311.703,99	1.704.038,23
SARAIVA EDUCAÇÃO	3.816.729	4.832.549	2.523.823	11.173.101	216	51.727	8,54	95.425.679,47	2.186.601,23	97.612.280,70
TERRA SUL EDITORA	259.446	-	-	259.446	22	11.793	30,12	7.814.748,96	626.285,07	8.441.034,03
ZAPT EDITORA	1.258.722	-	-	1.258.722	20	62.936	7,81	9.825.836,49	503.378,76	10.329.215,25
BASE EDITORIAL	-	-	34.265	34.265	18	1.904	67,24	2.303.922,80	-	2.303.922,80
BERLENDIS EDITORES	-	-	71.216	71.216	2	35.608	16,70	1.189.084,32	-	1.189.084,32
IMPERIAL NOVO MILENIO GRAFICA E EDITORA	-	-	360.869	360.869	2	180.435	13,54	4.886.995,18	-	4.886.995,18
MVC EDITORA	-	277.062	1.261.694	1.538.756	68	22.629	17,02	26.196.841,91	-	26.196.841,91
MACMILLAN DO BRASIL EDIT.COML IMP E DISTRIBUIDORA	-	1.676.328	-	1.676.328	8	209.541	7,83	13.122.606,32	-	13.122.606,32
PALAVRAS PROJETOS EDITORIAIS	-	-	23.390	23.390	6	3.898	43,21	1.010.685,56	-	1.010.685,56
QUINTETO EDITORIAL	-	79.531	360.065	439.596	26	16.908	15,79	6.940.760,62	-	6.940.760,62
RICHMOND EDUCACAO	-	-	310.766	310.766	12	25.897	10,67	3.315.710,27	-	3.315.710,27
TOTAL	80.739.165	24.523.891	20.835.977	126.099.033	1.850	68.162	8,40	1.059.520.444,67	42.505.207,50	1.102.025.652,17

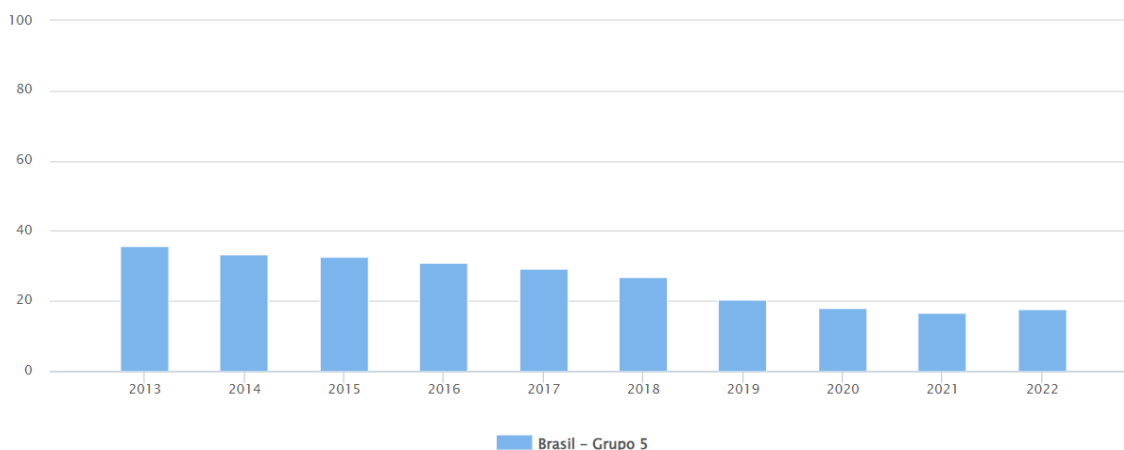
Fonte: FNDE/PNLD - Dados Estatísticos 2019.

A escolha de observar o cenário sobre a formação de professores na Educação Infantil se deu devido a nova medida implementada pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático no ano de 2022, que inseriu essa etapa de ensino no programa, que até então não era contemplada.

A inserção da Educação Infantil no programa traz consigo uma série de questões pertinentes quanto às especificidades dessa faixa etária e demais implicações que essa mudança metodológica provoca, inclusive na prática docente. A adesão de um material didático possivelmente implicará em um novo modelo de planejamento das aulas e pode exigir um redirecionamento dos métodos utilizados, que irá influenciar diretamente no processo de ensino-aprendizagem das crianças.

Dentre os objetivos propostos pelo PNLD, um deles é “Apoiar a atualização, a autonomia e o desenvolvimento do professor”. No entanto, observa-se através dos dados levantados pelo Observatório da Criança e do Adolescente, tratando especificamente do Grupo 5 que diz respeito aos “docentes sem formação superior”, temos os seguintes dados:

Adequação da formação docente na Educação Infantil



Fonte: MEC/INEP / Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed).

De acordo com o que se observa no gráfico, houve uma diminuição na quantidade de docentes sem formação superior no período analisado, que mostra um avanço em relação à formação desses professores. No último ano em que os dados foram coletados (2022) vemos que 17,7% dos professores ainda não possuem formação de nível superior. De acordo com o Censo Escolar de 2021 e as estatísticas produzidas pelo INEP, 595 mil docentes atuaram na Educação Infantil no ano de referência do levantamento.

Portanto, com base na quantidade de docentes que atuaram em 2021, conclui-se que em média, 105.315 mil docentes que atuam na Educação Infantil no Brasil não possuem formação em nível superior, que revela uma quantidade elevada de profissionais sem a formação necessária para atuação, indo em desconformidade ao que foi estabelecido em um dos objetivos do PNLD citado anteriormente quanto ao desenvolvimento do professor e sua atualização, uma vez que grande parte ainda não possuem a formação em nível superior, dificultando que essas ações para a melhoria da qualidade sejam efetivas e consolidadas, conforme proposto pelo Programa.

A falta de formação docente não permite que esse profissional tenha autonomia de utilizar o livro didático como apoio, mas não como elemento principal do seu trabalho pedagógico, além disso, não é capaz de avaliar a adequação ou não do livro para o grupo que trabalha. Pode-se tomar como exemplo uma manifestação Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB) que, em uma carta aberta publicada em agosto de 2021, aponta que os livros didáticos colocados à disposição dos municípios para escolha trazem em seu conteúdo conceitos exclusivos de numeracia e literacia, excluindo os demais conhecimentos que fazem parte do “patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade” (BRASIL, 2010, p. 12).

Neste caso, com uma formação deficitária, o docente não é capaz de complementar o material disponível para ampliação das experiências no campo das linguagens, que inclusive é indicado na Base Nacional Comum Curricular.

Em todos os campos de experiências da Educação infantil, os vários tipos de linguagem estão presentes: a verbal, a corporal, a musical, a visual etc. As linguagens, de grande complexidade e constituidoras de subjetividade humana, são instrumentos de expressão, de representação, de interação, de comunicação, de pensamento, de apreciação estética, de construção de conhecimentos, além de se configurarem também como um campo de conhecimentos. (BRASIL, 2015 p. 21).

Nas palavras de Paulo Freire (1996), com a curiosidade domesticada podemos alcançar a memorização mecânica dos conteúdos, “mas não o aprendizado real ou o conhecimento cabal do objeto”. Segundo ele, ensinar exige curiosidade, que dificilmente fará parte do cotidiano de crianças pequenas expostas a apenas dois conceitos escolarizantes como a literacia e numeracia. É necessário um exercício de curiosidade e de inquietação por parte dos educadores e também, dos pequenos educandos.

Como professor, devo saber que sem a curiosidade que me move, que me inquieta, que me insere na busca, não *aprendo* nem *ensino*. Exercer a minha curiosidade de forma correta é um direito que tenho como gente e a que corresponde o dever de lutar por ele, o direito à curiosidade”. (FREIRE, 1996, p. 83).

Portanto, cabe ao professor analisar se as singularidades das crianças pequenas, estão sendo respeitadas com o conteúdo do material. E, ainda, se as experiências propostas nas obras didáticas contemplam as especificidades, potencialidades e protagonismo dessas crianças, na medida em que são direitos garantidos pelas normativas para a Educação Infantil e podem estar em discrepância ao conteúdo do material a ser investigado. Por isso, torna-se fundamental a necessidade e importância que tenhamos um grupo de docentes bem preparados, com autonomia e capacidade de produção do seu trabalho pedagógico, para que possa utilizar o livro como apoio ao trabalho, e não como principal elemento que dirige o fazer docente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de todas as observações realizadas, dados analisados e conceitos estudados durante a elaboração deste artigo, fica evidente o quanto os indicadores educacionais utilizados permitiram avaliar de forma mais clara e entender as políticas públicas, seja ela em qualquer nível de sua execução.

No campo que aqui foi mais especificamente analisado, enquanto política pública educacional, os indicadores permitiram não apenas conhecer dados sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e sobre os docentes que atuam na Educação Infantil, mas conhecer um pouco mais o contexto e as condições em que essa política se insere.

Ressalto que, diante dos resultados obtidos com os indicadores, observa-se a necessidade de maiores discussões e avaliações sobre a política do

PNLD, enquanto um programa fundamental para a democratização do acesso ao livro didático e sua qualidade para a educação brasileira.

Quanto aos indicadores referentes à formação dos docentes que atuam na Educação Infantil, é indiscutível a necessidade de promover adequações, visto que isso certamente afetará a qualidade do ensino oferecido aos educandos e viola seus direitos em relação a uma educação de excelência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil / Secretaria de Educação Básica. – Brasília : MEC, SEB, 2010.

BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programas do Livro. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados Estatísticos. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 23 jun. 2023.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: Programas do Livro. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro>. Acesso em 13 de agosto de 2023.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Notas para discussão quanto à implementação de programas de governo: em foco o Programa Nacional do Livro Didático. Campinas: 2000.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Cenário da Infância e Adolescência no Brasil, 1ª edição, 2022. Disponível em: https://observatoriocrianca.org.br/system/library_items/files/000/000/031/original/cenario-da-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2022.pdf?1649770609. Acesso em: 20 jun. 2023.

**POLÍTICA DE ACESSO A VAGAS EM CRECHES DA REDE DE ENSINO PÚBLICA MUNICIPAL DE
SÃO JOSÉ DO RIO PRETO**

Andreia Gasparino Fernandes
andrea.g.fernandes@unesp.br

Hilda Maria Gonçalves da Silva
hilda.silva@unesp.br

1 INTRODUÇÃO

A Educação Infantil corresponde ao ingresso da criança na educação formal via instituição escola, entretanto, se tornou prioritária desde sua inserção como etapa inicial da Educação Básica, a partir Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN/9394 (BRASIL, 1996), momento em que seu amparo legal é estabelecido e posteriormente, tem sido ampliado com outras leis, decretos, planos, orientações, enfim, é definitivamente elevada ao *status* de integrante de políticas públicas educacionais.

Debates e discussões sobre todas as políticas educacionais em curso no Brasil são necessárias por diversas justificativas, entre elas, a de contribuir para o cumprimento das dez (10) diretrizes do atual Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), todavia esta comunicação destaca uma dessas políticas, no caso, a que se refere ao acesso à Educação Infantil, presente em todos os municípios brasileiros, qual seja: a de oferecer vagas em creches da rede pública municipal de ensino suficientes para todas as crianças que se enquadram nesta etapa de escolarização.

O cumprimento das metas estabelecidas por esta política tem se mostrado um desafio para todas as redes de ensino, independente de suas peculiaridades, haja vista a recorrente divulgação nos meios de comunicação das “listas de espera” para a obtenção de uma vaga nas creches das redes públicas de muitos municípios, como Moreno (2018) ao afirmar que um terço das crianças de zero (0) a três (3) anos mais pobres do Brasil estava fora das creches por falta de vagas, Souto (2018) ao relatar a situação desconfortável vivida pelas mães de crianças que não conseguem um vaga em creches e ainda a afirmação de Lima (2019) de que a oferta de vagas em creches é prejudicada pela falta de gestão de investimentos, fato este já descrito por Fernandes e Campos (2015) como um dos entraves observados nas atuais políticas para a gestão da educação infantil no Brasil.

A considerar a sustentação legal apresentada e os desdobramentos da atual política de acesso a vagas em creches das redes públicas o conceito de infidelidade normativa proposto por Lima (2011) mostra-se eficiente para análises dos indicadores dessa política, uma vez que propõe cotejar o estabelecido

legalmente com o observado no interior das organizações escolares com o objetivo de subsidiar o acompanhamento de políticas educacionais.

Neste sentido e com base em (FERNANDES, 2017) e dados oficiais do município de São José do Rio Preto - SP (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2022) é apresentado o itinerário percorrido por este município no período de 2017 a 2022 que buscou ampliar a sua oferta de vagas em creches com o objetivo de atender 100% da demanda manifesta para as creches em escolas da rede pública municipal de ensino revelando assim seus avanços e seus retrocessos, mas, sobretudo evidenciando a necessidade de uma articulação eficiente entre os diversos segmentos da administração pública.

O texto está organizado de modo a apresentar o atendimento às crianças em creches a partir de seu amparo legal e importância; o município, a demanda e o atendimento realizado, as ações desenvolvidas para a ampliação de vagas nas creches pela administração pública no referido período e alguns dos resultados obtidos.

2 ATENDIMENTO ÀS CRIANÇAS EM CRECHES: AMPARO LEGAL E IMPORTÂNCIA

Dentre os diversos debates atuais presentes no campo educacional brasileiro é atribuído destaque especial ao segmento creche, seja pela insuficiência de vagas frente à enorme demanda, seja pela reivindicação de famílias que necessitam da creche para atender seus filhos, haja vista o amparo legal existente, em especial, o Artigo 208 da Emenda Constitucional nº 53 (BRASIL, 2006) estabelece que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação infantil em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”, entretanto historicamente se observa a ampliação desse amparo legal.

Em 1990 foi promulgada a Lei nº 8069/90 (BRASIL, 1990), que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e estabeleceu em seu Artigo 54 que “é dever do Estado assegurar o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Em 1996 com a promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996) que destaca em seu artigo 21 que a Educação Infantil passa a ser considerada integrante da Educação Básica: “A educação escolar compõe-se de: I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio” e prevê uma seção que trata especificamente da Educação Infantil, estabelecendo a sua finalidade, o seu oferecimento e a sua avaliação. No que se refere ao oferecimento o Artigo 30 estabelece que a educação infantil será oferecida em: “I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e II- pré-escolas, para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)” (BRASIL, 2013).

A supracitada lei, em seu artigo 9º, estabelece a responsabilidade da União pela elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) em

colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com o prazo de um (1) ano após a aprovação da LDB para que a União encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com as diretrizes e metas para os próximos dez (10) anos, de acordo com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990). Para a Educação Infantil, o PNE 2001-2011 propôs vinte e seis (26) metas, das quais destacamos a que se refere ao acesso à Educação Infantil:

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. (BRASIL, 2001, p.12).

No PNE 2014-2024 foram propostas vinte (20) metas, das quais destacamos novamente a que se refere ao acesso à Educação Infantil:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro (4) a cinco (5) anos de idade e ampliar a oferta da educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50 % (cinquenta por cento) das crianças de até três (3) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014, p.3).

O desafio para efetivação de política pública para o atendimento na faixa etária de creches pode ser ilustrado pela manutenção da mesma meta do PNE (2001-2011) com o atendimento de 50 % das crianças entre zero (0) a três (3) anos no PNE (2014-2024), ou seja, uma meta que está posta há mais de 20 anos e não foi cumprida.

Esse conjunto de direitos e deveres, legalmente amparado, resultou em várias inovações em relação à Educação Básica, integrando as creches nos Sistemas de Ensino, expressando tanto a adequação dos Sistemas de Ensino às novas regras, leis e normativas federais, como a multiplicidade de estratégias mobilizadas pelos diversos agentes dos sistemas municipais para levar a efeito, a obrigação que lhes cabe, qual seja, a garantia do direito à educação das crianças pequenas.

Neste sentido, a regulação da Educação Infantil não é apenas objeto do conjunto de regulamentações e orientações advindas do poder central, mas é também resultante dos contextos locais, cujas determinações históricas, sociais, políticas e econômicas modulam ações e iniciativas políticas, configurando arranjos institucionais variados e desafiadores para os municípios, com implicações em aspectos como cobertura de atendimento, formação docente, organização do trabalho do professor, recursos financeiros, propostas curriculares, focalização de populações a serem atendidas, entre outros. Se por um lado todas as crianças têm o direito de estarem na creche, por outro lado, estas têm igualmente o direito a um atendimento de qualidade que respeite suas necessidades. Isto posto, apresento o itinerário percorrido pelo município de São José do Rio Preto na busca por oferecer atendimento nas creches de sua rede pública municipal de ensino a toda demanda manifesta na expectativa de eliminar as recorrentes listas de espera por vagas.

3 O município, a demanda e o atendimento realizado.

O município de São José do Rio Preto - SP está localizado na região noroeste do estado de São Paulo, pertence à mesorregião e microrregião de mesmo nome. A população estimada para o ano de 2022, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2022) era de 480.439 habitantes, o que o classifica como o décimo município mais populoso de São Paulo e o quadragésimo quinto do país. É um dos principais polos industriais, culturais e de serviços do interior de São Paulo e assim como muitos outros municípios, vem enfrentando problemas com a oferta de vagas na faixa etária de zero (0) a três (3) anos, visto que a cidade cresceu muito nos últimos anos, tanto em número de habitantes quanto no setor econômico.

O fato que explica o crescimento deste município é o mesmo que provocou o desenvolvimento de outros municípios do interior paulista em anos anteriores, isto é, atraídas por menores custos de operação, boa infraestrutura logística, oferta de mão de obra qualificada e proximidade com importantes centros de ensino e pesquisa, muitas empresas têm se transferido para o interior. Em face desta situação econômica e a maior inserção da mulher no mercado de trabalho, as creches apresentam-se como uma necessidade às famílias, gerando um aumento anual na demanda de vagas e, por mais que o município busque estratégias para zerar o déficit, como ampliação do número de salas nas unidades escolares e a construção de novas escolas ainda não atingiu tal objetivo.

A Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto – SME-SJRP atendeu em 2022 um total de 40.258 alunos. Destes, 9.774 matriculados em creches, 8.263 matriculados em pré-escola, 22.116 matriculados no ensino fundamental regular e cento e cinco (105) matriculados na modalidade de Educação de Jovens e Adultos - EJA (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2022).

O atendimento educacional público de crianças até cinco (5) anos de idade acontece tanto pela rede pública municipal de ensino como por entidades privadas sem fins lucrativos que fazem parte do Terceiro Setor e mantém parceria com a prefeitura. No final do ano de 2022, de um total de oitenta e duas (82) escolas de Educação Infantil que atendem a faixa etária de zero (0) a cinco (5) anos, treze (13) unidades escolares eram conveniadas com o poder público e atendiam o segmento de creche (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2022).

A Educação Infantil da rede pública municipal deste município é organizada da seguinte forma: Berçário I atende crianças de quatro (4) meses a um (1) ano; Berçário II atende crianças de um (1) ano a dois (2) anos; Maternal I atende crianças de dois (2) anos a três (3) anos; Maternal II atende crianças de três (3) anos a quatro (4) anos; Etapa I atende crianças de quatro (4) anos a cinco (5) anos e Etapa II atende crianças de cinco (5) anos a seis (6) anos.

A Secretaria Municipal de Educação de São José do Rio Preto – SME-SJRP atendeu em 2022, na faixa etária de creche, um total de 9.774 crianças, sendo que, 83% do atendimento de zero (0) a três (3) anos ocorreu em período integral.

O atendimento na faixa etária de creches (0 a 3 anos) em escolas municipais se divide em três (3) diferentes formas de agrupamentos de faixas etárias de atendimento, todas denominadas “Escola Municipal de Educação Infantil” sendo assim distinguidas: 1) em unidades escolares que atendem somente a faixa etária de creches, ou seja, atendendo Berçário I, Berçário II, Maternal I e Maternal II; 2) em unidades escolares que atendem de três (3) a cinco (5) anos, faixa etária do Maternal I até a Pré-Escola, ou seja, Maternal I, Maternal II, Etapa I e Etapa II e 3) em unidades escolares que atendem de zero (0) a cinco (5) anos, faixa etária do Berçário I até a Pré-Escola, ou seja, Berçário I, Berçário II, Maternal I, Maternal II, Etapa I e Etapa II. Esta divisão se dá de acordo com a estrutura física para atendimento de cada unidade escolar, assim como pela demanda local e divisão/organização de atendimento entre as escolas que compõem cada setor. A Tabela 1 apresenta o quantitativo deste atendimento.

Tabela 1: Alunos atendidos no segmento creche

Fase	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Berçário I	1.330	1.387	1.491	893	1.185	1.169
Berçário II	2.273	2.300	2.305	2.238	1.996	2.163
Maternal I	2.988	3.188	3.097	3.080	2933	2.934
Maternal II	3.514	3.709	3.789	3.499	3.432	3.508
Total	10.105	10.584	10.682	9.710	9.546	9.774

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de São José do Rio Preto (2022).

No que se refere a oferta de vagas para as creches, cabe ressaltar uma importante característica que marcou os anos de 2020, 2021 e 2022, no caso, o contexto da pandemia da Covid-19 que alterou significativamente o cenário de atendimento na faixa etária de creche, uma vez que por não ser etapa de matrícula obrigatória, muitos pais optaram por não matricularem seus filhos durante estes três anos, o que impactou no número de atendimento neste segmento. Sendo assim, se faz necessária a análise em dois períodos distintos.

Primeiramente observou-se, no período de 2017 a 2019, um aumento de quinhentas e setenta e sete vagas (577) vagas, ou seja, 5,40 %, contudo ao analisarmos este aumento por fases verifica-se a ampliação no atendimento oferecido em todas as fases. No período de 2020 a 2022 observou-se uma diminuição no atendimento do ano de 2020, primeiro ano da pandemia Covid19, que comparado ao ano de 2019, houve uma redução de 972 matrículas, que se manteve em queda também no ano de 2021, com redução de mais 164 matrículas. Somente no ano de 2022 o número de matrículas voltou a crescer, com um aumento de 228 matrículas se comparado ao ano de 2021. Importante ressaltar que o número de matrículas neste período de 2020 a 2022 não chegou na capacidade de atendimento da rede.

Importante ressaltar que a ampliação no número de vagas ofertadas nas creches não é resultado de ações exclusivas da Secretaria Municipal de

Educação e sim resultado de um conjunto de ações que envolvem outras Secretarias ou Departamentos da administração pública municipal.

3.1 Ações Desenvolvidas para a Ampliação de Vagas nas Creches

A ampliação do número de vagas é o resultado de um conjunto de ações com vistas à expansão e universalização do atendimento na faixa etária de creches na rede municipal de ensino de São José do Rio Preto e considerando, em especial, questões de financiamento da educação e melhor aproveitamento dos edifícios e equipamentos das escolas municipais, as ações realizadas para ampliação do número de atendimento à demanda de zero (0) a três (3) anos na rede municipal estudada, envolvem além de construção de novas escolas, ampliação do número de salas em escolas já existentes, aluguel de prédios para adaptação e funcionamento de escola, uma vez que é mais rápido e de menor gasto imediato adequar um prédio para funcionamento como escola e a implantação do atendimento em período parcial na faixa etária de creche em algumas escolas da rede municipal. Esse conjunto de ações é descrito ano a ano.

No ano de 2017 foram desenvolvidas as seguintes ações: 1) continuidade do processo de ampliação do atendimento em período parcial nas creches municipais iniciado em anos anteriores e 2) adequação de dois (2) postos de saúde desativados, transformando-os em escolas municipais para atendimento somente na faixa etária de creche. Este conjunto de ações resultou na ampliação de 616 vagas, sendo que para a faixa etária de Berçário I foram ampliadas 88 vagas, no Berçário II 89 vagas, no Maternal I 206 vagas e no Maternal II 233 vagas.

No ano de 2018 foram desenvolvidas as seguintes ações: 1) continuidade do processo de ampliação do atendimento em período parcial nas creches municipais e 2) inauguração de duas novas escolas de Educação Infantil para o atendimento de creche e pré-escola, totalizando uma ampliação de 479 vagas na faixa etária de creche, sendo que para a faixa etária de Berçário I foram ampliadas 57 vagas, no Berçário II 27 vagas, no Maternal I 200 e no Maternal II 195 vagas.

No ano de 2019 foram desenvolvidas as seguintes ações: 1) continuidade do processo de ampliação do atendimento em período parcial nas creches municipais; 2) ampliação de quatro salas em unidades escolares já existentes; 3) inauguração de uma nova escola de Educação Infantil para atendimento de creche e pré-escola, totalizando uma ampliação de 98 vagas na faixa etária de creche, sendo que para a faixa etária do Berçário I foram ampliadas 104 vagas, no Berçário II 5 vagas, no Maternal I houve redução no número de atendimentos, ou seja, 91 matrículas a menos e no Maternal II foram ampliadas 80 vagas.

No ano de 2020 foram desenvolvidas as seguintes ações: 1) continuidade do processo de ampliação do atendimento em período parcial nas creches municipais; 2) inauguração de duas novas escolas de Educação Infantil para atendimento de creche e pré-escola, totalizando uma ampliação de 225 vagas

na faixa etária de creche, porém, muitas vagas disponíveis não foram ocupadas por ser o primeiro ano da pandemia Covid19. Neste ano atípico houve uma redução de 972 matrículas comparado ao ano de 2019.

No ano de 2021 foram desenvolvidas as seguintes ações: 1) continuidade do processo de ampliação do atendimento em período parcial nas creches municipais; 2) inauguração de uma nova escola de Educação Infantil para atendimento de creche e pré-escola, totalizando uma ampliação de 100 vagas na faixa etária de creche, porém, muitas vagas disponíveis não foram ocupadas por ser o segundo ano da pandemia Covid-19, ano de retomada do atendimento nas escolas, durante o primeiro semestre ainda de forma híbrida, com atendimento parte presencial e parte no remoto, o que não motivou muitos pais a efetivarem a matrículas de seus filhos em idade de creche. Neste ano houve uma redução ainda maior, foram 1.136 matrículas a menos se comparadas ao ano de 2019.

No ano de 2022 foram desenvolvidas a seguintes ação: 1) inauguração de uma nova escola de Educação Infantil para atendimento de creche e pré-escola, totalizando uma ampliação de 100 vagas na faixa etária de creche, porém, muitas vagas disponíveis não foram ocupadas, tanto pelo receio dos pais em relação a pandemia Covid-19, uma vez que as crianças desta faixa etária ainda não estavam todas vacinadas, como também, pela falta de auxiliares de berçário para auxiliar os professores nas salas de berçários I e II, por problemas na contratação deste serviço por empresa terceirizada. Assim, apesar das vagas disponíveis, o número de matrículas não chegou na capacidade de atendimento da rede, o que resultou em um pequeno aumento no número de matrículas de 2021 para 2022, totalizando uma ampliação de 228 matrículas na faixa etária de creche, sendo que para a faixa etária de Berçário I houve redução de 16 matrículas, no Berçário II foram realizadas 167 novas matrículas, no Maternal I 1 matrícula e no Maternal II 76 novas matrículas. Neste mesmo ano iniciou-se o fechamento de algumas turmas atendidas em período parcial por falta de interesse da comunidade local neste tipo de atendimento, pois na avaliação institucional destas escolas, foi apontado, pela comunidade local, maior necessidade do atendimento em tempo integral.

Apesar de todas as ações descritas o município encerrou o ano de 2022 com um déficit de vagas em creches de 15,22 %, representando 1.754 crianças inscritas na lista de espera (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2022), entretanto ao considerar a ampliação e possível universalização da oferta de vagas nas creches da rede pública municipal como o cumprimento de um direito às crianças, se faz necessário o detalhamento destas informações bem como o cotejamento delas.

A Tabela 2 apresenta os indicadores destas ações tendo por base que no campo “situação” o agrupamento “demanda” corresponde ao número de solicitações por vaga; o agrupamento “atendidas” corresponde ao número de solicitações contempladas com matrículas e “lista de espera” corresponde ao número de solicitações não contempladas com matrículas. No campo “total” o percentual apresentado está relacionado ao não atendimento da demanda existente.

Tabela 2: Distribuição por fase da demanda do segmento creche

Ano	Situação	Berçário I	Berçário II	Maternal I	Maternal II	Total
2017	Demanda	2.220	3.079	3.394	3.631	12.324
	Atendidas	1.330	2.273	2.988	3.514	10.105
	Lista de espera	890	806	406	117	2.219 (18,01%)
2018	Demanda	2.657	3.005	3.658	3.777	13.097
	Atendidas	1.387	2.300	3.188	3.709	10.584
	Lista de espera	1.270	705	470	68	2.513 (19,19%)
2019	Demanda	2.909	3.208	3.411	3.946	13.474
	Atendidas	1.491	2.305	3.097	3.789	10.682
	Lista de espera	1.418	903	314	157	2.792 (20,72%)
2020	Demanda	1.610	2.968	3.455	3.777	11.810
	Atendidas	893	2.238	3080	3499	9.710
	Lista de espera	717	730	375	278	2.100 (17,78%)
2021	Demanda	2.251	2.468	3.169	3.042	11.320
	Atendidas	1.185	1.996	2.933	3.042	9.546
	Lista de espera	1.066	472	236	0	1.774 (15,67%)
2022	Demanda	1.428	2.672	3.519	3.909	11.528
	Atendidas	1.169	2.163	2.934	3508	9.774
	Lista de espera	259	509	585	401	1.754 (15,22%)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em São José do Rio Preto (2022).

Os números apresentados apontam que em todos os anos houve ações efetivas para ampliação de vagas, impactando positivamente na diminuição da lista de espera nos anos de 2020 a 2023, contudo, sugerem para uma dificuldade maior por parte dos responsáveis municipais pela oferta e vagas nas creches da rede pública municipal para zerar, ou ao menos reduzir, as listas de espera nas fases iniciais do atendimento, ou seja, nos Berçários I e II, o que implica na necessidade de um planejamento que contemple um conjunto mais amplo de informações sobre o público que fará o ingresso nas escolas.

Os documentos analisados demonstram é que atrelado a todas essas ações de construções, ampliações, aluguel de imóveis, aquisição de materiais e equipamentos para cada espaço criado, objetivando a ampliação do atendimento a demanda de creche, que envolvem especialmente questões orçamentárias do município, há ainda o aspecto humano, ou seja, a necessidade de criação de novos cargos para todo quadro do magistério (professores, coordenadores pedagógicos, diretores e supervisores) que são providos exclusivamente por concurso público, com exceção dos professores, que nesta rede também existe a figura do professor contratado temporariamente, através de processo seletivo realizado pela Prefeitura, com período de no máximo dois (2) anos de contratação no regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (BRASIL, 1943). As demais funções, como: auxiliares de berçário, auxiliares administrativos, cozinheiras, auxiliares de limpeza e guardas, há possibilidade de terceirização através de contratos com empresas que prestam este tipo de serviço, contudo, nos últimos anos, a SME-SJRP tem encontrado dificuldades junto à empresa terceirizada na execução dos contratos para prestação de serviço de auxiliar de berçário, impactando no atendimento às turmas de Berçários I e II. Portanto são inúmeras as variáveis que envolvem a questão da

ampliação na oferta de vagas, e assim como os desafios na expansão estão presentes, há que se considerar o desafio da qualidade, lembrando que a questão da dualidade quantidade/qualidade sempre existiu e continua atual na Educação brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frequentar a escola é um direito de toda criança desde o seu nascimento e legalmente assegurado, contudo, historicamente, as concepções de infância, direitos das crianças e Educação Infantil foram modificando-se em decorrência das transformações econômicas, políticas, sociais e culturais ocorridas na sociedade, ocasionando a implantação de determinadas políticas públicas para a infância vinculadas às diferentes esferas de atuação governamental como a assistência social, a saúde e a educação.

O desafio da universalização da oferta de vagas em creches públicas aponta para a necessidade de maior articulação interfederativos e especialmente intersecretarias, ou seja, entre as demais secretarias e departamentos do próprio município, que também prestam assistência às crianças, especialmente a Secretaria da Saúde e a Secretaria de Assistência Social. O financiamento da Educação Infantil é fundamental e precisa ser discutido. Para o município de São José do Rio Preto, a construção de novas escolas, assim como a disponibilização de recursos financeiros, humanos e materiais para manutenção destas novas escolas tem sido um grande desafio, portanto, é possível que outros de menor porte e mais frágeis financeiramente enfrentem a mesma ou até maiores dificuldades.

O município de São José do Rio Preto tem buscado soluções para o cumprimento deste direito, porém diversos obstáculos têm sido encontrados e enfrentados, contudo e apesar de todos os esforços seus resultados ainda não se têm mostrado positivos, uma vez que a lista de espera de crianças concorrendo a uma vaga em creches públicas continua extensa. Porém o fato deste município ainda não ter atingido o atendimento a 100% da demanda manifesta não é sinal de fracasso ou descaso do poder público, ao contrário demonstra uma situação em que está se realizando um trabalho de acompanhamento, coleta e análise de dados que aponta para encaminhamentos políticos administrativos pautados em evidências.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em 17 ago. 2022.

BRASIL. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE*. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-jose-do-rio-preto/panorama>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. *Lei nº 5.452/43*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em 17 jun. 2017.

BRASIL. *Lei nº 8069/90*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8069.htm> Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. *Lei 10.172/2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE - e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf> > Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.796/2013*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12796.htm> Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394*. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Lei nº 13.005/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm> Acesso em: 28 mai. 2018.

FERNANDES, Andreia Gasparino. *Organização e Planejamento da Rede Pública Municipal de Ensino na Oferta de Vagas para Creches*. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Processos de Ensino, Gestão e Inovação da Universidade de Araraquara – UNIARA – SP. Araraquara, 2017. Disponível em: <https://www.uniara.com.br/arquivos/file/ppg/processos-ensino-gestao-inovacao/producao-intelectual/dissertacoes/2017/andreia-gasparino-fernandes.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

FERNANDES, Fabiana Silva; CAMPOS, Maria Malta. Gestão da Educação Infantil: um balanço de literatura. *Educação em Revista*. [online]. vol.31, n.1, p. 139-167.

2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/edur/v31n1/0102-4698-edur-31-01-00139.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

LIMA, Licínio. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 2ª edição. São Paulo. Cortez. 2011.

LIMA, Paola. Oferta de creches é prejudicada por falta de gestão no investimento. *Portal Senado*. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/oferta-de-creches-e-prejudicada-por-falta-de-gestao-no-investimento>. Acesso em: 07 jan. 2020.

MORENO, Ana Carolina. Um terço das crianças de 0 a 3 anos mais pobres do Brasil está fora da creche por falta de vaga, diz IBGE. *Portal G1 Globo*. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/um-terco-das-criancas-de-0-a-3-anos-mais-pobres-do-brasil-estao-fora-da-creche-por-falta-de-vaga-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. *Secretaria Municipal de Educação – SME*. Relatório referente à Demanda Escolar. 2022.

SOUTO, Luiza. A falta de creche na vida das mães “bate o maior desespero do mundo”. *Portal UOL*. 2018. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2018/08/27/a-falta-de-creche-na-vida-das-maes-bate-o-maior-desespero-do-mundo.htm>. Acesso em: 27 nov. 2019.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. Jomtien, 1990. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>.> Acesso em: 11 set. 2018.

**A PARTICIPAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NAS PROPOSTAS DE FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E OS IMPACTOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**Ana Carolina Fábrega Luiz¹⁰Júlia Paz Oliveira¹¹Maria Cristina Piana¹²**1. INTRODUÇÃO**

O artigo parte do pressuposto de que a participação de crianças e adolescentes nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas possui uma relevância e contribuição significativas. Além disso, busca refletir sobre os impactos que a pandemia da COVID-19 deixou nesses espaços.

A participação popular deve ser sempre debatida em todas as áreas de políticas, como educação, saúde, assistência social, entre outras. Isso ocorre porque se trata de um assunto que diz respeito a todas as pessoas que compõem o país. Ao garantir que a população exerça sua participação social, estamos assegurando a diversidade em nossas políticas públicas e a discussão das necessidades da população. Portanto, ao entender a criança e o adolescente como titulares de direitos e reconhecer a relevância de sua participação, percebe-se a valiosa contribuição que eles podem trazer para a discussão sobre políticas públicas.

Neste artigo, o caminho metodológico é a pesquisa bibliográfica e estudos documentais, com o intuito de promover uma discussão em torno do tema proposto. É importante ressaltar que esse estudo não tem a pretensão de esgotar todas as possibilidades de discussão relacionadas a esse tema.

2. REFLEXÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A construção de uma democracia participativa, ou seja, que envolva de forma efetiva toda a população é um grande desafio em nosso país. Historicamente na construção do Brasil as decisões políticas nunca estiveram sobre domínio da classe trabalhadora. Possuímos raízes burocráticas, onde poucos tinham o poder de tomar as decisões. Em razão da nossa história e tendo em vista a nossa formação, conforme afirma Carvalho:

Pode-se dizer, de início, no entanto, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados. Nosso país constituiu-se dentro de uma tradição autoritária e excludente, a partir da colônia portuguesa, da escravidão, do

¹⁰Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca.

¹¹Graduanda em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca.

¹²Pós-doutora em Educação pela UFSCAR. Doutora em Serviço Social. Docente do Programa de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade estadual Paulista – campus de Franca/SP.

Império, de modo que seu povo foi mantido sempre estrangeiro em sua própria terra, à margem da política, considerada pelos ditos populares como “coisa de branco”: “você são brancos, que se entendam”, é um frequente comentário popular. (Carvalho, 2023, p.1)

Sendo assim, os espaços de decisões sempre estiveram “reservados” para um grupo de pessoas pois isso é o resultado da formação do nosso país, ou seja, essa decisão sempre esteve hierarquizada. A partir de vários movimentos sociais foi possível conquistar espaços para que a população estivesse presente também no que envolve as decisões do país.

No Brasil, apenas após a Constituição Federal de 1988, através da Democracia Participativa que essa discussão ganha notoriedade. Anterior a isso algumas pessoas da sociedade não tinham a efetiva participação nas decisões políticas. Após a aprovação da então atual constituição, adquirimos o chamado “Estado Democrático de Direito”, que garante os direitos sociais e instaura a participação civil nos processos de formulação das políticas públicas.

O ato de participar como já exposto, nem sempre foi usual no Brasil, principalmente antes da Constituição Federal de 1988. Pela constituinte as pessoas são incentivadas a ocupar espaços públicos a fim de obter maior representatividade nas decisões políticas, sendo que essa interação pode acontecer nos mais diversos espaços como por exemplo, em Conselhos de Direitos, Sindicatos, Grêmios Estudantil, grupos organizados nos próprios bairros, entre muitos outros espaços.

O entendimento que deve ter em relação a essas e outras organizações é que se equivalem pela busca da efetivação de direitos, ou melhor dizendo, todas as pessoas nascem com direitos e deveres enquanto ocupantes de um espaço (sociedade); esses direitos e deveres variam de acordo com cada região do mundo, bem como pela cultura e história de cada lugar. Porém mais importante que evidenciar que todos os cidadãos têm direitos (e deveres), é pensar que o Estado possui papel fundamental nessa interação visto que, é o agente organizador das políticas direcionadas as populações e que para além disso deve coletar dados sobre as necessidades dessa mesma população.

Diante disso, percebe-se aqui um ciclo político, entendendo que a população que elege seus representantes será a mesma que arcará com as escolhas dele, por isso a importância do voto – outro tipo de participação popular - impactando diretamente na vida de todas as pessoas que habitam aquele território, seja a nível municipal, estadual ou federal.

Contudo quando um grupo de pessoas percebe que suas demandas não estão sendo atendidas ou ainda que o representante político não dá a devida importância para suas necessidades, podem se organizar e mostrar seu descontentamento através de manifestações, abaixo assinados, campanhas informativas (entre outras formas) a fim de dar visibilidade para suas questões, essas organizações estão previstas na Constituição vigente e por isso são completamente legais.

Dessa forma, a participação social torna-se relevante por sua vez, pois é a partir dela que surge a possibilidade de um controle das políticas públicas do nosso país pelos reais interesses da população, trata-se de inclusão e cidadania quando falamos de participação social.

3. AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A ideia sobre as crianças e os adolescentes serem considerados “sujeitos de direitos” não esteve sempre presente na história da sociedade. Haja vista o código de menores que estava em vigor no Brasil em 1927, que entendia essas pessoas como sem autonomia, guiado de uma visão adultocêntrica e focado naqueles em “situação de delinquente” (Silva, 2020, p.180). A partir da Convenção sobre os Direitos da Criança, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil em 1990 substitui então o código de menores pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. É nesse momento, que as crianças e adolescentes passam a serem entendidos como um sujeito de direitos. Conforme afirma o CEDECA,

A Doutrina da Proteção Integral foi garantida no país não somente através da Constituição Federal de 1988 (CF/88), no seu artigo 227, ela foi reforçada com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069 de 1990. Com o ECA, abandonou-se a Doutrina “Menorista” na legislação brasileira, e tivemos a inclusão dos direitos humanos de todas as crianças e adolescentes, inclusive para o exercício da cidadania. (CEDACA, 2017, p.16).

Em toda nossa história, há uma exclusão da criança e adolescente como sujeitos de direitos e de participação social, como já colocado o ECA fixa legislações a fim de tornar efetiva a participação e a proteção integral de todas as crianças e de todos os adolescentes. Há definições legais que orientam essa participação e que podem ser citadas como exemplo, no Art. 16 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), determina que o direito à liberdade compreende: II - opinião e expressão; VI - participar da vida política, na forma da lei. (BRASIL, 1990).

É necessário garantir que conheçam os espaços de participação social e garantir que estejam desempenhando esse papel tão importante na sociedade. Assim, a participação na formalização e avaliação das políticas públicas não só podem com devem ser entendidas como um espaço que cabe a presença da criança e do adolescente. Conforme afirmam Almeida e Hogemann:

A apropriada participação de crianças e adolescentes só é possível ser desenvolvida em uma atmosfera democrática, que promova a autoconfiança, a autonomia e à autodeterminação, especialmente, para esses seres que estão em uma fase de sua existência demarcada pelo desenvolvimento, por experimentações, pela construção de suas identidades pessoais e sociais. E, inequivocamente, trata-se de uma relação dialética, na medida em que o protagonismo social por eles vivenciado os fortalece enquanto sujeitos, ao mesmo tempo em que, ao serem fortalecidos, fortalecida resta a democracia na sociedade. Razão pela qual reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direito não é o fim último, mas o início de um processo para a permanente construção e reconstrução de qualquer Estado Democrático. (Almeida e Hogemann, 2021, p.66)

A presença e atuação das crianças e adolescentes nos espaços de decisões contribui para a “construção e a educação de uma nova cultura” (CEDECA CEARÁ, 2017, p. 20), além de contribuir para que esses sujeitos possam ser vistos como sujeitos de direitos que são. Essa participação ainda adquirir um caráter

educativo a esses atores, visto que, estão em processo de desenvolvimento e essa construção contribui para a formação de cidadãos.

A presença e atuação das crianças e adolescentes nos espaços de decisões contribui para a “construção e a educação de uma nova cultura” (CEDECA CEARÁ, 2017, p. 20), além de contribuir para que esses sujeitos possam ser vistos como sujeitos de direitos que são. Essa participação ainda adquire um caráter educativo a esses atores, visto que, estão em processo de desenvolvimento e essa construção contribui para a formação de cidadãos.

A participação está para além de espaços políticos, conforme afirma o CEDECA,

Outras possibilidades de participação devem ser pensadas, realizadas e valorizadas, seja por iniciativa do governo, através de políticas públicas pensadas com a participação da população; seja por iniciativa da própria população, através de movimentos sociais, organizações, fóruns e redes da sociedade civil, com o objetivo de fazer o controle social do Estado. Ainda que a participação de crianças e adolescentes aconteça em instâncias menores, como as associações de bairro e os grêmios estudantis, esses espaços de debates políticos precisam existir e trazer impactos para a sociedade. (CEDECA CEARÁ, 2017, p.19)

Assim, pode-se perceber que há vários espaços onde a participação de crianças e adolescentes pode acontecer para que a autonomia e a capacidade de reflexão desses indivíduos sejam desenvolvidas. Nesse sentido, a escola torna-se um importante espaço para a construção de escuta desses atores, tornando-se um local acolhedor e que exista uma relação horizontal abandonando as práticas adultocentricas. Ou seja, é nesse espaço que surge a possibilidade de promover o protagonismo infantil.

A escola enquanto uma política pública deve ser um espaço em que as crianças e adolescentes sejam motivadas a participarem da vida política e contribuir na avaliação do ensino. Esses espaços fazem parte da vida dessas crianças, assim deixa evidente que pensar o controle social e discutir sobre a qualidade da educação pública pode ser um processo rico se possuir a participação desses indivíduos. Além da escola adquirir um importante papel de propiciar debates e “formações políticas para incentivar o exercício da cidadania”. (CEDECA CEARÁ, 2017, p. 29).

Dessa forma, pode-se perceber que o processo de participação das crianças e adolescentes nos espaços de formulação/avaliação das políticas públicas ainda precisa ser construído em nosso país. É necessário incentivo do poder público para que essa participação seja realizada de forma efetiva e assim caminhar para a construção de uma verdadeira democracia que envolva a participação de todos.

4. REBATIMENTOS DA PANDEMIA DO COVID-19 E OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.

No primeiro trimestre de 2020 foi confirmado o primeiro caso de infecção pelo vírus da COVID-19, tempos mais tarde a OMS classificou como pandemia. Em decorrência dessa adversidade o estilo de vida de todas as pessoas mudou, alguns grupos populacionais foram mais atingidos que outros, sendo eles, pessoas que compõem as classes social e economicamente vulneráveis levando em consideração o local onde moravam e sua cor/raça.

Nesse período a comunicação passou a ser virtual e o contato físico estava proibido, não havia estudos os suficientes para determinar como acontecia o contágio e qual o melhor tratamento, logo, grande parte dos países do mundo se juntaram para encontrar todas as informações possíveis sobre essa doença desconhecida.

As ondas de contágio no Brasil aconteciam ciclicamente um dos fatores a potencializá-las foram às más ações por parte do governo federal, bem como a onda negacionista que ele propagou (que infelizmente reflete até hoje), além das falácias anunciadas por eles nas redes sociais e da própria negligência governamental em relação ao que se refere a saúde de modo geral como coloca Mota,

Em resumo, pode-se afirmar que, no atual cenário brasileiro, confluem elementos que dão unidade às expressões da crise do capital – suas dimensões econômica, social, política e sanitária – caracterizando-se como uma verdadeira “crise orgânica” (Mota, 2021, p.52).

Diante desse cenário todos os nichos das populações mundiais precisaram se isolar em sua casa (os que tinham condições), como já explanado, à vista disso a participação popular nos diversos lugares foi prejudicada dessa forma acontece o esvaziamento dos espaços, não pela falta de interesse e sim pela escassez de condições concretas como aparelhos que conectassem nas redes de internet, a própria internet, o fato de durante o período pandêmico assumirem outras funções como o de cuidador de algum familiar ou o fato de precisarem trabalhar.

Além dessas questões que prejudicaram as crianças e adolescentes na participação de políticas que as abrange há também a questão ao acesso a informações e o incentivo tanto dos Conselhos de Direitos de todas as políticas quanto da própria comunidade, levando em consideração que pela Constituição Federal e pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) há a integralidade de ações e atendimento bem como a atuação da Rede de Proteção.

Por isso a necessidade de integrar os receptores dessas ações na reflexão e planejamento dessas atividades e propostas legislativas, já que o intuito dessas organizações é fazer as vozes das crianças e adolescentes ecoarem levando em consideração que todos eles já se expressam, cada um à sua maneira, a necessidade é pela retirada de ideologias adultocentricas, deterministas, moralistas e punitivas com foco nas particularidades e individualidades de cada território.

Para além dessas questões destaca-se a questão da gestão democrática que o Brasil adota quando se pensa na democracia representativa assim como nas formas que a população tem de fiscalizar as ações governamentais. Para tanto é possível observar as escolas, visto que depois da interação com a família é um dos primeiros lugares de socialização das crianças (futuros adolescentes) bem como o espaço que permanecem por mais tempo.

Com isso é importante frisar que todo o processo que se passou na pandemia, e agora de maneira com seus reflexos, trouxeram grandes perdas para a educação da classe trabalhadora, já que através do ensino adquire-se habilidades para a reflexão crítica e por consequência participação crítica, sabendo abordar e analisar questões que dizem respeito ao próprio indivíduo, mas também a comunidade de modo geral.

Dessa forma, juntamente com as considerações históricas, como mencionado acima o poder de escolha ficou restrito aqueles(as) que ocupam posição mais alta na pirâmide da estrutura social - isso não é apenas uma realidade brasileira, visto que em outros lugares no mundo a forma de organização social é além de capitalista, hierárquica.

Assim, torna-se fundamental que esse público conheça os espaços existentes para formulação e avaliação das políticas públicas. A exemplo as Conferências e Conselhos de Direitos, espaços esses que devem ser ocupados pela população objetivando as discussões sobre as políticas públicas e a participação da sociedade civil nesse processo.

Logo, é perceptível que ao unir as ciências exatas e sociais e a população, se faz a democracia participativa de maneira que as pessoas, ou no caso as crianças e adolescentes se tornem efetivos sujeitos de direitos, podendo participar de forma equitativa as demais pessoas em qualquer lugar em que estiverem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das observações e reflexões apresentadas, fica evidente que a população brasileira atravessou o período da pandemia de COVID-19 sentindo-se abandonada. Além da dolorosa perda de familiares e entes queridos, enfrentaram também a dura realidade da falta de cumprimento das leis. A ausência de repasses financeiros para políticas capazes de atender à demanda agravou ainda mais a situação. Uma das áreas mais amplamente abordadas pela mídia foi a saúde, com foco nos hospitais públicos.

No entanto, além do campo da saúde, o impacto da pandemia se estendeu à esfera da educação. A educação popular, um pilar crucial para o desenvolvimento social e individual, também sofreu severas perturbações. A interrupção das aulas presenciais e a transição abrupta para o ensino a distância revelaram disparidades gritantes de acesso à educação e tecnologia. Crianças e adolescentes de comunidades menos favorecidas enfrentaram desafios significativos para continuar aprendendo, o que acentuou a urgência de políticas educacionais inclusivas e adaptadas às circunstâncias excepcionais.

Como já mencionado, há uma clara necessidade de que a sociedade como um todo participe ativamente do processo de tomada de decisões nos âmbitos públicos. A articulação como um coletivo visa tanto dar visibilidade às suas demandas quanto promover uma participação mais ampla da população. Por meio desse engajamento, é possível construir um país fundamentado em princípios democráticos e, além disso, participativos. Esse processo considera cada indivíduo como um componente importante da sociedade, enfatizando que cada pessoa é parte integrante do todo. Portanto, é necessário enxergar e ouvir suas opiniões, inclusive em relação à questão da representatividade e aos direitos garantidos pela Constituição Federal.

Assim, assegurar a participação desses indivíduos no processo de formulação e avaliação das políticas públicas, incluindo aquelas relacionadas à educação popular, equivale a fazer ressoar suas vozes. Isso permite que crianças e adolescentes se apropriem legitimamente de suas experiências e realidades, incluindo as questões educacionais que enfrentam. Eles se tornam agentes ativos na discussão sobre como melhorar a qualidade da educação, tornando-a mais

acessível e adaptada às circunstâncias adversas, fortalecendo assim os pilares do desenvolvimento sustentável e da equidade social.

Além disso, ao considerar o papel fundamental da participação das crianças e adolescentes, fica evidente que incluí-los nos processos de tomada de decisões é imperativo para forjar uma sociedade verdadeiramente inclusiva e progressista. As vozes e perspectivas desses jovens constituem um ativo valioso na construção de políticas públicas que reflitam suas necessidades, aspirações e desafios únicos. Permitir que eles influenciem ativamente os rumos de sua própria educação, saúde e bem-estar não só promove uma maior adesão às políticas implementadas, mas também capacita essa geração a se tornar agentes de mudança em suas próprias vidas e comunidades.

Ao reconhecer a participação das crianças e adolescentes como um direito fundamental e uma fonte de inovação, as políticas públicas podem ser enriquecidas por uma diversidade de perspectivas que contribuem para soluções mais abrangentes e eficazes. Estimular e fortalecer essa população jovem não apenas estabelece um legado de engajamento político e social, mas também possibilita o caminho para uma sociedade justa, igualitária e de direitos.

E ainda, uma sociabilidade justa e de direitos não é apenas um objetivo a ser alcançado; é um compromisso contínuo que requer ação coletiva e mudanças estruturais. Significa enfrentar desigualdades sistêmicas, combater a discriminação e trabalhar para garantir que todas as vozes sejam ouvidas e consideradas. Somente ao construir uma sociedade onde a dignidade e os direitos de todos são respeitados é que podemos verdadeiramente afirmar que estamos promovendo uma sociabilidade justa e de direitos, na qual cada indivíduo, incluindo crianças e adolescentes, pode prosperar e contribuir para o bem-estar de todos.

Importante evidenciar que ao longo do tempo tanto as crianças quanto os adolescentes adquiriram diversos direitos e deveres, uma vez que, a tempos atrás crianças eram consideradas “mini” adultos e deveriam agir como tal, nessa época a adolescência era desconsiderada. Com isso destaca-se, agora, a necessidade de expor que por mais que esses direitos e deveres sejam legalmente inquestionáveis, tanto as crianças quanto os adolescentes não podem executar e formular formalmente as políticas públicas. A tarefa de formulação das políticas que abarcam as crianças, adolescentes assim como as pessoas que os protegem (os responsáveis) são as pessoas que trabalham nas esferas públicas e que, portanto, tem o dever de considerar as opiniões e necessidades deles a fim de fazer políticas que possam ser efetivadas e úteis as populações que dela necessitam.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, V.T.S ; HOGEMANN, E.R.R.S. Poder E Voz: A importância da participação de crianças e adolescentes em Políticas Públicas. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, 18 dez. 2021.

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990a.

CARVALHO, M. do C. A. A. Participação Social no Brasil hoje. **InstitutoPólis**, São Paulo, 1998. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje/> Acesso em 10 ago. 2023.

CECIP. (2013). **Vamos ouvir as crianças?** Caderno de metodologias participativas do Projeto Criança Pequena em Foco. Rio de Janeiro: CECIP.

CEDECA CEARÁ. **Participação política de crianças e adolescentes**. 2017. Disponível em: <https://cedecaceara.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Cartilha-direito-a-participa%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 10ago. 2023.

DA SILVA, I. Ribeiro. Participação popular e controle democrático das Políticas de Infância e Adolescência. In: FÁVERO, Eunice T.; PINI, Francisca R. O.; SILVA, Maria L. O. (Orgs). **ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes**. São Paulo: Cortez, 2020.

MOTA, A. E. Crise sanitária, políticas públicas e sociabilidade: desafios ao Serviço Social brasileiro. In. CFESS. **Diálogos do cotidiano**: Reflexões sobre o trabalho profissional. Brasília, 2021. p. 49-63.

BIOPOLÍTICA COMO PEDAGOGIA DO MASCULINO: ANÁLISE DE DOIS CASOS DE POLÍTICAS DE EXCLUSÃO SOCIAL DE HOMENS EM ARQUIVOS CRIMINAIS E PSIQUIÁTRICOS (1922-1940)¹³

Gabriel Lopes
gabriel.lope1@unesp.br¹⁴

1. “SERIA LOUCO DE VERDADE?”

Seria louco de verdade? Quando o momento do mundo pelo avesso chegou e que é ser louco perguntar por que nos assassinam, é evidente que passamos por loucos por qualquer bobagem. Ainda assim é preciso que a coisa funcione, mas quando se trata de evitar o grande esquarteramento dão-se em certos cérebros magníficos esforços de imaginação. Positivamente, tudo o que é interessante se passa na sombra. Nada se sabe da verdadeira história dos homens.

(CÉLINE, *Viagem ao fim da Noite*)

Apesar das controvérsias da biografia de Céline¹⁵, a obra *Viagem ao fim da Noite* apresenta um retrato sombrio e niilista da sociedade do século XX em sua estreiteza moral. Abatido pelas circunstâncias catastróficas do cenário pós-guerra, o personagem Bardamu se vê desesperançoso ao alcançar o posto de diretor em um hospital psiquiátrico do exército. Em sua trágica infelicidade, Bardamu não se contenta com as prerrogativas da civilização que discriminam quem está louco de quem não está. Para o ex-soldado, recluso como diretor da ala psiquiátrica, o delírio se localizaria de maneira exógena: se encontraria justamente nos horrores da guerra, nas crenças disparatadas nas hostilidades bélicas como solução política, no enfrentamento pulsional diante de um mundo que lhe parecia absurdo. Em sua lucidez, o personagem principal de *Viagem* percebe enfim o paradoxo: o mundo estava posto ao avesso, podia ser transformado em louco aquele que se indispusesse a atuar dentro da insanidade belicosa ou a cumprir os ditames da civilização.

A realidade fictícia pela qual fora submetido o personagem do escritor Céline encontra ecos nas mais variadas instâncias da sociedade do século XX. A partir das linhas do romance, podemos extrair duas consequências que para nós podem ser produtivas: (a) o papel da psiquiatria como teoria-ação para o domínio

¹³ Este artigo faz parte da dissertação de mestrado do autor defendida em 2023, intitulada “Receituários de Masculinidade: normas de conduta e homens desviantes (1922-1940)” e financiada pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior).

¹⁴ Graduado em História pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP/Campus de Franca, Mestre em História na linha de pesquisa Política: Ações e Representações pela mesma instituição. E-mail: gabriel.lope1@unesp.br

¹⁵ Louis-Ferdinand Céline publicou três panfletos antisemitas a partir do ano de 1937. Ávido frequentador das recepções de Otto Abetz, embaixador do Terceiro Reich, escreveu em jornais nazistas apoiando a perseguição aos judeus e declarando posições abertamente racistas (D’AGUIAR, 2009).

dos corpos.¹⁶ (b) a psiquiatria como discurso e força interventiva frente a incapacidade de cumprir o papel de gênero designado;¹⁷ no caso de Bardamu, a sua recusa a atuar como soldado e cumprir as suas obrigações de homem no *front* de combate. Podemos nos debruçar de maneira mais minuciosa em cada um desses itens.

Foucault se debruçou largamente pelo tema da psiquiatria como tecnologia de domínio, especialmente em sua fase de produção genealógica.¹⁸ Para o filósofo francês, a psiquiatria se reveste de um discurso que precede o saber, isto é, por meio de uma tecnologia de poder é realizada a modelagem do saber. Desse modo, ele nos diz em *Vigiar e Punir* que:

Temos antes que admitir que o poder produz saber (e não simplesmente favorecendo-o porque o serve ou aplicando-o porque é útil); que poder e saber estão diretamente implicados; que não há relação de poder sem constituição correlata de um campo de saber, nem saber que não suponha e não constitua ao mesmo tempo relações de poder. (FOUCAULT, 2014, p. 31).

José Carlos Libâneo (2004, p. 27) trabalha com um conceito ampliado de pedagogia onde não apenas no ambiente escolar ocorre um processo pedagógico, mas sim em diversos âmbitos da esfera social:

De fato, vem se acentuando o poder pedagógico de vários agentes formais e não-formais. Ocorrem ações pedagógicas não apenas na família, na escola, mas também nos meios de comunicação, nos movimentos sociais e outros grupos humanos organizados, em instituições não-escolares. Há intervenção pedagógica na televisão, no rádio, nos jornais, nas revistas, nos quadros, na produção de material informativo, tais como livros didáticos e paradidáticos, enciclopédias, guias de turismo, mapas, vídeos e, também, na criação e elaboração de jogos, brinquedos. A mídia atua na modificação de estados mentais e afetivos das pessoas não apenas na propaganda, mas também disseminando saberes e modos de agir nos campos econômico, político, moral, veiculando mensagens educativas, relacionadas com drogas, preservação ambiental, saúde, comportamentos sociais etc. (...).

¹⁶ No universo literário, o papel da medicina como produtora de corpos normatizados pode ser visto de forma humorística em *O Alienista*, de Machado de Assis, onde o homem de ciência Dr. Simão Bacamarte persegue insaciavelmente o seu objetivo de trancafiar os insanos em sua Casa Verde. Conforme seus critérios limítrofes entre razão e sanidade aumentam, mais acresce a proporção de internos tidos como insanos. Ao fim, Dr. Bacamarte se vê reduzido pela própria narrativa e não vê outra solução a não ser se internar no asilo por ele criado, dado que apenas ele cumpria com os seus rígidos requisitos de sanidade. Como conclusão, Bacamarte atesta a trágica existência de apenas um louco na cidade de Itaguaí: ele próprio.

¹⁷ Rago (1985) demonstra a imagem construída da mulher ideal através dos discursos médicos. Existem teses produzidas pela Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia calcadas sob o argumento da vocação natural da mulher para a procriação e sua missão sagrada de gestar o lar. Esses discursos médicos invadem a intimidade do lar a fim de moldar uma figura prescrita de feminilidade, para a qual a mulher deve corresponder.

¹⁸ Em entrevista nos anos 80, Foucault assume ter produzido dentro de três eixos categóricos, “Primeiro, uma ontologia histórica de nós mesmos em relação à verdade através da qual nos constituímos como sujeitos de saber; segundo, uma ontologia histórica de nós mesmos em relação a um campo de poder através do qual nos constituímos como sujeitos de ação sobre os outros; terceiro, uma ontologia histórica em relação à ética através da qual nos constituímos como agentes morais” (DREYFUS e RABINOW, 1995).

Vamos nos debruçar, primeiramente, sobre a instância encontrada em (a): a psiquiatria em sua larga construção como aporte de domínio dos corpos, uma pedagogia do corpo social através do discurso médico. Veremos, mais detidamente, o percurso histórico da psiquiatria em suas diferentes teorias, que ligavam o desvio de conduta com a fisiologia dos criminosos. Por meio de diferentes discursos, a psiquiatria tentou ligar a propensão à criminalidade com a constituição física dos detratores. Da craniologia de Camper, passando pela teoria da degenerescência de Morel, até chegarmos em Pinel, vemos um movimento preciso: uma tecnologia de poder, que empreende uma varredura prévia nos corpos em busca de deflagrar, de acordo com o seu próprio corolário, qualquer caráter de ameaça ao corpo social.

Segundo Darmon (1991), a psiquiatria passou por inúmeras tentativas de interligar o comportamento individual com a fisiologia. No século XVIII é fundada a craniologia, sendo o primeiro movimento que visava ligar o desenvolvimento do intelecto com a análise das condições estruturais da caixa craniana. Desta corrente surgem as primeiras noções da morfologia craniana atrelada à inteligência, por meio das quais Camper obtém o arcabouço para fazer seus estudos de mesura do volume da massa cerebral. Traçando duas linhas concorrentes que partiam de diferentes extremidades do cérebro, Camper alegava ser possível calcular um “coeficiente intelectual” segundo o qual os seres se estabeleceriam de maneira hierárquica. De acordo com a escala, o negro tinha em média 70º de ângulo facial, encontrando-se, portanto, no meio do caminho entre os europeus (que tinham ângulo facial de 80º) e os macacos (com coeficientes que variavam, de acordo com a espécie, entre 42º e 50º). Caída a teoria do ângulo facial, em finais do século XVIII, surge a teoria do orifício occipital de Cuvier, cujo argumento para inferir a inteligência se referia à posição do orifício que serve como passagem para o eixo cérebro-espinhal. Inconclusiva e repleta de incertezas, a teoria do anatomista Cuvier perde espaço para a fisiognomonía, para a qual a inteligência estaria vinculada não aos crânios, mas sim à fisionomia. Foi Lavater quem, ainda no século XVIII, propôs uma descrição fisionômica do perfil criminoso. Mas foi Cesare Lombroso que ficou famoso ao declarar a predisposição criminosa em indivíduos detratores, observável pela constituição física destes:

Em 1870, eu prosseguia há vários meses, nas prisões e nos hospícios de Pavia, em cadáveres e em vivos, pesquisas que visavam fixar as diferenças substanciais entre os loucos criminosos [...] de repente, numa triste manhã de dezembro, encontro no crânio de um malfeitor roda uma longa série de anomalias atávicas [...] à vista dessas estranhas anomalias, como se tivesse surgido uma grande planície sob um horizonte em chamas, o problema da natureza e da origem do criminoso pareceu-me resolvido: os caracteres dos homens primitivos e dos animais inferiores deviam reproduzir-se em nosso tempo (DARMON, 1991, p. 35).

Outros teóricos e anatomistas contribuíram, no século XIX, para cristalizar a teoria do “criminoso nato” de Lombroso. Dentre eles, Pinel surge como figura importante para delinear um esboço ainda rudimentar da antropologia criminal e, após ele, surge Morel. A teoria da degenerescência de Morel, segundo a qual uma série de elementos nocivos de origem patológica (tuberculose, sífilis) ou observáveis no meio social (pauperismo, urbanização, alcoolismo, ausência de bons costumes) concorreriam para degenerar a espécie humana. O resultado obtido não

poderia ser outro que não o aparecimento de frutos corrompidos, como “imbecis”, “cretinos”, “histéricos” e criminosos. Perceptível por meio das anomalias faciais e dos distúrbios de formação do crânio, Morel descreve o fruto podre da degenerescência, que se faz confundir muito com a tese do “criminoso nato” de Lombroso:

Essas naturezas [criminosas] são indefiníveis, se remontarmos às suas verdadeiras origens. Os indivíduos nascidos dessas condições fatais assinalam-se desde cedo pela depravação de suas tendências. São bizarros, irritáveis, violentos, suportando dificilmente o freio da disciplina e mostrando-se, na maioria dos casos, refratários a toda educação. Eles entregam-se instintivamente ao mal [...]. Do ponto de vista físico, têm uma constituição franzina e débil. Sua estatura é pouco elevada, suas cabeças pequenas e mal conformadas, a frequência e a gravidade das convulsões da infância, nestes seres degenerados, produzem o estrabismo ou as deformidades das extremidades inferiores, bem como anomalias [...] (DARMON, 1991, p. 42).

A dimensão moral da loucura, isto é, sua natureza psíquica (hoje admitida como psicopatologia) só ocupa posição constituinte da loucura a partir das investigações realizadas por Pinel. Antes de Pinel, o campo mental não era tido como componente essencial da loucura, muito embora seja registrado em textos anteriores, na maior parte advindos de fontes não-médicas. A teoria proposta por Pinel, vinculada à desordem no campo passional como explicação causal da loucura, destoava de tudo aquilo proposto anteriormente (modelos iatroquímicos, pneumáticos e iatromecânicos), e por isso causou tão grande repercussão e inicial resistência dos alienistas da época. Em Pinel, a observação sintomática dos pacientes assume importância fundamental, diante da qual o observador poderá assimilar, mesmo a despeito de suas variações, a disfunção comportamental dada em função do comprometimento intelectual e passional do paciente. Antes de Pinel, muitas das classificações de loucura eram engendradas a partir do posicionamento doutrinário e filosófico dos alienistas. A mudança de percepção conceitual face à doença mental resultará na mudança de posicionamento concernente ao tratamento realizado. Se outrora a concepção vigente levava a crer que a loucura era uma condição irreversível, suscetível apenas a retoques superficiais para mitigar uma lesão anatômica, com Pinel a doença mental será concebida como um desarranjo primordial da razão – ainda residual no paciente. Logo, tal disfunção será passível de uma terapêutica que reordene a racionalidade aos parâmetros adequados, a fim de reinserir o paciente à ordem social (PESSOTTI, 1996).

Em *Ditos e Escritos*, coleção que reúne as intervenções, entrevistas, prefácios e toda sorte de textos esparsos que Foucault escreveu com o intuito de difundir a sua obra por uma vasta gama de países, podemos encontrar uma conferência realizada para um simpósio de “Direito e Psiquiatria”, sediado pelo Instituto Clarke de Psiquiatria durante o mês de outubro de 1977. Nesta comunicação, Foucault (2006) perfaz uma longa empreitada em busca de responder a seguinte pergunta: em que momento a psiquiatria legal faz sua aparição no âmbito penal? Para o intelectual francês, o século XIX foi decisivo para que a psiquiatria fosse introduzida com caráter penal. Até o século XVIII, a alegação de loucura, quando hipoteticamente explicadora do ato criminoso, era facilmente identificável. Via-se claramente as marcas de insanidade no indivíduo apossado por ela; seus sintomas eram visíveis e manifestos. Contudo, quando pontualmente aparecem atos criminosos brutais e sem causas aparentes – nem mesmo indícios de loucura –

passa-se a necessitar do aparato psiquiátrico para explicar as motivações que cercam o crime inexplicável. Como explicar o inexplicável? Como traçar uma explicação razoável para crimes bárbaros (e com traços de crueldade) onde o infrator não exhibe agitação, furor, tampouco os delírios típicos da loucura?

Para Foucault, a psiquiatria faz sua aparição no âmbito penal através da pontualidade, para fornecer indícios de loucura latente no indivíduo que, a despeito da ausência de traços de insanidade perceptíveis, foi capaz de desfilar sua brutalidade sanguinária contra seus semelhantes. E, mais do que isso. A psiquiatria faz aparecer uma espécie de *duplo* que transpassa aquilo que é descrito no código penal, por meio do qual é possível punir segundo um código ético que perpassa as definições prévias da lei:

Em suma, o exame psiquiátrico permite constituir um duplo psicológico-ético do delito. Isto é, deslegalizar a infração tal como é formulada pelo código, para fazer aparecer por trás dela seu duplo, que com ela se parece como um irmão, ou uma irmã, não sei, e que faz dela não mais, justamente, uma infração no sentido legal do termo, mas uma irregularidade em relação a certo número de regras que podem ser fisiológicas, psicológicas, morais, etc. (FOUCAULT, 2010, p. 15).

Desse modo, não é apenas o indivíduo que desvia do código da lei que é passível de ser punido. Também aquele que desvia de uma ampla gama de qualidades morais (fisiológicas e também psicológicas), criadas por aqueles que detêm o poder de punição, entra na mira daquele que julga. Podemos extrapolar para o universo correcional do alienismo a mesma lógica de condenação. Com efeito, não apenas loucos e criminosos são passíveis de alienação, mas todo aquele que infringe o código moral-psicológico-fisiológico erigido pelo poder vigente. Trata-se de um efeito de dobramento, por meio do qual será possível punir “toda uma série de outras coisas que não são o delito mesmo, mas uma série de comportamentos, de maneiras de ser [...]” (FOUCAULT, 2010, p. 14).

Em (b), ou seja, na psiquiatria como discurso e força interventiva frente a incapacidade de cumprir o papel de gênero designado, temos a prerrogativa do cumprimento dos papéis sociais atribuídos para cada sexo biológico. Ela fica evidente no caso de Bardamu, quando o personagem se recusa a dispor seu corpo no *front* de batalha. Há autores que abordam o papel da guerra como decisivo para definir o contorno da masculinidade ideal moderna.¹⁹

Sander Gilman (2018), em seu estudo sobre a história da postura no Ocidente, afirma que a boa postura, a qual atinge seu cume na postura militar, não obstante seja também conveniente ao homem civil, tem forte vínculo com o ideal de masculinidade. Segundo Bourdieu (2014), teórico também utilizado por Gilman, foi perceptível que a postura ereta era um sinal da masculinidade entre os homens da Cabília, objeto etnológico dos seus estudos, enquanto posturas curvadas eram próprias às mulheres. Para além disso, o estereótipo masculino (tipo ideal) foi construído ao mesmo tempo que a identidade nacional moderna:

A masculinidade moderna e a consciência nacional moderna cresceram na mesma época, e enquanto a imagem do guerreiro era necessária, a própria nação olhava para além da guerra visando um tipo ideal, um símbolo vivo,

¹⁹ Em relação a este ponto ver: Sander L. Gilman. *Difference and Pathology. Stereotypes of Sexuality, Race and Madness*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.

que como outros símbolos nacionais, pode dar vida a um conceito abstrato. O homem que foi dito para cumprir esse papel, com algumas variações nacionais, aproximou-se do estereótipo masculino (MOSSE, 1996 apud GILMAN, 2018, p. 67, tradução nossa).²⁰

Sendo o hospital psiquiátrico um local de cura, também podemos pensar essa esfera dentro da concepção de um bulário médico, ocupando um espaço posológico dentro de um *receituário*. Bem como nas receitas médicas, onde há um espaço destinado para a prescrição de uma dosagem específica, a qual o enfermo deve inocular em seu organismo a fim de alcançar a remissão dos sintomas, o espaço médico ocupa uma posição análoga. O alheamento do mundo exterior, a clausura das paredes esqueléticas que cerceiam o corpo nervoso, a brancura hospitalar, a verticalidade da relação enfermo-médico, cuja posição de poder faz com que o paciente se sinta invariavelmente alheio acerca daquilo que lhe ocorre, os eventuais banhos de água macilenta que produzem o choque térmico nos nervos irritadiços. Todas essas condições prescrevem um espaço ideal dentro da coleção de receitas para tratar o corpo inviril, tal como os horários, a duração e as doses encontrados nas bulas médicas. O termo *receituário* pode ainda remeter ao próprio prontuário médico, emitido assim que o paciente enfermo adentra na instituição hospitalar. O prontuário nada mais é do que um *receituário*. Em suas linhas burocráticas, descreve com pormenores as condições físicas observadas no corpo que sofre, o comportamento anotado no decurso prosaico dos dias de internamento, os medicamentos que o paciente deve ingerir, o regime alimentar ao qual o enfermo deve se ater, se privando de alguns alimentos e ingerindo outros, os desvios de comportamento que provocam efeitos colaterais. Todas essas descrições formam, no conjunto, uma grande coleção de receitas, englobando as consequências das digressões às normas e a promessa de uma restituição da saúde ao cabo do tratamento.

2. CASOS SEM SOLUÇÃO: O NÔMADE DAS LABAREDAS DE FOGO E O SIFILÍTICO

Se para alguns a modernidade representou um palanque do progresso, com a correnteza de benesses propiciadas pela modernização da cidade – abundante em novos produtos, vestimentas e lugares de sociabilidade –, para outros, que se situavam longe do bulício das novidades, a modernidade resultou num largo projeto de exclusão. Veremos, ao longo deste tópico, dois casos singulares que transpassam duas de nossas fontes: os *Processos-Crime* e o *Livro de Registros do Asilo Allan Kardec*, isto é, foram alvos de inquéritos policiais e acabaram, no desenlace dos fatos, por serem internados no asilo psiquiátrico. O primeiro caso é o de Antonio M., um nômade acusado de provocar um incêndio numa garagem de um conhecido proprietário de um estabelecimento de locação, no interior da qual dormia todas as noites, utilizando-a como abrigo. O segundo caso se trata do sifilítico José A.F que, marcado pelo estigma da sífilis e da alienação de seu pai, fora acusado de, num acesso súbito de ciúmes para com a esposa, desferir tiros

²⁰ Modern masculinity and modern national consciousness had grown up at the identical time, and while the image of the warrior was needed, the nation itself looked beyond war to an ideal type, a living symbol, that like other national symbols might breathe life into an abstract concept. The man who was said to fulfill this role, with some national variations, approximated the masculine stereotype.

em vizinhos que habitavam perto de sua morada. Sem mais delongas, passemos ao trato do primeiro caso de acometida intransigência da sociedade para com as marcas de “incivilização”.

O caso de Antonio M., certo nômade que fora acusado de atear fogo numa garagem a qual lhe servia de abrigo, é um exemplar caso em que a sociedade lançou mão do último recurso para com um indivíduo que não atendia às condições mínimas prescritas para o convívio em sociedade. Tratado desde o início do inquérito – de antemão, aliás – como “demente”, sendo referido pelas testemunhas como “o demente Antonio M.”, o acusado teve seu nome inserido nos autos por supostamente ter ateadado fogo na jardineira (espécie de carroceria rústica) de Cyrilo G., cujo depoimento, prestado aos treze dias de 1933, atestava ter alugado sua jardineira, alocada em uma garagem, para a pessoa de Jeronymo G. de A. pelo valor de dez mil reis mensais.

A sucessão de fatos foi a seguinte: no mesmo dia do inquérito prestado, às quatro horas, estava Cyrilo repousando em seu leito quando foi subitamente acordado pelo seu *chauffeur*,²¹ que avistara as chamas tomarem conta do veículo e decidiu avisar o empregador. Acordando apressadamente, Cyrilo descera para verificar o ocorrido e se deparou com várias pessoas que já haviam notado o fogaréu e passaram a jogar água para apagar o incêndio. De nada muito adiantara, visto que a jardineira alugada foi danificada quase que completamente.

Quando perguntado se havia alguma suspeita de atentado criminoso, Crylo não hesitou em responder que um demente dormia dentro da garagem, usando-a de proteção contra as intempéries climáticas e fazendo da garagem o seu abrigo. Acusado de ter disponibilizado a garagem para o “demente” ocupar, Arthur G. M, prestou o seguinte depoimento:

[...] que o declarante não sabe se dormio alguém nesse comodo, que ouviu dizer que o fogo foi ateadado por um demente que há poucos dias apareceu nesta vila, que hontém a noite esse demente estava deitado na rua próxima da casa do declarante e este o fez retirar-se acompanhando-o até o fim do quarteirão onde fica a garage incendiada [...].²²

Sebastião M. G., filho do dono da jardineira atingida pelas labaredas de fogo teria sido um dos primeiros que chegaram ao local. Foi intimado a prestar depoimento sobre o ocorrido no mesmo dia. Ao ser inquirido, disse que o dito “demente” avistou o fogaréu a se espriar pela garagem no que, ao avistar Sebastião, teria apenas gritado: “Fogo!”. Sebastião fornece elementos narrativos para corroborar com a versão do crime cometido pelo “demente”, que usava o local para dormir. O filho do dono do jardineiro alegou que, apesar de desconhecer como se teve início o fogaréu, teria dado a Antonio M. “uma caixa de phósforos [...] e uma chícara com café e pão cuja chicara o depoente reconheceu neste acto que lhe foi apresentada, apreendida no local do incêndio como sendo a mesma que o depoente deu ao demente Antonio M.”.²³ Disse ainda ter ouvido o próprio Antonio confessar a sua culpa no cartório, tendo este alegado ter iniciado o incêndio a partir de uma bituca de cigarro. Outro depoente de nome José B. confirma a mesma versão dos

²¹ A profissão de *chauffeur* era muito comum entre homens imigrantes que aqui chegavam e, devido ao forte projeto imigrantista, que delineava o imigrante como laborioso e dotado de honestidade acabavam sendo preferidos nessas atividades domésticas (MATOS, 2019).

²² AHMFCHAP, 1933.

²³ AHMFCHAP, 1933.

fatos prestada pelo depoente Sebastião, que supunha ter sido o incêndio causado pelo “demente Antonio”; prova disso era o acusado carregar consigo uma caixa de fósforos.

O procedimento que se seguiu aos depoimentos das testemunhas foi o exame de sanidade no acusado. Para atestar sua sanidade mental (ou falta dela), os médicos designados seguiram uma série de perguntas previamente formuladas, as quais deveriam ser respondidas com “sim” ou “não”. Antes da resposta formal das questões, o relatório dos peritos foi o seguinte:

Examinamos Antonio de M., brasileiro, de cor branca, com 48 anos mais ou menos, compleição alta, magro, physico muito compalido. Nos exames physicos que procedemos, achamos que o paciente acha-se muito anêmico, devido a verminose, apresentando bradicardia, com ulcerações anêmicas do pé esquerdo. Quanto ao exame mental, acha-se o mesmo desorientado quando ao tempo, lugar e meio, pronunciando palavras desconexas; não demonstra a menor autocrítica, afectividade apolida, memória retardada, nada mais de importância observamos [...].²⁴

No relatório final, transcrito aqui integralmente, Antonio fora incriminado pelo crime, dado que todas as testemunhas indicadas atestavam os mesmos relatos do ocorrido. Contudo, dado que o exame da sanidade mental constatara sua “demência precoce”, o mais indicado seria a internação psiquiátrica, não sendo esta possível devido à falta de disponibilidade nos asilos locais. Ao que parece, a vaga apareceu três meses depois. O livro de registros do *Hospital Psiquiátrico Allan Kardec* inscreve o nome de Antonio em janeiro de 1934. Apesar do livro do asilo não indicar absolutamente nenhuma informação com relação ao diagnóstico do paciente admitido (como ocorreu em 95% dos casos dos homens internados), o laudo do corpo de peritos apresenta o seu diagnóstico de demência, aparecendo no relatório final do caso:

Consta destes autos de inquérito policial que, na noite de doze para treze de Outubro último, na villa S. José da Bella Vista, deste município e comarca, foi incendiado um barracão onde Cyrilo G. guardava uma jardineira de sua propriedade.

Removendo-se esta Delegacia para a referida villa, ahi foi dado andamento ao inquérito, procedendo-se a exame pericial do local e ouvindo testemunhas.

Ficou constatado que o barracão que servia de garagem é aberto, não só na frente, onde tem a porta, como também nos fundos, onde há um rombo feito pela própria jardineira

Nesse barracão dormia às vezes um demente – Antonio de M. que, durante o dia, perambulava pelas ruas da cidade. Na noite do incêndio dormiu elle no barracão, em um monte de serragem, próximo à jardineira. Além das testemunhas que asseveram positivamente ter Antonio M. pernoitado no barracão, uma chicara com restos de massa de pão embebido em café, chicara esta que, na véspera, havia sido dada a Antonio M. por Assiz A. D., que depõe.

Apurado o facto de ter sido Antonio de Mattos o autor do incêndio, procedeu-se o exame de sanidade em sua pessoa, tendo os Drs. peritos constatado que o mesmo é demente precoce.

²⁴ AHMFCHAP, 1933.

Por absoluta falta de logar em asylo ou hospital adequado, está Antonio M. recolhido à cadeia publica desta cidade.²⁵

O caso de Antonio M. nos é interessante para evidenciar a construção de uma narrativa do crime em torno de um homem visto de antemão como “demente” e, portanto, um potencial criminoso. A caixa de fósforos carregada nos bolsos, comum a grande parte dos homens da época; a louça quebrada e o farelo do pão, dados no dia anterior por uma das testemunhas; a condição miserável de um suspeito que, na falta de uma habitação própria, se utilizava do imóvel alheio para descansar. Todos esses elementos serviram de provas para indicar que o suspeito habitava o local incendiado e no fim e ao cabo, serviram como indícios de um delito contra a propriedade.

Já o outro caso que nos interessa, de José A. F., aparenta ser, à primeira vista, um caso de múltiplo assassinato convencional sem demasiadas possibilidades de análise para além da carnificina consumada. No entanto, quando nos debruçamos sobre os relatos da promotoria, das testemunhas inqueridas e sobre o próprio desenlace do evento, percebemos circunstâncias que muito dizem a respeito da construção de uma masculinidade, tanto por parte das atitudes postas em prática pelo acusado, quanto às inferências das condições psicológicas do mesmo, vindas à tona com o exame médico e com a derradeira constatação da sua portabilidade do vírus da sífilis.

O episódio sanguinário ocorreu ao final do mês de dezembro de 1931 na cidade de Franca. Segundo a acusação da promotoria pública, impressa logo nas primeiras páginas do largo documento contra o réu, José teria assassinado a amiga de sua esposa, Maria V. O. Não contente, teria ainda desferido tiros contra o alfaiate Leopardo P, contra o qual José nutria um obtuso desafeto em virtude de suspeitas daquele estar namorando a sua esposa.

De acordo com a denúncia apresentada pela promotoria, José há muito sofria de quadros possessivos de ciúmes pela figura de sua esposa, chamada d. Maria S. A. Passara então a desconfiar do alfaiate que residia na casa da frente, Leopardo, apenas porque o costureiro posicionava sua máquina de costura voltada para a sua habitação, defronte da qual a luz era mais adequada para o exercício da profissão. Assim, a parede de vidro transparente atrás da qual o alfaiate postava sua máquina era pra José uma ameaça; significava o interesse do antagonista pela sua esposa.

No dia 24 de dezembro, d. Maria, esposa de José, soube da morte da filha de um vizinho próximo, tendo decidido ir ao velório. Tendo percebido a ausência da esposa, José ficou furioso e fora buscá-la se utilizando de uma faca como ameaça. A vizinha amiga, Maria V. O, decidiu socorrer de modo afetuoso a colega que passava pelas agruras do marido possessivo. Mais tarde, se valendo da ausência do marido, dona Maria S. A. se retirou para a casa de seu pai em Ribeirão Corrente. Frente ao insucesso de seus numerosos pedidos de retorno da companheira e convencido do complô urdido pela amiga e pelo alfaiate para afastar a sua mulher do lar, José decidiu resolver o caso pela força da violência. Comprou um revólver na casa Hygino Caleiro e, por volta das dez horas da manhã, consumou seu plano. Primeiramente, desferiu dois tiros em Maria V. O, que morreu instantaneamente. Após o assassinato da primeira, José teria atentado contra a vida

²⁵ AHMFCHAP, 1933 (grifos nossos).

do seu opositor: o costureiro da fachada de vidro. Apesar dos outros dois tiros disparados, o alfaiate sobreviveu. Ao ser pego, e diante da voz de prisão, José teria dito: “Matei uma mulher e um homem porque são os culpados de minha mulher se separar de mim”.

O caso do assassinato do alfaiate e da mulher acusada de conspiração contra o casamento do homicida nos revela algumas considerações importantes acerca dos atributos da masculinidade e além disso, sobre questões que revelam o uso de armas como extensão da virilidade do portador. Muito embora o *Código Penal de 1890* atribuísse crime ao uso de armas sem a devida licença da autoridade policial,²⁶ o *Código de Posturas Municipais de Franca de 1910* permitia a posse de armas (embora proibisse o porte), desde que estas não fossem armas suspeitas de sedição ou atividades criminosas,²⁷ explicando a facilidade com a qual o alfaiate conseguiu obter o objeto. Desse modo, ainda que fosse imperioso regram os costumes e banir o uso de “armas ofensivas”, persistia o costume de se utilizar de armas mesmo sem as devidas licenças, seja para se proteger dos animais do mato, que eventualmente podiam apresentar perigo em meio à escuridão da noite, ou ainda nas festividades, dando tiros para o alto como forma de comemoração. E ainda: para Hygino Caleiro, dono da loja em que José comprara o revólver americano calibre 32 por oitenta mil réis 80\$000,²⁸ teria importado unicamente obter o lucro com a venda do revólver e seguir o esboço da lei, não importando nem a má fama de José na vila – cujas constantes agressões à esposa provavelmente circulavam na forma de boatos pela comarca – muito menos o episódio da ameaça com o punhal, ocorrido às vésperas do crime, o qual teria sido o estopim para a viagem da esposa para a casa paterna em busca de refúgio.²⁹

Já na perspectiva de José, que conseguiu adquirir facilmente a arma, a explicação para o crime cometido corresponderia a uma ameaça a sua honra familiar, dado que supostamente haveria um complô contra o seu casamento. Aqui vemos a importância do núcleo familiar, sendo as duas vítimas responsáveis, na perspectiva do réu, pela infâmia da separação conjugal. Para ele, só restava lavar a sua honra ferida com sangue.

O fato de o réu possuir casos pregressos de alienação mental em sua família, tendo sido o seu progenitor internado na *Casa de Saúde Allan Kardec* três anos antes do crime cometido por José, provoca forte influência no andamento do

²⁶ “Art. 377. Usar de armas ofensivas sem licença da autoridade policial. Pena – de prisão celular por quinze a sessenta dias. Paragrapho único. São isentos de pena: 1º os agentes da autoridade publica, em diligência ou serviço; 2º os officiaes e praças do Exército, da Armada e da Guarda Nacional, na conformidade dos seus regulamentos” (BRASIL. Código Penal de 1890. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890).

²⁷ “Art. 721. É permitido a qualquer cidadão ter em sua casa as armas que quiser, contando que pelo seu numero não tenham suspeitas de sedição ou tentativa criminosa” (CMF. Código Municipal de Franca, 1910).

²⁸ Segundo o depoimento de uma das testemunhas arroladas no auto processual, José já havia mencionado em ocasião anterior, na barbearia de “Pepino”, que “si ele tivesse dinheiro comprava um revólver e fazia o serviço”. O depoente teria ouvido dizer que o réu obteve de fato o mencionado revólver na casa comercial de Hygino Caleiro pela quantia de oitenta mil réis, o que fora de fato confirmado pelo próprio acusado, que “hoje pela manhan foi a casa de Hygino Caleiro e ahi pela quantia de 80\$000 comprou um revolver e a respectiva carga” (AHMFCHAP, 1931).

²⁹ Quase metade das testemunhas interrogadas afirmou saber das brigas que envolviam o casal e do caráter ciumento e possesso do marido que, num episódio de fúria próximo ao dia do crime, teria tentado esfaquear a esposa, sendo impedido apenas pela intervenção da vizinha fatalmente vitimada dias após o incidente.

caso. Sua provável degenerescência mental explicada pelo desvario de seu pai, que morrera enfermo da mente, serve como argumento para corroborar com o enredo de um possível quadro de crime circunstancial, cometido por acessos involuntários de loucura. O comportamento inusual do pai seria “público e notório” na cidade,³⁰ enquanto também José apresentaria, por vezes, certos atos descomedidos, próprios da alienação mental, de acordo com o relato dos seus companheiros de cela.

Público e notório é, nesta cidade que o reo José A. F. pertence a uma família de enfermos mentais, por parte de seu progenitor que morreu depois de sofrer, por muitos anos, repetidos acessos de loucura. E notório e publico é [...] como o suplicante pode averiguar de declarações e informações obtidas dos companheiros de prisão do reo, que este amiúde manifesta através de sintomas convincentes, ser um alienado de tal maneira disparatada se revestem certos atos seus. Assim a defesa não seria nunca eficiente, sem o exame de sanidade do réu, pelo qual se prove a sua doença mental.³¹

O exame pericial, executado a pedido da defesa, mostra José como um rapaz em conformidade com as suas aptidões mentais. José A. F. é retratado como branco, de um metro e sessenta e cinco centímetros, casado, exercendo a profissão de barbeiro. Não apresentava desnutrição, respondendo bem as questões de orientação de tempo-espaço, com “boa associação de ideias” e memória ótima. No entanto, sabendo da história pregressa do paciente (tendo sido seu pai um alienado notório) e, atentos para a possibilidade de uma sífilis cerebral desencadear acessos breves de loucura, fora pedido um exame de sífilis em laboratório. Os médicos constataram então a positividade para o vírus de sífilis, como confirma o laudo pericial:

Antes do detido exame, quando apenas conhecíamos as peças do processo e história pregressa do paciente, raras entidades mórbidas assaltam nosso espírito, como imputáveis no caso, e, entre essas duas se encontra a sífilis cerebral ou epilepsia física traduzida por impulsos que levam o paciente a cometer crimes por motivos de nonada. Exigimos a prova de laboratório e essa veio em nosso auxílio, porque os resultados das reações de Wassermann, digo de Nonne-Appelt interpretado a luz dos ensinamentos de autoridades contemporâneas, *corroborava o diagnóstico que fizéramos de sífilis cerebral.*³²

O diagnóstico de sífilis não demonstra apenas a predisposição para a criminalidade de José, a qual supostamente explicaria seu ato de fúria; demonstra sobremaneira o estigma social que lhe pesa, sustentado pelos veículos midiáticos e pelas teses médicas da época. A título de exemplo, uma tese médica do ano de

³⁰ Pièrre Rivière, o famoso parricida estudado por Foucault (1977, p. 117) em seu grupo de estudos no Collège de France e condensados no livro *Eu, Pierre Rivière, que degolei minha mãe, minha irmã e meu irmão*, também sofreu de maneira análoga com acusações erigidas sob o argumento da alienação familiar. Quando convocado para escrever o parecer médico do caso, o Dr. Vastel escrevera que “Rivière é originário de uma família em que a alienação mental é hereditária. O irmão de sua mãe morreu alienado, [...] Dois de seus primos irmãos apresentaram numerosos e habituais sintomas de loucura. Sua mãe tinha um gênio tão irascível, uma vontade ao mesmo tempo tão obstinada e volúvel [...]. Enfim, o irmão de Rivière é quase que completamente idiota [...] Não fiquemos espantados se daqui a pouco virmos Rivière entregar-se às ações mais extravagantes [...]”.

³¹ AHMFCHAP, 1936.

³² AHMFCHAP, 1936, grifos nossos.

1923, feita para o doutoramento do médico João Prudêncio de Souza propõe que o indivíduo sífilítico – indivíduos estes que são “psychologicamente anormais” – apresenta um elevado grau de perigo social:

Nas heranças syphiliticas, muitas vezes, o desvelo, a inteligência e a competência do medico encontram uma barreira intransponível. E' que a herança da lues cria taras, etygmas degenerativos, que não se demovem com as mediações. Da mesma maneira que a lues faz a inviabilidade do producto de concepção, gera productos outros viáveis incapacitados, em parte ou ao todo, para a vida na sociedade; estes são indivíduos physiologicamente anormais, inadaptáveis ao meio em que vivem, são tarados incuráveis que levam a vida inteira improductiva, são inconscientes ou meio conscientes que representam um prejuizo e um perigo social (SOUZA, 1923, p. 21).

Nos periódicos locais francanos, os produtos que prometiam a efetiva cura da sífilis competiam entre si, muitas vezes carregando em seus anúncios os estigmas “internos e externos” da doença.³³ Outros anúncios traziam ainda imagens, mostrando a debilitação física do indivíduo marcado pelo vírus:

De algum tempo a esta parte. A SYPHILIS e o ALCOOLISMO – verdadeiros flagelos – tem contribuído em larga escala para o anillamento e extermínio da humanidade! E é por tal motivo que em toda a parte se levanta uma campanha formidável contra seus terríveis males, visando exterminá-los. Ainda há pouco, pelas columnas da popular e conceituada folha carioca – Correio da Manhã – tratando da grande necessidade de combater estes dois terríveis flagellos escreveu o conhecido escriptor Dr. Antonio Leão Velloso: O ALCOOL e a SYPHILIS acabaram com os pelles vermelhas dos Estados Unidos.³⁴

O discurso contra o álcool, que aparece não apenas nos anúncios dos jornais como em muitos outros artigos, tem aqui “condicionantes históricos”, como salienta Durval Muniz de Albuquerque Jr. (2013). Em primeiro lugar, se insere na urgência de uma ordem industrial que disciplinasse corpos (e braços) para uma rotina de trabalho, da qual muito provavelmente não estariam afeitos os trabalhadores alcóolatrás. Por outro lado, a incidência de textos e campanhas contra o alcoolismo marcam a presença da bebida alcoólica não só entre as camadas populares, o que era de fato usual na sociedade escravista, mas agora na ordem republicana, passando a ser comum entre as camadas dominantes. Adaptada ao viés médico-higienista, a vilanização do álcool – este “corruptor dos laços familiares” – aparece inclusive dotada do sentido de desvirilização do homem, dada a sua vinculação discursiva com a impotência sexual.

Nas representações criadas em torno do consumo do álcool, comuns nas campanhas antialcoólicas dos anos 1890-1940, era corriqueiro que houvesse uma vinculação direta entre o consumo e o efeito indesejado que este tinha sobre o corpo masculino: afetava a inteligência; mudava noções primárias de ética e moral,

³³ Adquirida e hereditária, interna e externa em todas as suas manifestações: reumatismo, excemas, Ulceras, Tumores, Escrofulas, Forunculos, Dores nos ossos e nos músculos, Dores de cabeça, nocturnos, Zumbidos nos ouvidos, Feridas nas bocca, nariz e garganta, Manchas de Pelle, Lesões dos Pulmões, Coração, Estomago, Fígado etc. (*Tribuna da Franca*, Franca-SP, 8.02.1920, “A Cura da Shyphilis”).

³⁴ *Tribuna da Franca*, Franca-SP, “O Alcool e a Syphilis: Dois Grandes Flagellos!”, 8.02.1920.

provocando excitações fugazes, logo deixadas de lado pelo abatimento dos nervos. O alcoólatra perdia ainda a noção de honra (tão importante para o masculino), perdendo o senso de conduta pública e se esquivando de suas obrigações para com o corpo social. Os filhos de pais alcoólatras carregariam consigo a herança pérfida da degeneração, abandonando a escola e sendo inclinados naturalmente ao hábito da embriaguez, seguindo o mesmo destino traçado pelos pais. Também era consenso que o alcoólatra seria mais suscetível a causar danos para a sociedade na forma da contravenção da lei. Entre os crimes mais comuns estariam aqueles classificados como “crimes de ciúmes” (MATOS, 2001).

O alcoolismo e a sífilis são elementos indispensáveis para uma elaboração, ao mesmo tempo social e sexual, de uma teoria que explicasse as degenerescências que eram vistas na sociedade. Como explicar as anomalias físicas e mentais? Os internados em asilos e prisões? Os corruptores da ordem social? Segundo Donzelot (1980), a explicação fora encontrada pelo discurso médico nesses dois motivadores: o alcoolismo e a sífilis. O alcoolismo seria fruto de um desespero moral advindo das mazelas sociais pelas quais as camadas inferiores passavam. Os bêbados seriam produzidos pela amargura da falta de trabalho salubre e recursos decentes; bebia-se para esquecer dos dissabores da condição existencial insatisfatória. Já a sífilis era vinculada à organização familiar, que por sua vez era regida por uma moral dupla. No seio familiar era comum que as filhas fossem preservadas em estado de castidade para que assim o seu valor social se mantivesse, permitindo, por conseguinte, as alianças familiares. Por oposição, se incentivava a iniciação sexual dos meninos em idade púbere em prostíbulos, de modo a arrefecer os ânimos sexuais destes. Portanto, criava-se uma moral dupla que, em função da preservação da ordem familiar, nutria condutas sexuais de moralidade duvidosa, supostamente produzindo, por consequência, as temidas degenerescências que tanto mal faziam para o corpo social.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da urbanização trouxe consigo a necessidade de educar os corpos. A promessa de liberdade e igualdade feita pela proclamação da República não se mostrou alcançável para todos. Ao contrário, a exclusão social foi a última instância para aqueles que não se coadunavam ao aparato de educação social.

Como vimos, a educação da população pode ser feita de distintas maneiras, não se reduzindo meramente à educação formal. Aos olhos dos poderes públicos, comprometidos com a ânsia por modernizar a qualquer custo, a educação de uma população que migrava de zonas ermas, rurais, de hábitos rústicos e canhestros para ambientes citadinos, de maior “refinamento” interrelacional era altamente necessária. Coadunar um *habitus* citadino a partir dos novos modos interrelacionais, próprios das cidades, se fazia urgente. Esse processo educacional está disseminado em várias instâncias: educa-se pelas próprias regras de trânsito populacional e mercadológico impostas pelas condições físico-estruturais da cidade, educa-se pelo fenômeno do alienismo (como nos lembra Foucault), educa-se também pela educação formal, pela via da legislação e educa-se também pela imprensa, onde a conduta adequada à moralidade do período será disseminada por meios das páginas impressas.

Os processos-criminais estão repletos de desvios do agir, aos olhos dos poderes públicos. Consequência de *habitus* desviantes que passaram ao largo das reiteradas formas de educação. Ao fim e ao cabo, o caso do nômade acusado de provocar densas labaredas de fogo em propriedade alheia e do sifilítico cravado pelo mal moral reverberam, em uníssono, a intransigência dos órgãos públicos para com os comportamentos destoantes. As teses médicas, repetidas vezes utilizadas como argumentos para informar o código da lei, serviam como medida de peso para reportar a aferida incapacidade do indivíduo confrontado para a atuação em sociedade.

FONTES

Arquivo Hospital Psiquiátrico Allan Kardec (AHPAK)

Livros de Registros de Internos Masculinos (1922-1937) e demais fontes relacionadas

Arquivo Histórico Municipal de Franca "Capitão Hipólito Antônio Pinheiro" (AHMFCHAP)

Processos-crime que envolveram homens como réus (1922-1940)

Legislação

BRASIL. **Código Penal de 1890**. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.

BRASIL. **Código civil da Republica dos estados unidos do Brasil**: lei n. 3071, de 1 de janeiro de 1916.

CMF. **Código Municipal de Franca**, 1910.

Periódicos

Tribuna da Franca, Franca-SP (1901-1940)

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JR, Durval Muniz de. **Nordestino**: invenção do “falo”: uma história do gênero masculino (1920-1940). São Paulo: Intermeios, 2013.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

CÉLINE, Louis-Ferdinand. **Viagem ao fim da noite**. São Paulo: Editora Companhia das letras, 2009.

D'AGUIAR, Rosa Freire. Apresentação. In: CÉLINE, Louis-Ferdinand. **Viagem ao fim da noite**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

DARMON, Pierre. **Médicos e assassinos na "Belle Époque"**: A medicalização do crime. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. Michel Foucault entrevistado por Hubert L. Dreyfus e Paul Rabinow. In: Rabinow, P., Dreyfus, H., **Michel Foucault**: uma

trajetória filosófica (Carrero, V. P., trad., pp. 253-278). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

DONZELOT, Jacques. **A Polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

FOUCAULT, Michel. **Eu, Pierre Rivière, que degolei minha mãe, minha irmã e meu irmão,...** um caso de parricídio do século XIX, apresentado por Michel Foucault. Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.

_____. A evolução da noção de indivíduo perigoso na psiquiatria legal do séc. XIX. *In: Ética, sexualidade, política* (Coleção Ditos e Escritos, vol. 5, pp. 1-25). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

_____. **Os Anormais: Curso no Collège de France (1974-1975)**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

GILMAN, Sander. **Stand Up Straight!**: A History of Posture. Glasgow: Reaktion Books, 2018.

LIBÂNEO, José Carlos. **Pedagogia e pedagogos, para quê?**. São Paulo: Cortez, 2004.

MATOS, Maria Izilda Santos de. **Meu lar é o botequim: alcoolismo e masculinidade**. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 2001.

_____. **Cotidiano e Cultura: história, cidade e trabalho**. São Paulo: e-Manuscrito, 2019.

PESSOTTI, I. **O século dos manicômios**. São Paulo: Ed. 34, 1996.

RAGO, Margareth. **Do cabaré ao lar: A utopia da cidade disciplinar - Brasil: 1890-1930**. Editora Paz e Terra, 1985.

SOUZA, João Prudêncio de. **Syphilis e eugenia**. Bahia, 1923. These (Inaugural) - Faculdade de Medicina da Bahia, Bahia, 1923.

Hélio Braga Filho

Jonatan Pousa

Murilo Cordero Leal

1 INTRODUÇÃO

Independente das causas, sabemos que uma das principais características do *free market* é a sua tendência inevitável às flutuações econômicas de curto prazo como também das crises cíclicas de prazo mais dilatado. Sendo assim, tais fenômenos, diante da incapacidade e/ou insuficiência dos agentes econômicos que operam nos diferentes mercados, agiriam para reconduzir a economia ao equilíbrio, mister então, faz-se a intervenção do Estado. Além disso, especificamente no caso do Brasil, além de ter que investir em setores estratégicos para suplementar a iniciativa privada e promover o crescimento econômico, outorgou-se ao Estado a responsabilidade de dar impulso ao desenvolvimento. Ademais, a industrialização combinada com o êxodo rural provocou intenso fluxo de pessoas para as áreas urbanas, desencadeando, por conseguinte, uma variedade expressiva de problemas urbanos, sociais, econômicos, ambientais entre outros. Desse modo, em maior escala as áreas metropolitanas e, em menor amplitude as aglomerações urbanas de médio e grande portes, foram afetadas, requerendo portanto, a presença das instâncias de governo (federal, estadual e municipal) para atender as mais variadas demandas da sociedade, utilizando-se para isso das políticas públicas.

Sendo assim, a construção do artigo estruturou-se na sua divisão em seis capítulos incluindo a introdução. A seção/capítulo seguida da introdução explicou os procedimentos metodológicos. Em sequência, através da contribuição de alguns autores, elaboramos o embasamento teórico da pesquisa. A quarta seção foi dedicada a explorar a questão das políticas públicas na perspectiva municipal. Em seguida, examinamos em particular o município paulista de Franca, para então finalizar o artigo.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi elaborada por meio de fontes específicas de consulta como livros, artigos acadêmicos, consulta via meio eletrônico, instituições públicas e privadas que produzem e disponibilizam estatísticas demográficas, sociais e econômicas. Dada a extensão da literatura pertinente à área de Políticas Públicas (embora recente quanto ao volume de publicações) procuramos destacar as contribuições teóricas de alguns autores, entre os quais destacamos Frey (2000); Nakamura e Smallwood (1980); Schmidt (2018; Secchi (2013); Souza (2003); Capella (2018; Lima [etal] (2018), cuja produção estaria mais direcionada para explicar conceitos e metodologia em geral.

Em se tratando de Políticas Públicas Municipais, recorreremos às publicações mais específicas como Oliveira [etal] (2014); Lima [etal] (2018); Klering e

Schroeder (2008); Peres [etal] (2021); tendo em vista que consideramos relevante explicar algumas questões que tratam das políticas públicas no âmbito municipal. Além da pesquisa bibliográfica, consideramos conveniente, ainda que sem muito detalhamento, examinar na escala territorial o município paulista de Franca. Para isso, empregamos, além de dados quantitativos de natureza econômica e demográfica, indicadores relacionados à gestão fiscal e ao desenvolvimento humano do município. Ainda que tais indicadores sejam importantes para o conhecimento da realidade e para a implementação das políticas públicas, existem contudo certas ressalvas.

[...], a implementação das políticas públicas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação, que podem potencializar ou criar barreiras adicionais à sua efetivação. Como tem mostrado a experiência histórica, a resistência às mudanças - legítima ou não - pelos agentes implementadores e os embates corporativos ou políticos partidários entre as diferentes esferas de poder público são elementos que não podem ser desprezados no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil (JANNUZZI 2002, p. 70).

Diante dessa argumentação, cabe-nos acrescentar que não bastam apenas os avanços teórico- metodológicos para o aperfeiçoamento das políticas públicas no país enquanto não houver efetiva democratização da participação popular. Enfim, de acordo com o método de investigação adotado, o artigo procurou, a partir do plano mais geral, direcionar- se para a particularização.

3 QUESTÕES TEÓRICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na presente seção procuramos, sem o requerido aprofundamento, destacar alguns elementos pertinentes ao campo de estudo do qual faz parte as Políticas Públicas. Frey (2000) menciona obra publicada em 1983, na qual seus autores (Paris/Reynold) argumentam de forma crítica a não cientificidade da análise política em virtude da ausência de um corpo teórico.

On the other hand, policy studies are regarded by many political scientists, economists, and sociologists as second-best- research. The concern is, in part, that these studies most often use imperfect, incomplete data in order to meet the time constraints of public policy making processes. More importantly, the field of inquiry is too broad and varied to fit withing a single theoretical framework or set of methodologies policy inquiry is not considered a science³⁵ (FREY (2000), Apud (PRIS; REYNOLDS, 1983, p. IX).

Independente das críticas, outros autores como Nakamura e Smallwood (1980), destacam o interesse manifestado por outras áreas do

³⁵ Por outro lado, os estudos de política são considerados por muitos cientistas políticos, economistas e sociólogos como a segunda melhor pesquisa. A preocupação é, em parte, que esses estudos geralmente usam dados imperfeitos e incompletos para atender às restrições de tempo dos processos de formulação de políticas públicas. Mais importante ainda, o campo da investigação é muito amplo e variado para caber em uma única estrutura teórica ou conjunto de metodologias, a investigação de políticas não é considerada uma ciência

conhecimento, sobressaindo os cientistas sociais como também os administradores públicos:

Social scientists have long been interested in the study of public policy. This interest has generally been pursued within the framework of specialized disciplines. Political scientists studying legislatures, for example, have attempted to explain how policies are passed, while public administrators and political sociologists have studied various organizations that further define and carry out policies³⁶ (NAKAMURA; SMALLWOOD, 1980, p. VII).

Viana (1996) em artigo intitulado “Abordagens metodológicas em políticas públicas” elabora uma resenha sobre textos clássicos e produções mais atualizadas, sobressaindo, principalmente, as fases da política, quais sejam: a construção da agenda; a formulação de políticas; a implementação de políticas e, finalmente a avaliação de políticas. Na perspectiva do Direito, podemos citar a contribuição de Schmidt (2018), cujo artigo, além de elaborar uma revisão da bibliografia, incorpora conceitos fundamentais, metodológicos e fundamentos teóricos. Em termos conceituais o autor destaca, entre tantos outros, aquele que considera como sendo uma relação entre o poder público com as demandas sociais.

[...], as políticas designam iniciativas do Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva. As demandas sempre estão além da capacidade de atendimento por parte dos órgãos públicos. Face à escassez de recursos, as autoridades são forçadas a priorizar algumas demandas e relegar ou secundarizar outras (SCHMIDT, 2018, p. 122).

Secchi (2013) analisa as Políticas Públicas através dos seus conceitos, da tipologia das políticas públicas, do seu ciclo, suas instituições e seus atores. Para explicar a etimologia da palavra política o autor procura inicialmente diferenciar os termos *politics* e *policy*.

Politics, na concepção de Boobio (2002), é a atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem. [...]. O segundo sentido da palavra "políticas" é expresso pelo termo *Policy* em inglês. Essa dimensão de "políticas" é a mais concreta e a que tem relação com orientações para decisão e ação (SECCHI, 2013, p.1)

Conceitualmente, o mencionado autor explica que:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2013, p.2).

³⁶ Os cientistas sociais há muito se interessam pelo estudo das políticas públicas. Este interesse tem sido geralmente perseguido no âmbito de disciplinas especializadas. Cientistas políticos que estudam legislaturas, por exemplo, tentaram explicar como as políticas são aprovadas, enquanto administradores públicos e sociólogos políticos estudaram várias organizações que definem e executam políticas.

Na perspectiva de se compreender a política pública, como a área específica de conhecimento direcionada para mobilizar o governo no sentido de propor mudanças, concebe-se a mesma

[...] como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar a ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações e/ou entender porque e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). [...], o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p.13).

Faz-se necessário salientar que a formulação da política pública antes mesmo de se converter em planos, programas e projetos, sedimenta-se numa importante ferramenta, qual seja, a agenda, que é definida "[...] definida como um conjunto de discussões políticas, entendidas como questões legítimas, e que chamam a atenção do sistema político" (CAPELLA, 2018, p. 28). Segundo a autora, a agenda, de acordo com os argumentos por ela mencionados e referendados por (COBB; ELDER, 1972), desdobra-se em dupla tipologia a saber:

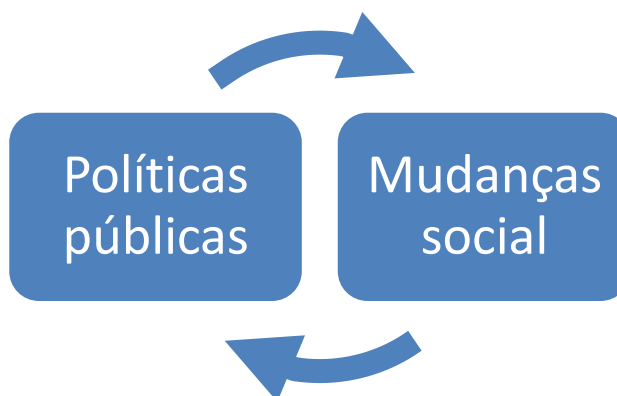
A **agenda sistêmica** para os autores consiste no conjunto de questões que recebem a atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais. As questões se manifestam na agenda sistêmica quando despertam a atenção da opinião pública ou quando parte considerável do público demanda algum tipo de ação concreta do estado com relação a uma preocupação. [...]. A **agenda governamental** é composta pelas questões consideradas relevantes pelos tomadores de decisões, seja no plano local, estadual ou federal (CAPELLA, 2018, p.28).

Em complemento aos comentaristas dos autores supramencionados, Capella menciona uma terceira tipologia decorrente da imperiosa necessidade de definir prioridades, visto que, nem todas as demandas poderão ser atendidas, quer seja pelo seu volume, quer seja pela sua complexidade.

[...], dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental, num determinado momento. Essas questões compõem a agenda decisória. [...] questões [...], prestes a se tornarem públicas (CAPELLA, 2018, p.29).

A autora destaca, ainda, a existência de agendas especializadas, ou seja, aquelas destinadas a atender questões/demandas "[...] como aquelas específicas da área de saúde, transportes e educação, que refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas" (CAPELLA, 2018, p.29). Não basta as imperfeições e/ou turbulências típicas da economia do *free marketing* para motivar a intervenção do Estado com o propósito de corrigir o curso da economia, pois esse mesmo organismo jurídico político presta-se a promover transformações mais amplas.

FIGURA 1 – Objetivo de política pública: mudança social



Fonte: LIMA [etal] (2018)

Assim, como já afirmamos anteriormente, o Estado recorre ao emprego das políticas públicas, sendo que esse instrumento, desde a sua construção até a sua implementação, envolve diferentes etapas que seguem o formato de um ciclo.

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas



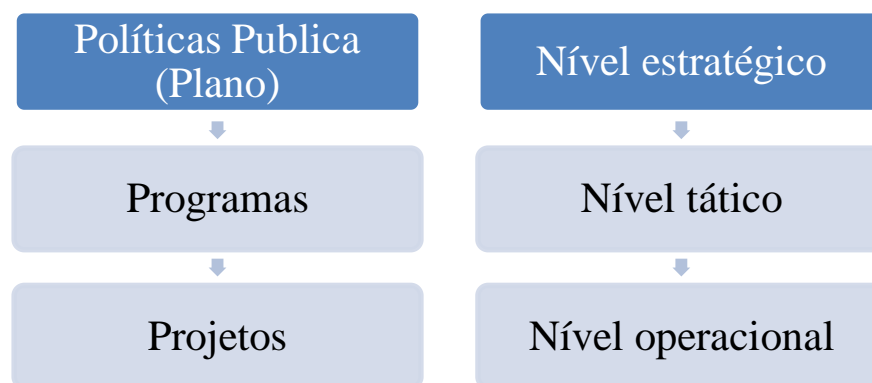
Fonte: LIMA [etal] (2018)

É oportuno acrescentar que, no terreno das políticas públicas, os instrumentos de ação disponíveis, tanto em quantidade, como em finalidade, tornam-se mais restritos de acordo com os níveis de governo, visto que, enquanto no nível de governo Federal os recursos financeiros e os instrumentos de política pública são mais amplos, no nível Municipal são bem mais restritos. Contudo, independentemente do nível ou da esfera de governo, o que torna possível a operacionalização das políticas públicas são os planos, os programas e os projetos.

Em termos de operacionalização as políticas públicas podem tomar forma em diferentes níveis. No nível mais amplo temos o plano da política pública. Nele é apresentada a estrutura da intervenção, seus objetivos e os meios para alcançá-los. Esses meios correspondem aos programas, que são as formas específicas de atingir cada objetivo definido. Os programas, por sua vez, são formados por projetos, que constituem a menor unidade de ação [...], a mais operativa e que representa o elo final do processo, são compostos por atividades inter-relacionadas e coordenadas (...) (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI; 2018, p.39).

Leite *et al* (2018), representa a estrutura de operacionalização de políticas públicas conforme a figura abaixo

Figura 3 – Estrutura de operacionalização de políticas públicas



Fonte: LIMA [*et al*] (2018).

Não seria repetitivo assinalar que, à medida que a escala territorial das cidades acende na sua hierarquia, não só aumentam as demandas, como ainda, a compreensão da realidade torna-se mais complexas, exigindo, portanto, no que versa sobre as políticas públicas uma estrutura operacional mais ampla e sofisticada

4 POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Embora não dispomos ainda das informações mais atualizadas pertinentes ao censo demográfico, de acordo com o IBGE o número de municípios existentes no país aumentou de 1.889 em 1950, para 5.565 em 2016, enquanto a população total que era de 51,7 alcançou 190,7 milhões de habitantes respectivamente. Nesse mesmo intervalo de seis décadas, a população cresceu uma taxa média anual de 2,2 a.a. e, a quantidade de municípios alcançou 1,8% a.a. Segundo a classe de tamanho da população, de 2.000 até 20.000 pessoas, em porcentagem do total de municípios a mesma que representava 54,6% em 1950, aumentou sua participação para 70,3% em 2018, entretanto, em proporção da população total, a mesma reduziu de 22,9% para 17,1%.

Em relação aos municípios com população entre 100.001 a 500.000 pessoas o número de municípios (1950- 2010) aumentou de 35 para 245, a população cresceu de 5,1 para 48,6 milhões de pessoas e a sua participação no total da população passou de 10,9% para 25,4%. Os municípios de classe de população entre 2.000 até 20.000 habitantes, mais que triplicaram em quantidade, pois, de 1.032 em 1954, somavam 3.914 no Censo de 2010. Cumpre-nos assinalar, que em termos de hierarquia das cidades os mesmos classificam-se como centros locais³⁷, além do

³⁷ Centros Locais -Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de

que, por serem dotados de baixa arrecadação tributária própria, sua sobrevivência depende basicamente de recursos financeiros transferidos de outras esferas de governo, quais sejam: dos estados e da União. Em se tratando de políticas públicas municipais, sem a intenção de estabelecer distinção entre a estatista e a multicêntrica, optamos por conceituar a primeira

[...] As políticas públicas de forma analítica, como sendo um "monopólio de atores estatais", no qual, o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do formulador ou seja, uma política só é pública quando é emanada de ator estatal (OLIVEIRA; SILVA; LOVATO, 2014, p.155).

É importante também acrescentar que as políticas públicas por serem do interesse da sociedade, agrega um diversificado elenco de atores, os quais, por sua vez, via de regra podem manifestar opiniões e/ ou interesses conflitantes.

Normalmente, os atores tendem a participar de uma forma ou de outra, dos processos das políticas porque os resultados delas interferirão em suas atividades. Isso significa que a relação entre os atores envolve conflito, necessariamente, uma vez que disputam os recursos que são movimentados nos processos das políticas (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI; 2018, p.40).

De fato, conforme explanado anteriormente, sendo a política pública um instrumento que tendo, entre outros, o propósito de promover mudanças, inevitavelmente o mesmo nem sempre é consensual. Sem o devido detalhamento, os citados autores descrevem como os principais atores das políticas públicas: os políticos eleitos; os burocratas; os diferentes grupos de interesses ou de pressão; os beneficiários das políticas públicas (policymakers); os Tribunais de Contas e Controladorias, como inclusive as organizações multilaterais (LIMA [etal] (2018).

Convém destacar também que as políticas públicas no âmbito Municipal, incluem, tanto na sua formulação, como na sua escolha de suas respectivas estratégias, alguns elementos essenciais como: "a política, a estratégia, o planejamento, o planejamento estratégico, o plano, a ação; o projeto; o programa; a atividade; e a operação especial" (KLERING; SCHROEDER, 2009, p.146-147). Outro elemento fundamental que norteia a definição e as estratégias das políticas públicas é o Plano Plurianual (PPA), tendo em vista que

[...] estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Tem uma conotação estratégica e política, que está materializada num plano. É elaborado no primeiro ano de mandato do (Prefeito de município, governador de Estado ou presidência da República) [...] (KLERING; SCHROEDER, 2008, p.148).

Além do mais, com a descentralização administrativa promulgada pela constituição de 1988 foram delegadas aos governos municipais inúmeras atribuições, entretanto, para a maioria dos Municípios, a exiguidade de recursos financeiros pode compromete-las. Vale lembrar, que

compras e serviços de sua população, bem como acesso à atividades do poder público e dinâmica empresarial. (IBGE - REGIC 2018)

[...] os municípios brasileiros dependem principalmente das transferências Federais e estaduais [...] prevalecendo, respectivamente as transferências estaduais da quota-parte do ICMS, seguidas pelas transferências do FMP e do Funded. As receitas próprias dos Municípios aparecem em quarto lugar no ranking, com arrecadação de ISS (PERES; GODOY; MINARELLI, 2021, s/p).

Além disso, a estrutura arrecadatória dos Municípios é basicamente formada por fontes de receitas próprias provenientes dos impostos municipais e das transferências de recursos Federais e estaduais.

Os municípios respondem por aproximadamente 10% dos impostos arrecadados no Brasil que corresponde ao IPTU [...], ao ISS [...] e ao ITBI [...]. Os outros 90% são arrecadados pela união e pelos Estados, que transferem parte importante dessa receita para os municípios, por meio de instrumentos como: FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que é uma transferência constitucional [...], composta de 22,5% da arrecadação do IRPF, do IRPF e do IPI; e a quota-parte de ICMS, em que os estados transferem aos municípios 25% de arrecadação [...] e 50% da arrecadação do IPVA (PERES; GODOY; MINARELLI, 2021, s/p)

Assim, as receitas municipais variam, ou melhor oscilam enquanto função dos estoques e dos fluxos, ou seja, para cima ou para baixo, dependendo do estoque de propriedades urbanas - terrenos, residências, condomínios, propriedades industriais, agrícolas e comerciais etc - Logo derivam do estoque de riqueza e do nível de renda, como também do nível de atividade econômica, por conseguinte da estrutura produtiva. Por sua vez, quanto às despesas

[...], torna-se ainda mais importante encontrar fontes de receitas e compatibilizá-las com as despesas municipais que incluem serviços de atenção primária à saúde, educação básica e outras atividades essenciais ao funcionamento das cidades e das economias locais como transporte coletivo, limpeza urbana e iluminação pública, entre outros (PERES; GODOY; MINARELLI, 2021, s/p).

Enfim, após examinarmos as contribuições teóricas de alguns autores relacionadas às políticas públicas em geral e, particularmente as políticas públicas municipais, doravante examinaremos, especificamente, o município Paulista de Franca localizado a Noroeste do Estado.

4.1 O Município de Franca em Questão

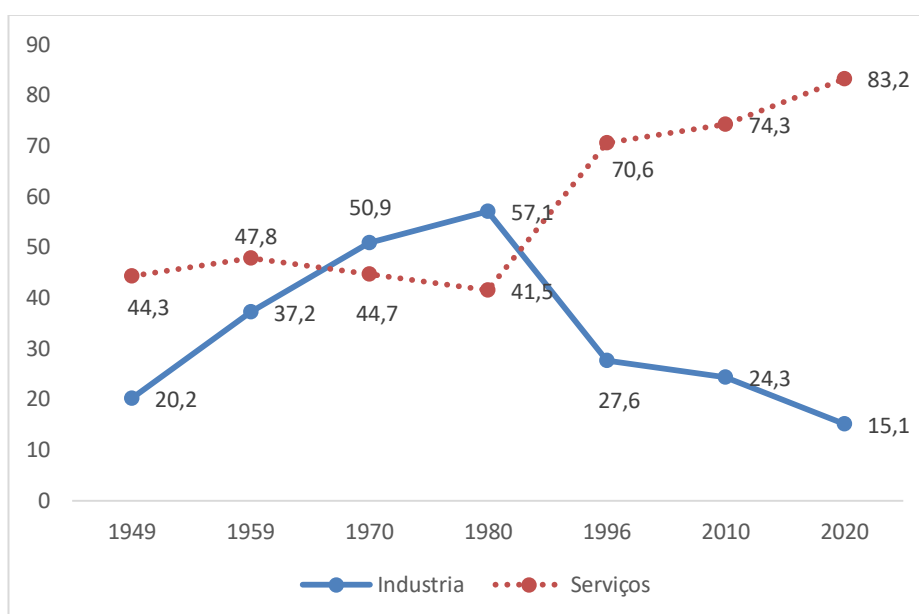
O município de Franca faz parte da unidade de gerenciamento de recursos hídricos do Sapucaí/Grande (UGRHI - Seade)³⁸, cujo território totaliza 605,7 km com uma população de 347.801 habitantes sendo que 6.036 residiam na área rural e 337.765 na área urbana por fazendo assim um grau de urbanização de

³⁸ No sítio da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) em publicação datada em 19/04/2018, o Projeto de Lei. Complementar PLC 7/2018 de autoria do Poder Executivo, 19 cidades irão formar a aglomeração urbana da região de Franca, cujo contingente populacional somará naquele ano 700 mil habitantes, sendo a segunda aglomeração urbana do estado.

98,2% (2018)³⁹. A taxa anual geométrica de crescimento da população reduziu de 4,1a.a (1980-1991), para 2,4% a.a (1991-2000) e, mais recentemente, caiu para 0,7% a.a (2010-2021). Soma-se a isso, o fato de que o saldo migratório que alcançou 3.645 pessoas no ano de 1991, ficou em 2010 negativo com menos 37 pessoas que saíram do município⁴⁰. Registra-se também outro fenômeno demográfico cuja desdobramento produzirá reflexo em outras áreas da sociedade, visto que, como porcentagem da população total, aquela com menos de 15 anos de idade que respondia por 32,6% em 1980 reduziu para 18,6%, enquanto a população com 60 anos e mais de idade aumentou de 6,3% para 16,2%⁴¹.

No âmbito da atividade econômica a composição setorial do valor adicionado, mostra-nos que o município de Franca de 1920 até 1949, aproximadamente, era basicamente comandado pela agricultura e secundariamente pelo setor de serviço. A partir da década de 1950 até a década de 1980 a economia local fora dirigida pela indústria juntamente com o setor terciário⁴². Contudo, da década de 1990 em diante, assim como aconteceu com a indústria de transformação brasileira, o gênero manufatureiro de fabricação de calçados, base principal da atividade industrial do município, sofreu contínua redução de participação na composição do Valor Adicionado local.

Gráfico 1 - Participação no VA de Franca



FONTE: IPEADATA, elaborado pelos autores

É oportuno dizer que o ramo de fabricação de calçados no Brasil sofreu a partir dos anos 1990, seguida redução de participação no Valor de Transformação Industrial (VTI), nas exportações no emprego formal e também no valor adicionado

³⁹ Seade

⁴⁰ Seade

⁴¹ Seade

⁴² IPEADATA

total, embora esse mesmo subsetor da manufatura entre os anos de 2018 a 2020, ocupasse a 5ª posição no ranking dos principais países produtores e a 4ª posição entre os maiores consumidores. (ABICALÇADOS). Essa mudanças refletem a conjunção de vários fatores, tais como, planos macroeconômicos sucessivos adotados pelos governos (militares e civis) para equilibrar as contas externas, conter a inflação e o endividamento interno do governo federal, mudanças na própria estrutura interna da indústria, alterações do coeficiente elasticidade - renda da demanda, mudanças na economia mundial etc. É válido relembrar que no plano no doméstico, o tripé câmbio-juros-tributos, também tenha contribuído para a diminuição da participação da indústria de transformação no PIB do país, como inclusive, no plano internacional, atribui-se peso relevante às mudanças que ocorreram no sistema econômico capitalista, sobressaindo aquelas relacionadas aos sistemas produtivos em escala global.

A reestruturação dos sistemas produtivos locais e regionais está se realizando não só através de mudanças nos processos produtivos como também mediante a produção de novos produtos e/ou a diferenciação da produção, assim como pela introdução de mudanças na organização das empresas e na aplicação de novas tecnologias às comunicações e à produção (BARQUERO, 1995, p. 222-223).

Na cidade de Franca, ao longo dos últimos setenta anos (1950-2020), embora a atividade de fabricação de calçados tenha se expandido e criado demanda intermediária suficiente para arrastar outras indústrias a ela interligadas pelo efeito de encadeamento (*linkage effects*) possibilitando dessa forma a constituição de uma autêntica aglomeração industrial, constatamos que a estrutura industrial local, ainda mantém elevado coeficiente de especialização na elaboração daquele produto. Para corroborar tal afirmação, basta consultarmos a composição do Valor Adicionado Fiscal da sua indústria para comprovar que no ano de 2012, 88,1% daquela variável estava concentrada em máquinas e equipamentos; papel e celulose; artigos de borracha; couros e calçados; produtos químicos e produtos de plástico atividade diretamente ligadas ao complexo calçadista.

Desta forma, ainda que a cidade seja considerada como importante polo industrial especializado na fabricação de calçados, principalmente masculinos de couro, verificamos que no país, o setor vem acumulando contínua perda de participação no VIT, nas exportações e no emprego formal. A título de atualização segundo dados preliminares do Censo Demográfico de 2022 (IBGE), a população total do município de Franca somou um total de 352.537 pessoas, contrariando desse modo as projeções elaboradas pela Fundação Seade, pois para o ano de 2025 a população total alcançaria 350.585 habitantes para 2050 somaria 351.168 habitantes. Diante das mudanças que aconteceram na estrutura produtiva, decorrentes da terciarização do município, constatamos que em 2021:

a) do total de pessoas ocupadas, 24,6% estavam alocadas nas indústrias de transformação; 3,4% na construção civil; 31,4% no comércio em geral sendo 24,3% no varejo; 4,4% na administração pública, defesa e seguridade social; 6,6% na saúde; 4,8% na educação e 21,6% nas demais atividades de serviços⁴³;

⁴³ IBGE - CEMPRE

- b) a distribuição setorial dos salários e outras remunerações, registrava que 69,7% do total estava concentrada em atividades de baixa remuneração, cujos salários médios mensais (em Salários Mínimos) girava em torno de 1,4 até 2,4 S.M⁴⁴;
- c) já, as pessoas ocupadas formalmente portadoras de salários mais elevados, ou seja, que recebiam entre 3,0 até 3,9 S.M, respondiam por 28,8% e estavam empregadas nos setores de água, esgoto e atividade de gestão de resíduo; informação e comunicação; atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados; administração pública e educação, aliás, tais atividades como porcentagem do total de pessoas formalmente ocupadas em 2021, comparativamente com o ano de 2010, aumentaram 22,9% para 28,8%.⁴⁵

Chama nossa atenção o fato de que, enquanto a renda média da população do estado de São Paulo era de R\$2.093,00, o município em tela detinha média de R\$ 1.457,11. Contudo, a renda média declarada no IRPF teria alcançado R\$9.488,00 no estado, enquanto em Franca a mesma era de R\$ 9.351,64.⁴⁶ Observa-se, ainda, que conforme a Fundação Seade, segundo a pesquisa Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o município de Franca encontrava-se em 2018 na categoria de “equitativo”, municípios com nível de riqueza baixo mas com bons indicadores sociais.⁴⁷

Em relação às finanças públicas municipais, notadamente os principais itens da receita dos municípios brasileiros, referentes a ano de 2020, a receita tributária própria (ISS, IPTU, ITBI, IRRF E Taxas) somavam como porcentagem da receita total 22,5%; somado os itens relativos ao ICMS, IPVA, FPM, transferência SUS chegava-se ao total de 47,1% e às outras receitas correntes alcançavam 24,8%. As receitas provenientes das transferências da União e dos estados respondiam por 1,9%. Assinala-se ainda, que as principais fontes de receita dos municípios provêm do ICMS, FPM, transferência SUS, IPTU, ISS e outras receitas correntes.

Quanto às despesas, de acordo com o “Anuário MULTI CIDADES - Finanças dos Municípios do Brasil de 2022”, da Frente Nacional de Prefeitos, o panorama geral em suma constatou que:

- As operações de crédito bateram recorde e sustentaram os investimentos das cidades mais populosas.
- Municípios fecham 2020 em melhor situação de equilíbrio fiscal.
- Os investimentos municipais tiveram forte alta de 33,7% em ano eleitoral.
- A despesa com saúde (15,6%) e assistência social (14,4%) registraram os maiores aumentos, enquanto a da educação recuou 5,3% devido à suspensão das aulas presenciais (FNP, 2022, p.6).

Não podemos descartar a possibilidade de ocorrência de casos que não necessariamente se enquadrem no perfil esboçado pelo panorama geral,

⁴⁴ IBGE - CEMPRE

⁴⁵ IBGE - CEMPRE

⁴⁶ Mapa da Riqueza 2023 (FGV)

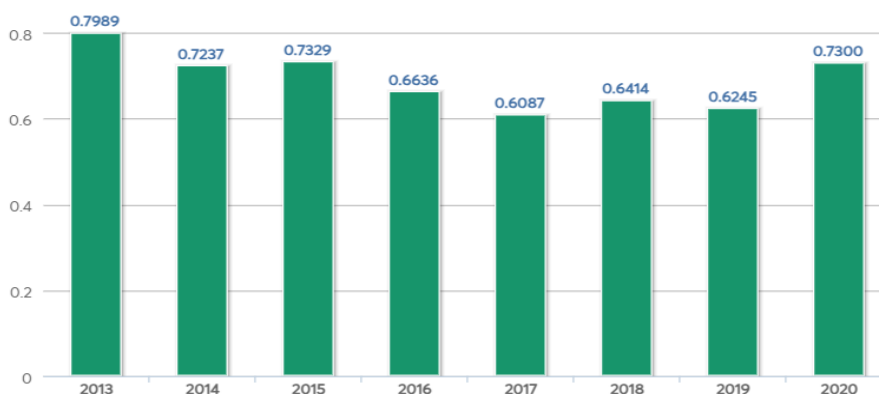
⁴⁷ SEADE - IPRS

mesmo porque, no agregado, as particularidades podem tanto exercer alguma influência muito expressiva, como também serem camufladas.

A realidade de cidades de porte populacional médio e grande impõe-lhes crescentes desafios na execução das políticas públicas que não têm sido correspondidas pelos aportes necessários. A população continua afluindo para essas cidades, assim como os problemas decorrentes da concentração espacial, o que lhes confere condições muito distintas da grande maioria de municípios menos populosos (FNP, 2022, p.22).

Como a economia do país tem registrado baixo crescimento econômico e elevado nível de desemprego, o desempenho das atividades econômicas nessas condições pode ser benéfico para algumas localidades e prejudicial para outras, motivo pelo qual, a estrutura produtiva exerce importante papel. No caso de Franca, no acumulado de 2014 até 2019, o saldo da movimentação (admitidos-desligados) foi negativo (-2.736 vínculos), resultado influenciado, principalmente pelo frágil desempenho das indústrias de transformação que produziram saldo de -6.588 vínculos, a construção civil -837, enquanto para compensar o comércio somou +456 e os serviços +4.470 vínculos. Diante de uma conjuntura nada favorável marcada por taxas muito baixas de crescimento do PIB principalmente entre 2015-2016, biênio de forte recessão proveniente do ajuste fiscal realizado pelo governo federal e, também pela anêmica recuperação da economia pós- ajuste, não seria de se esperar que os municípios pudessem realizar uma gestão fiscal adequada. A classificação de Franca de acordo com o IGF- Firjan foi de boa gestão.

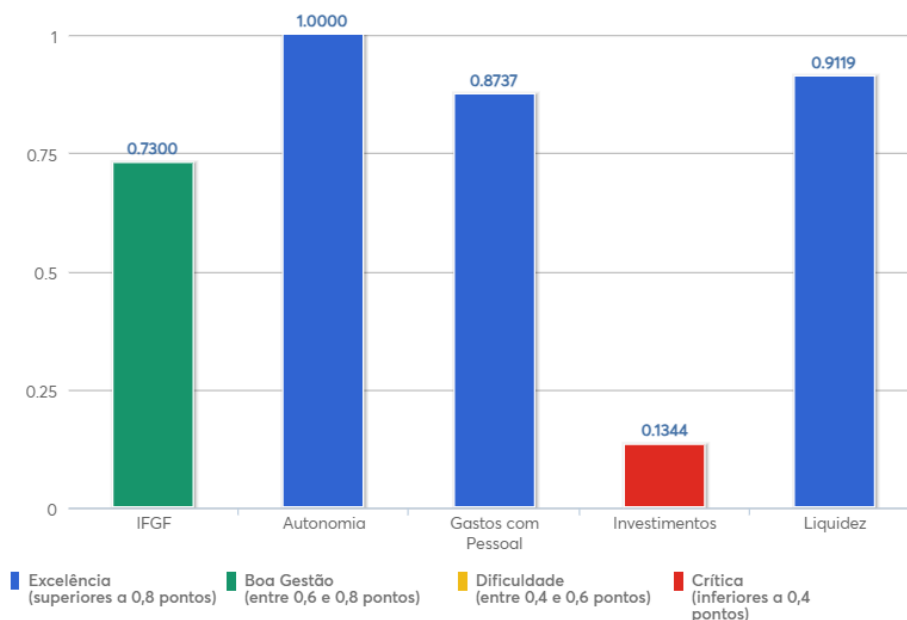
Gráfico 2: Franca, segundo Índice de Gestão Fiscal



Fonte: IGF/ Firjan

Embora o índice tenha alcançado pontuação (entre 0,6 e 0,8 pontos) de boa gestão, verifica-se após 2015 até 2019 um desempenho abaixo daquele registrado entre 2013 a 2015. No entanto, em 2020, apesar do desempenho fiscal do município ter melhorado, o indicador de investimentos caiu de 0,6308 (2013) para 0,1344 (2020) configurando gestão crítica.

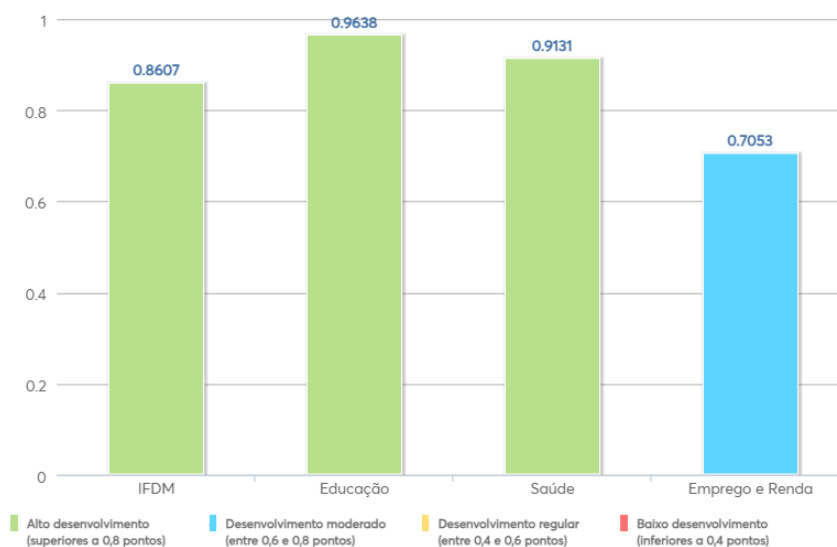
Gráfico 3 - Franca segundo componentes do IGF 2020



Fonte: IGF/ Firjan

Mesmo diante dessa conjuntura econômica de lenta recuperação e de uma estrutura industrial altamente especializada num subsetor de baixa tecnologia e valor agregado, cujas exportações declinaram acentuadamente, o município apresentou significativa evolução do Índice de Desenvolvimento Humano- Municipal (IDH- M), pois de 0,7908, sendo 0,8437 em educação, 0,7615 na saúde e 0,7672 para emprego e renda em 2005 o índice atingiu 0,8607 em 2016.

Gráfico 4: Franca segundo IDH: 2016



Fonte: IGF/ Firjan

Diante dos indicadores que integram o IDH, constatamos que nas áreas de saúde e educação o município registrou expressiva evolução, motivo pelo qual, é admissível (a) creditar que, as políticas públicas municipais em ambas as áreas combinadas com a boa gestão fiscal, tenham contribuído para se alcançar tal progresso. Entretanto, no quesito emprego e renda, ainda que, o município possua um posto de atendimento ao trabalhador (PAT) e seja responsável pelo Plano Municipal De Qualificação Profissional (PMQP), admitimos que uma maior articulação entre empresário, sindicatos, administração pública e instituições de ensino técnico – profissional e de nível superior poderiam contribuir significativamente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença do Estado nas três instâncias de governo faz-se deveras necessária, pois sua contribuição se presta sobretudo como ofertante de serviços públicos essenciais, os quais são financiados através da cobrança de impostos diretos e indiretos que são cobrados dos indivíduos e das empresas. Para atender às demandas da sociedade. como distribuição de água potável, energia elétrica, coleta de lixo, esgotamento sanitário, segurança pública, assistência social, educação, saúde etc., o (s) governo (s) recorre ao emprego de um variado elenco de instrumentos de ação que são mobilizados através das políticas públicas, as quais são mais ou menos amplas e complexas de acordo com a escala territorial que atendem.

Este mesmo instrumental é plasmado através de planos, programas e projetos, os quais deveriam ser incorporados ao planejamento estratégico, ferramenta capaz de proporcionar ao (s) governo (s) uma perspectiva de prazo mais amplo. Entretanto, isso não acontece em virtude de uma das principais características do setor público, qual seja, a descontinuidade gerencial e administrativa. O que de fato existe é o plano de governo ou o plano partidário, cuja duração é de curto prazo.

Outra questão que ainda continua em pauta quanto ao pacto federativo, está relacionada à distribuição dos recursos financeiros arrecadados entre os entes federativos, pois os municípios recebem reduzido percentual através das retransferências dos estados e da União, além do que, via de regra, sua base arrecadatória própria é limitada. Constatamos que no caso do município de Franca, a sua principal atividade industrial, a fabricação de calçados masculinos de couro, vivenciou intenso processo de reestruturação produtiva na década de 1990, resultando dessa forma não apenas na reconfiguração desse mesmo ramo da manufatura como também na estrutura produtiva local, passando assim, a ser comandada pelo setor terciário.

Embora o município tenha recebido avaliação de boa gestão fiscal (2016) e alta pontuação do IDH-M (2020) em educação e saúde, o mesmo registrou situação crítica em relação ao investimento público e o seu IDH-M em trabalho e renda foi moderado. Em síntese, o município ainda conforma uma estrutura industrial muito concentrada em segmentos de baixa e média-baixa composição tecnológica, bem como de um setor terciário cuja alocação de pessoas também se

concentra em atividades de pouca complexidade, somando-se a isso uma arrecadação tributária per capita relativamente baixa.

REFERÊNCIAS

ALESP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2023.

FUNDAÇÃO SEADE: Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em: <https://www.seade.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2023.

IPEADATA: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Disponível em: <https://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desenvolvimento Local: Novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital**. Porto Alegre: Ensaio FEE, (16), 1995.

RAIS/MTE: Relatório Anual De Informações Sociais- Ministério do Trabalho e de Emprego. Disponível em: <https://www.pdetmte.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2023.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - Banco de Dados Sidra. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 ago. 2023.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e Programação Econômicas** – 7ª ed. - São Paulo: Atlas, 1987.

MAILLARD, Jacques de Aprendizaje. In: **Diccionario de Políticas Públicas**, Bajo la dirección de Lauri Boussaguet; Sophie Jacquot; Pauline Ravinet - Segunda edición en castellano- Colombia: Universidad Externado de Colombia, abril de 2016. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Diccionario_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_2a_e/5SejDwAAQBAJ?hl=ptBR&gbpv=1&dq=Diccionario+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas,+Bajo+la+direcci%C3%B3n+de+Laurie+Boussaguet&pg=PT1&printsec=frontcoverFREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**- Brasília, DF: IPEA: Planejamento e Políticas Públicas, n.21, 2000. Acesso: 13 ago. 2023.

PARIS, David C; REYNOLDS, James F. **The Logic of Policy Inquiry** - New York / London: Longman: University of California, 1983. Disponível em: <https://books.google.com>about>. Acesso em: 12 ago. 2023.

NAKAMURA, Robert T; SMALLWOOD, Frank. **The politics of policy implementation** - New York: SE Martins Press Oxford University Press, Vol 95.n4,1980.

SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas** - Santa Cruz do Sul / RS: Revista do Direito, v3, n.56, set/dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. – 2ª ed. - São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: questões temáticas e de pesquisa- Salvador: Caderno CRH, n.39, jul./dez. 2003. Disponível em: https://repositoriodev.ufba.ibitstream/ri/2789/1/RCRH-2006_273%5d%20ADM.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas** - Brasília: Enap - Fundação Nacional de Administração Pública, 2018.

CARVALHO, Fernando Cardim de. **Políticas Econômicas para Economias Monetárias**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/kkMvydz7Zp4J3wQgNDV7xYQ/?lang=en>. Acesso em: 13 ago. 2023.

BACELAR, Tânia. **As políticas públicas no Brasil** - heranças, tendências e desafios. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401959/mod_resource/content/1/Bacelar%20Tania%20politicass%20publicas.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

RATTNER, Henrique. **Planejamento e bem - estar social**. - São Paulo: EDITORA PERSPECTIVAS S.A. , 1979.

LIMA, Luciana Leite; STEFFEN, Mariana Willmersdorf; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas Públicas**. In: **Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**/ Luciana Leite Lima e Luciano D'ascenzi- Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

KLERING, Luís Roque; SCHROEDER CHRISTINE DA SILVA. **Políticas e estratégias públicas municipais**: novos desafios e perspectivas para o desenvolvimento local- Santa Cruz do Sul: REDES, v.13, mai/ago- 2008

PERES, Ursula Dias; GODOY, Samuel Ralize de; MINARELLI, GUILHERME. **A estrutura de receitas e gastos dos municípios em 6 pontos** - NEXO Políticas Públicas, 2 Maio 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2021/A-estrutura-de-receitas-e-gastos-dos-munic%C3%ADpios-em-6-pontos>. Acesso em: 13 ago. 2023.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; SILVA, Christian Luiz da; LOVATO, Ederson Luiz. **Desenvolvimento Local**: Conceitos e Metodologias- Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural Urbano - Revista Orbis Latina, vol. 4, n 1, janeiro - dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/313659710>. Acesso em: 13 ago. 2023.

FRENTE NACIONAL dos PREFEITOS (FNP). **Finanças dos Municípios do Brasil**, V17 (2022) Vitória, ES: AEquus Consultoria, 2022. Disponível em: www.aequus.com.br. Acesso em: 13 ago. 2023.

Mapa de RIQUEZA. Centro de Políticas Sociais (CPS) - Fundação Getulio Vargas (FGV), 2023. Disponível em: <https://cps.tgv.br/riqueza>. Acesso em: 13 ago. 2023.

JANNZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais** - Rio de Janeiro: RAP 36 (1), Jan/Fev. 2002.

**TRIBUTAÇÃO E EDUCAÇÃO:
UMA DISCUSSÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Diego Alvim Cardoso
diegoalvimcardoso@gmail.com

Taysa Mara Thomazini
cmf.taysa@gmail.com

Hélio Braga Filho
hgp@com4.com.br

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um dos países possuidores de uma das mais altas cargas tributárias do mundo. A afirmação vem amparada na matéria disponibilizada pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL, em abril de 2023, de acordo com dados da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sobre a tributação das empresas. Dentre 111 países, o Brasil está em 2º posição do ranking. Somente Malta fica na frente do Brasil.

No direito brasileiro existem vários estudos com enfoque sobre os direitos fundamentais e políticas públicas, algumas criadas, outras aprimoradas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Especificamente no campo do direito tributário, verifica-se ser ele o responsável pelo recolhimento dos montantes financeiros que custeiam os programas sociais em questão, além de todas as outras despesas do Estado.

A cobrança dos impostos tem uma finalidade, que é o custeio do Estado, da máquina pública, incluindo os programas sociais de educação, tópico que será discutido neste artigo.

Ocorre que se vê, constantemente nos noticiários brasileiros, por meio da mídia, que a educação é um problema no Brasil. Qualifica-se a educação como ruim, e atribuem suas falhas aos baixos investimentos que são destinados pela União, Estados e Municípios a programas de qualificação (UOL, 2016).

Assim, neste contexto, coloca-se a seguinte questão de pesquisa: o orçamento decorrente da alta tributação, que são repassados aos entes federativos, são capazes de promover educação de qualidade aos cidadãos brasileiros, ou existem outros fatores que influenciam na qualidade da educação e obstam o desenvolvimento social? Dessa forma, tem-se como objetivo geral deste artigo: apresentar uma discussão acerca da tributação no Brasil, o orçamento público destinado à educação e as políticas públicas na área, em uma perspectiva do desenvolvimento social.

Enquanto procedimentos metodológicos para a elaboração do artigo foi realizada uma pesquisa exploratória qualitativa, baseada em dados secundários extraídos de livros, matérias jornalísticas, artigos científicos e pesquisas em sites de estatísticas e censos governamentais, em especial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Portal da Transparência do Governo Federal, do Ministério da Economia e do Senado Federal

Dessa forma, o artigo encontra-se dividido por esta introdução, um referencial teórico que aborda os dados e posicionamentos sobre os temas inerentes

ao sistema tributário brasileiro, o custeio das políticas públicas, o orçamento público, a receita pública para a educação e o desenvolvimento social, os procedimentos metodológicos, a discussão a conclusão e as referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do artigo aborda a tributação, as políticas públicas, a educação e o desenvolvimento social.

O campo da tributação é o responsável pelo recolhimento dos montantes financeiros que custeiam os programas sociais (REZENDE, H.; RIBEIRO, M. DE F., 2021).

Partindo dessa afirmação, importante deixar consignado que a expressão tributo é um gênero enquanto impostos, taxas e contribuições de melhoria são espécies.

Visando um melhor entendimento de como são angariados valores para o custeio, investimentos e manutenção do Estado e seus programas sociais, necessário se faz saber o conceito do termo “receita”.

O tema é interdisciplinar, eis que para uma interpretação precisamos nos socorrer da área da economia, vejamos:

Ludícibus (2000) entende que receita é a entrada de elementos para o ativo, sob a forma de dinheiro ou direitos a receber, correspondentes normalmente à venda de mercadorias, de produtos ou à prestação de serviços. Uma receita também pode derivar de juros sobre depósitos bancários ou títulos e de outros ganhos eventuais.

No mesmo sentido, o Comitê de Conceitos e Princípios Contábeis Americano definiu que receita é a expressão monetária do agregado de produtos ou serviços transferidos por uma entidade para seus clientes durante um certo período (HENDRIKSEN; BREDA, 1999).

No site do Ministério da Economia, há o seguinte conceito da expressão receitas:

São recursos financeiros (impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos) auferidos pelo órgão ou entidade, que servem para custear as despesas e os investimentos. O órgão deve divulgar (a) previsão atualizada; (b) receita atualizada; (c) receita lançada (d) categoria da receita; (e) origem da receita.

Portanto, pode-se afirmar que em um Estado, as receitas são os valores, oriundos das mais diversas operações financeiras, que resultam em dinheiro ou produto capaz de custear os gastos da União ou qualquer de seus entes federativos.

A CF/88 exige que os municípios apliquem ao menos 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. O mesmo índice vale para os Estados e o Distrito Federal. No caso da União o percentual mínimo era de 18% até 2017. Com a Emenda Constitucional 95, conhecida como lei do teto, estipulou-se que a partir de 2018 a União investirá o mesmo valor de 2017 mais o acréscimo da inflação do ano anterior medida pelo IPCA.

Os investimentos com educação no Brasil podem ser encontrados nos sites do Governo Federal – Portal da Transparência, Ministério da Educação, Inep/MEC, Portal Todos Pela Educação, dentre outros.

Em pesquisa ao site do governo federal, no Portal da Transparência, pode-se verificar que neste ano de 2023, o orçamento atualizado das Receitas está previsto em R\$ 5,20 trilhões. Destes, até o final do mês de julho, o valor arrecadado da Receita estava em R\$ 2,58 trilhões. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2023).

Ainda de acordo com o Portal da Transparência, no site do governo federal, do valor da Receita arrecadada, 82% são destinados ao Ministério da Fazenda, e 18% ao restante dos outros Ministérios, entre os quais está o Ministério da Educação, que recebe 5% desses 18%, representando, até o final de julho de 2023, R\$ 21.007.768.360,58. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2023).

Segundo o Ministério da Educação, em parceria com o Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (site atualizado em 17/02/2023 as 08:55), o investimento público total em educação compreende os valores despendidos nas seguintes naturezas de despesas: Pessoal ativo e seus encargos sociais, ajuda financeira aos estudantes (bolsa de estudos e financiamento estudantil), despesas com pesquisas e desenvolvimento, transferências ao setor privado, outras despesas correntes e de capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (essa estimativa foi calculada em 20% dos gastos com o pessoal ativo).

Em um estudo desenvolvido pelo IMD World Competitiveness Center, comparou-se a prosperidade e a competitividade de 64 países, analisando o ambiente econômico e social (CNN, 2021).

Enquanto os demais países do mundo investem em média U\$\$ 6.873 dólares por estudante anualmente, o Brasil investe os mínimos U\$\$ 2.110 mil dólares. Nas avaliações do cenário sobre educação o Brasil teve a pior avaliação entre os países analisados, ficando na 64ª posição num total de 64 países, ou seja, em último lugar. (CNN, 2021).

Por outro lado, estudos demonstram que o investimento financeiro, apesar de relevante, não é o único e exclusivo problema de o Brasil não possuir uma educação de qualidade, capaz de promover desenvolvimento. Há outras questões atreladas, como a ineficiência das gestões, ou ainda, uma maior participação popular nas decisões sobre o tema, para a devida efetivação das políticas públicas.

Apontando as conclusões de estudiosos no assunto, Caetano, Avila e Tavares (2017), esclarecem a questão:

Hanushek (1986) alerta que o aumento nos gastos com a educação, por si só, não implica, diretamente, uma melhoria na qualidade da educação, pois os recursos destinados às escolas públicas são geridos de maneira ineficiente. Davies (2006) cita que, no Brasil, de nada adianta criar fundos ou elevar os recursos destinados à educação quando não existem garantias de que serão aplicados devidamente. Menezes-Filho e Amaral (2009) testaram se municípios brasileiros, com gastos educacionais mais altos, apresentariam educação de maior qualidade, mensurada por meio dos resultados médios dos estudantes nos exames de matemática e língua portuguesa da Prova Brasil. Concluiu-se que, apesar de o impacto dos gastos em educação mostrar-se estatisticamente significativo sobre o desempenho escolar, essa relação não apresentou relevância prática significativa (Menezes-Filho e Amaral, 2009). Meyer (2010) complementa que uma série de fatores acaba exigindo um aumento nos gastos com a educação, porém pesquisas realizadas anteriormente têm demonstrado que o volume de recursos aplicados na educação pode não ser a essência da questão, desbancando o paradigma de que mais dinheiro implicaria, necessariamente, uma educação melhor. Gouveia e Souza (2012)

corroboram que investimentos em educação não se transformam automaticamente em condições de qualidade educacional. Menezes-Filho e Nuñez (2012) constataram que não existe uma tendência clara entre o total de gastos com a educação e o desempenho escolar. Monteiro (2015) buscou investigar a relação entre os gastos públicos em educação e o desempenho educacional em alguns municípios brasileiros, por meio dos resultados da Prova Brasil, e concluiu que o aumento de gastos está relacionado com melhorias no nível de escolaridade, pertinente aos anos de estudo, e redução do analfabetismo da população jovem, mas não com uma elevação da qualidade do sistema de ensino. (CAETANO, AVILA e TAVARES, 2017, p.900)

No que se refere à gestão administrativa, na matéria jornalística “*Com milhões passando fome, verba de merenda fica parada em prefeituras*”, realizada pelo UOL, em 29/07/2022, foram apontados que além dos recursos insuficientes, a má gestão do dinheiro público e a falta de conhecimento técnico são fatores desencadeantes de uma educação de má qualidade no Brasil. Na oportunidade, a matéria apontou o valor de R\$ 1.809.359.463,36 parados em contas de governos Estaduais e Municipais, não utilizado dos repasses do Pnae (Programa Nacional da Alimentação Escolar):

Dados do fundo, analisados pelo UOL, mostram um valor de R\$ 1,8 bilhão parado na conta de cidades e estados brasileiros em dezembro de 2021. Em abril deste ano, os cofres acumulavam R\$ 1,7 bilhão. A verba deveria ser usada para alimentação escolar. (BIMBATI, TURTELLI, UOL, 22/07/2022)

Outro exemplo de deficiência de gestão, podemos verificar na análise da prestação de contas realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), do Município de Franca (SP), do ano de 2019.

Da análise, o TCESP apontou:

“(…)

Resultado da Execução Orçamentária	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (Constituição Federal, artigo 212)	25,63%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII)	67,73%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (Artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte

Segundo os relatórios dos exercícios anteriores, em 2016, o déficit de vagas nas creches era de 2.800, passando a 2.668 em 2017, 1.994 em 2018 e 3.161 no exercício de 2019. Nota-se que o déficit, que vinha diminuindo, deu um salto em 2019. A Prefeitura anuncia a ampliação de vagas em creches conveniadas, construção de cinco novas creches com recursos de convênios estaduais e outras duas custeadas com recursos próprios, totalizando 1.620 vagas. Porém, os esforços empreendidos não estão sendo suficientes para atendimento de 100% da demanda. Tão grande é a relevância da matéria que está disciplinada na Constituição Federal. Na mesma linha, em 2014, foi aprovada a Lei Federal 13.005/2014 que disciplina o Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como meta principal ampliar a oferta de educação infantil em creches e universalização

da pré-escola. **De outro lado, a Prefeitura destina recursos ao custeio de despesas relativas ao Ensino Médio e Ensino Superior, contrariando o artigo 11, inciso V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Determino ao atual gestor que priorize as medidas com o objetivo de atender a demanda reprimida na rede pública municipal de ensino.** (TCESP - TC-004965.989.19-7) (g.n.)

Da análise realizada pelo TCEP, verifica-se que apesar das aplicações dos recursos arrecadados terem observado e cumprido a Lei, com a efetivação de percentuais a mais do que os limites legais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Relatório apresentado em 19/10/2021, apontou uma gestão com deficiência pela aplicação errada dos recursos, destinando-se, em desacordo com a Lei, recursos ao custeio de despesas relativas ao Ensino Médio e Ensino Superior em detrimento da educação infantil, que tem um problema de demanda reprimida por vagas na rede pública municipal de Ensino há bastante tempo.

Ressalte-se que, de acordo com a CF/88, os municípios devem atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Além disso, a distribuição dos recursos públicos tem que dar *“prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade”*. Ou seja, antes de atender a essas regras, o município não pode investir em outras áreas da Educação, como o Ensino Médio e Ensino Superior.

Analisando-se o contexto geral, dizer que a educação no Brasil não se desenvolve, ou não existem programas que trabalham o tema, seria uma afirmação inverídica, porque existem esforços para isso. Todavia, há fatores que prejudicam o desenvolvimento dessa área.

Em 2014, por exemplo, foi publicada a Lei Federal nº. 13.005, que criou o Plano Nacional da Educação (PNE), com vigência por dez (10) anos, a contar da data da publicação da Lei.

Em uma análise perfunctória, verifica-se que as diretrizes do PNE envolvem: a erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica cultural e tecnológica do país; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto; valorização dos profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e a sustentabilidade socioambiental.

Como se pode observar, a legislação cria prazo estimativo para o desenvolvimento do PNE, e como medida de transparência, foram estabelecidas as vinte (20) metas com a avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP).

Em continuidade, o Senado Federal coloca à disposição do contribuinte as informações *on-line* para acompanhamento dessas metas e como se encontram a sua execução.

De acordo com tais informações disponibilizadas no site do Senado Federal, vê-se que as metas deveriam ser alcançadas até o ano de 2024, todavia,

ainda há muito a se desenvolver, e a efetivação das metas não cumprirão tal prazo (Agência Senado).

Logo, constata-se que há um avanço nas políticas públicas relacionadas à educação, porém, elas precisam ser mais eficientes no seu acompanhamento e fiscalização, especialmente pelos usuários do sistema e os profissionais da educação.

É inegável que as políticas públicas são um campo de conhecimento que buscam espaço para implementação em instituições nos mais diversos campos de atuação.

No artigo de Souza (2006), foi trabalhado de forma bastante abrangente o conceito de políticas públicas. Pode-se perceber que enquanto área do conhecimento e disciplina acadêmica, esse conceito nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos.

De acordo com Souza (2006) as políticas públicas, na Europa, vão surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo produtor, por excelência, de políticas públicas.

Para Secchi (2022, p.2) “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Entende-se “problema” como uma situação inadequada e “público” relevante para a coletividade (SECCHI, COELHO, PIRES, 2022).

Di Giovanni (2009) defende que:

as políticas públicas são atividades sociais, e nessa acepção sociológica, concretizam-se por intermédio de ações sociais, caracterizadas por um mínimo de padronização e institucionalização. Em outras palavras, os agentes sociais, os atores, nesse âmbito, pautam suas ações por orientações conduta dotadas de objetivos implícitos ou explícitos; e, em maior ou menor grau, de alguma racionalidade, que chamaremos aqui de interesses. E, ao mesmo tempo, movimentam-se dentro de um espaço social institucionalizado por pautas de comportamento de correntes de um conjunto de regras.

Políticas Públicas, na abordagem de Souza (2006), concentram-se no ‘processo’ e em responder questões como “porque” e “como”; enquanto que as Políticas Sociais focam nas ‘consequências’ da política, ou seja, o que a política faz ou fez.

A política social é própria do sistema capitalista, a qual aparece a partir das mobilizações operárias ao longo das primeiras revoluções industriais. Expressa a correlação de forças sociais que, por um lado, representa as conquistas sociais de classe ou de frações de classe, por outro lado, se constitui em concessões do Estado para o controle do social e para a manutenção da força de trabalho (GUERRA; FIGUEIREDO; ZANARDI, 2020).

No Brasil, percebe-se que a CF/88 fixa metas gerais e invoca que governantes e legisladores produzam leis e políticas públicas que lhes deem materialidade.

No estudo apresentado por Andrade (2019), abordou-se a metodologia de análise constitucional (intitulada de MAC), proposta por Arantes e Couto (2009, p. 27), onde se revela que “69,5% dos dispositivos que compõem o texto principal

promulgado em 1988 dizia respeito a normas de caráter efetivamente constitucional, ao passo que 30,5% dizem respeito a políticas públicas”.

Assim, de acordo com tais dados, mais de 30% (trinta por cento) do texto constitucional se refere a dispositivos veiculadores de políticas públicas, o que de certa forma explica outra característica incomum da CF/88: sua extensão, sendo em média duas vezes maior que as antigas constituições brasileiras, e marcada por diversas emendas constitucionais (ANDRADE, 2019).

“Quanto mais uma Constituição verse sobre políticas públicas, maior ela será, o que acaba levando aos governos a governarem por intermédio de emendas” (ARANTES; COUTO, 2009, p. 29), o que também representa um dos grandes desafios a serem enfrentados quando do planejamento e efetivação das políticas públicas (ANDRADE, 2019).

Chama atenção os dados de um levantamento realizado sobre o conjunto das emendas constitucionais aprovadas entre 1992 e 2020. Foram 108 emendas regulares e 6 emendas aprovadas pela Revisão Constitucional de 1994, sendo que tais emendas acrescentaram 1.189 novos dispositivos, com supressão de 143, concluindo-se que a Constituição brasileira cresceu 56,4% em pouco mais de trinta anos. Examinando os dispositivos acrescentados à CF/88 entre 1992 e 2017, verificou-se que foram veiculados 79,4% novos dispositivos de políticas públicas (*policy*) e 20,6% de normas de caráter efetivamente constitucional (*polity*), invertendo e mais do que dobrando a taxa de constitucionalização de políticas públicas do texto original (ARANTES, 2021).

Neste panorama, verifica-se que quando se fala de educação no Brasil, não se pode reduzir a discussão apenas aos dispositivos constitucionais que dispõem sobre o mínimo garantido de investimento. Tão importante quanto esses dispositivos, são aqueles que tratam das políticas públicas, e estas, para se efetivarem, é primordial que haja o acompanhamento, controle, fiscalização e cobrança popular.

A própria CF/88, ao prever dispositivos veiculares de políticas públicas educacionais, estabeleceu diretrizes para a efetivação dessas políticas públicas, destacando-se o controle social por intermédio de instrumentos normativos e da criação de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil no papel de fiscalização direta.

O artigo 206, por exemplo, ao dispor sobre a gestão democrática da educação, nos três níveis de governo, legitima a participação popular através de Conselhos. Tais conselhos expressam, portanto, ditames da cidadania e da democracia.

O cidadão pode e deve se valer dos institutos previstos na CF/88 para acompanhar, controlar e fiscalizar a efetivação dos direitos sociais vinculados por intermédio de políticas públicas. Dentre essas instituições estão, por exemplo, os conselhos de políticas públicas, o mandado de segurança, a ação popular, o mandado de injunção, a denúncia direta aos tribunais de contas dos Estados e da União de irregularidades, a ação de inconstitucionalidade, dentre outros. Vislumbra-se, portanto, que as políticas públicas envolvem vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada em grande por meio dos governos, e assim, não necessariamente se restringe a participantes formais (ANDRADE, 2019).

Ressalta-se que em vários países em desenvolvimento existe uma tentativa de implementar políticas públicas de caráter participativo (SOUZA, 2006).

Logo, tão ou mais importante que os investimentos financeiros na área da educação, é a participação e o controle popular. Não adianta haver o repasse de dinheiro se ele não é devidamente controlado e fiscalizado.

É necessário, primeiramente, que os cidadãos tenham consciência dos instrumentos ofertados pela CF/88, tenham uma opinião clara sobre a política pública a ser discutida, bem como sobre as prioridades, os meios para garantir os direitos, as demandas e as necessidades da comunidade, e participem ativamente no controle e na efetivação dos direitos sociais vinculados por intermédio de políticas públicas.

A bem da verdade, há educação no Brasil, no entanto, falta aprimorar essa área do conhecimento para a formação de cidadãos que contribuam para o desenvolvimento. Sobre a discussão, Dowbor (2006, p. 123) esclarece:

Uma nova visão está entrando rapidamente no universo da educação, de que os alunos, além do currículo tradicional, devem conhecer e compreender a realidade onde vivem e onde serão chamados a participar como cidadãos e como profissionais. O desenvolvimento moderno necessita cada vez mais de pessoas informadas sobre a realidade onde vivem e trabalham. Não basta ter estudado quem foi D. João VI, se não conhecemos a origem ou as tradições culturais que constituíram a nossa cidade, os seus potenciais econômicos, os desafios ambientais, o acerto ou irracionalidade da sua organização territorial, os seus desequilíbrios sociais. Pessoas desinformadas não participam, e sem participação não há desenvolvimento.

Ao se tratar do termo desenvolvimento, é comum abordá-lo conjuntamente com a conotação exclusiva de desenvolvimento econômico, contudo Sen (2021) apresenta um conceito extremamente evoluído do que é desenvolvimento. De acordo com Sen (2021) o desenvolvimento promove a liberdade, de forma que os fins para atingir essa liberdade é que são importantes.

O desenvolvimento como liberdade, de acordo com as concepções de Amartya Sen (2021), pressupõe a superação de problemas como a persistência da pobreza, a violação das liberdades políticas, a fome, entre outros, eliminando-se, assim, as diversas privações vivenciadas pelos indivíduos, que os impossibilitam de realizarem suas escolhas.

Ainda de acordo Sen (2021), somente há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida. Para o autor, existem quatro capacidades humanas consideradas elementares: ter uma vida longa e saudável; ser instruído; ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e; ser capaz de participar da vida em comunidade. Na ausência dessas quatro capacidades, todas as outras estão indisponíveis, tornando inacessíveis muitas oportunidades na vida das pessoas. Tais capacidades podem também ser ampliadas pelas políticas públicas, ao mesmo tempo em que as políticas públicas podem ser influenciadas pela capacidade de participação do povo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a elaboração do artigo foi realizada uma pesquisa exploratória qualitativa, baseada em dados secundários extraídos de livros, matérias jornalísticas, artigos científicos e pesquisas em sites de estatísticas e censos

governamentais, em especial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Portal da Transparência do Governo Federal, do Ministério da Economia e do Senado Federal.

Foi realizada uma revisão de literatura sistemática sobre os temas “Educação”, “Tributação”, “Políticas Públicas”, além do custeio e o repasse dessas arrecadações aos entes federativos.

A busca foi realizada no Google Acadêmico, usando os seguintes termos: “Educação e o sistema tributário brasileiro”, “custeio das políticas públicas”, “Orçamento público para educação”, “tributação e desenvolvimento social”, “Desenvolvimento e educação”.

No início da pesquisa, foram encontrados sessenta e nove (69) referências com esses temas, e em um segundo momento, foram filtrados quatorze (14) referências que alicerçaram esta pesquisa.

	Título	Autor e ano	Tipo de Referência
1	Políticas públicas nas Constituição Federal de 1988: avanços e desafios	ANDRADE, M. C. (2019)	Artigo
2	Uma constituição incomum.	ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. (2009)	Artigo
3	STF e Constituição policy-oriented.	ARANTES, R. B. (2021)	Artigo
4	"Democratização do ensino" revisitado.	CARVALHO, J. S. F. de. (2004)	Artigo
5	Educação e Desenvolvimento Local.	DOWBOR, L..(2006)	Artigo
6	Políticas Sociais e o Direito à Educação.	GUERRA, D.; FIGUEIREDO, I. M. Z.; ZANARDINI, I. M. S. (2023)	Artigo
7	Teoria da Contabilidade	HENDRIKSEN, E. S; BREDA, M. F. V. (1999)	Livro
8	Teoria da Contabilidade	IUDÍCIBUS, S DE. (2000)	Livro
9	O custo dos direitos fundamentais e a fonte de custeio para a implementação de políticas públicas no Brasil.	REZENDE, H.; RIBEIRO, M. DE F. (2021).	Artigo
10	Desenvolvimento como liberdade.	SEN, A. (2021)	Livro
11	Políticas públicas: uma revisão da literatura.	SOUZA, C. (2006)	Artigo
12	A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais.	CAETANO, C. C. R; ÁVILA, L. A C de; TAVARES, M. (2017)	Artigo
13	As Estruturas Elementares das Políticas Públicas.	DI GIOVANNI, G. 2009	Artigo
14	Políticas Públicas. Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos.	SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza, PIRES, Valdemir. (2020)	Livro

As referências mencionadas deram base para a composição do referencial teórico e discussão proposta neste artigo que teve como objetivo geral: apresentar uma discussão acerca da receita financeira do Brasil e o orçamento público destinado à educação, em uma perspectiva do desenvolvimento social.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados do estudo evidenciaram que a Educação contou com um grande avanço com a promulgação da CF/88 que foi a seção I do Capítulo III, que trata sobre a Educação, Cultura e Desporto.

Nesta parte evoluída da legislação, impõe-se a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, onde o objetivo é o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A CF/88 determina ainda, que a União aplique no mínimo, 18% (dezoito por cento) e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino. Observa-se que a Lei prevê limites mínimos de investimento, podendo o gestor, dentro de seu plano de governo e uma vez elegendo a educação como prioridade, investir mais.

Observando essa obrigatoriedade de investimento no ensino, é possível se falar que esse fato está ligado à democratização do ensino no Brasil, segundo Carvalho (2004), que ao definir democratização como a universalidade de oportunidades ou como o cultivo da liberdade do educando não se marca apenas uma diferença no plano teórico, mas sobretudo busca-se uma adesão às práticas sociais que se considerem mais valorosas.

Essas universalidades de oportunidades que o professor cita em seu artigo, não existiriam ou teriam maior dificuldade de se manter se não fosse uma Constituição Republicana que tem um olhar para o ensino.

Todavia, como a própria Lei diz, há a previsão de um limite mínimo de investimento, cabendo aos gestores, sabendo da relevância da educação no desenvolvimento social de uma nação, dar prioridade para a área.

Infelizmente, os números que se apresentam no atual cenário brasileiro não são otimistas. É difícil desenvolver uma área com investimentos financeiros baixos.

Tal fato, também chama a atenção para uma relação paradoxal: em comparação a outros países, o Brasil investe pouco em educação, mas apresenta uma carga tributária alta. Considerando que a aplicação dos recursos públicos, decorrentes da tributação, deve ser feita de modo a atender a legislação e proporcionar maior desenvolvimento social com a redução da desigualdade e o aumento da qualidade de vida da população, a relação entre tributação e investimentos na área da educação no Brasil não parece ter lógica.

Por outro lado, estudos demonstram que o investimento financeiro, apesar de relevante, não é o único e exclusivo problema de o Brasil não possuir uma educação de qualidade, capaz de promover desenvolvimento. Há outras questões atreladas, como a ineficiência das gestões, ou ainda, uma maior participação popular nas decisões sobre o tema, para a devida efetivação das políticas públicas.

Tanto a ineficiência das gestões quanto a efetivação das políticas públicas são problemas que precisam de uma maior participação popular para serem resolvidos.

Há instrumentos que legitimam o controle social na legislação brasileira. Visando melhorar a aplicação dos recursos públicos, dentre outras Leis, pode-se citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência, a Lei de Acesso à Informação e a própria CF/88. O cidadão pode e deve se valer dos institutos previstos na CF/88 para acompanhar, controlar e fiscalizar a efetivação dos direitos sociais vinculados por intermédio de políticas públicas. Dentre essas instituições estão, por exemplo, os conselhos de políticas públicas, o mandado de segurança, a ação popular, o mandado de injunção, a denúncia direta aos tribunais de contas dos Estados e da União de irregularidades, a ação de inconstitucionalidade, dentre outros.

O objetivo dessas legislações é de estabelecer metas, limites e uma ampla divulgação e transparência das informações, a fim de possibilitar a monitoria, fiscalização, e supervisionar os atos praticados pelos gestores públicos, exercendo um controle social capaz de suprir as deficiências nas gestões e ao mesmo tempo efetivar políticas públicas.

Ressalte-se, ainda, no tocante a efetivação das políticas públicas, o fato de mais de 30% (trinta por cento) do texto constitucional se referir a dispositivos veiculadores de políticas públicas.

Neste panorama, verifica-se que quando se fala de educação no Brasil, não se pode reduzir a discussão apenas aos dispositivos constitucionais que dispõem sobre o mínimo garantido de investimento. Tão importante quanto esses dispositivos, são aqueles que tratam das políticas públicas, e estas, para se efetivarem, é primordial que haja o acompanhamento, controle, fiscalização e cobrança popular.

Tamanha é a importância da participação popular, que em vários países em desenvolvimento existe uma tentativa de implementar políticas públicas de caráter participativo (SOUZA, 2006).

Logo, tão ou mais importante que os investimentos financeiros na área da educação, é a participação e o controle popular. Não adianta haver o repasse de dinheiro se ele não é devidamente controlado e fiscalizado.

4 CONCLUSÃO

Verificou-se na pesquisa que qualidade da educação que reflete no desenvolvimento social, estão relacionadas a prioridade que o referido tema possui nas agendas políticas nas três esferas do Estado: União, Estados-membros e Municípios.

Não basta ter uma alta carga tributária, se os investimentos realizados através da receita, produto desta arrecadação, são baixos. Neste sentido, constata-se que a educação é uma área que não é tratada com prioridade nas agendas políticas do Brasil.

Se a educação fosse tratada com prioridade existiriam mais investimentos, tantos suficientes para que houvesse capacidade de desenvolver pessoas, e não somente investir o mínimo necessário para manter o discurso político. O mínimo legal com certeza não é mínimo suficiente para promover desenvolvimento.

Todavia, apurou-se que apenas a destinação de valores não é suficiente para desenvolver a educação no Brasil. A ineficiência das gestões e a ausência de participação popular, também são fatores que influenciam na qualidade da educação.

Por fim é importante deixar consignado que não só na educação, mas em qualquer outra área de conhecimento das políticas públicas se faz necessário a participação popular, considerando que o melhor fiscal do desenvolvimento são os cidadãos que utilizam os serviços públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL é o 2º país do mundo que mais tributa empresas. **Abrasel** – Bares & Restaurantes. Belo Horizonte. 27abril.2023 Disponível em: <https://abrase.com.br/revista/legislacao-e-tributos/brasil-e-o-2-pais-do-mundo-que-mais-tributa-empresas-1/>. Acesso em: 27/07/2023.

ANDRADE, M. C. **Políticas públicas nas Constituição Federal de 1988: avanços e desafios**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, [S. l.], n. 29, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17574>>. Acesso em: 24 jul. 2023.

ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. **Uma constituição incomum**. In CARVALHO, M. A. R. de; ARAÚJO, C.; SIMÕES, J. A. (orgs.). A constituição de 1988: passado e futuro. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

ARANTES, Rogério Bastos. **STF e Constituição policy-oriented**. Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 1, p. 299-342, jan./jun. 2021.

CAETANO, Cleyde Cristina Rodrigues; ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral de; TAVARES, Marcelo. **Revista de Administração Pública**, A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. Rio de Janeiro 51(5):897-916 set. - out. 2017.

CARVALHO, J. S. F. de. **"Democratização do ensino" revisitado**. Educação e Pesquisa, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 327-334, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ep/article/view/27940>. Acesso em: 31 jul.2023.

DI GIOVANNI, Geraldo. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. NEPP/UNICAMP. Campinas. 2009. Caderno n. 82.

DOWBOR, Ladislau. **Educação e Desenvolvimento Local. La Piragua** – Revista Latino Americana de Educación y Política, 2006. Disponível em: [///D:/HP%20v165w/P%C3%B3s/LA-PIRAGUA 24.pdf_Educa%C3%A7%C3%A3o%20para%20desenvolvimento.pdf](///D:/HP%20v165w/P%C3%B3s/LA-PIRAGUA%2024.pdf_Educa%C3%A7%C3%A3o%20para%20desenvolvimento.pdf). Acesso em 18 Jul. 2023.

GUERRA, D.; FIGUEIREDO, I. M. Z.; ZANARDINI, I. M. S. **Políticas Sociais e o Direito à Educação**. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação,

Araraquara, v. 15, n. esp3, p. 2188–2203, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/14425>. Acesso em: 24 jul. 2023.

HENDRIKSEN, E. S; BREDA, M. F. V. **Teoria da Contabilidade**. Traduzido por Antônio Zoratto Sanvicente. São Paulo. Atlas,1999.

MAIA, Rodrigo. HERÉDIA, Thais. COELHO, Larissa Coelho. Educação brasileira está em último lugar em ranking de competitividade. **CNN**, São Paulo, 17.jun.2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/educacao-brasileira-esta-em-ultimo-lugar-em-ranking-de-competitividade/>. Acesso: 07 agos.2023.

BRASIL. **Indicadores financeiros educacionais**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 24 jul. 2023.

IUDÍCIBUS, S de. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Planejamento desenvolvimento e gestão. **Ministério da Economia**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/receitas-e-despesas/planejamento-desenvolvimento-e-gestao>>. Acesso em: 18 jul.2023.

BRASIL. Receitas. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas>. Acesso em: 31 jul.2023.

REZENDE, H; RIBEIRO, M. de F.. **O custo dos direitos fundamentais e a fonte de custeio para a implementação de políticas públicas no Brasil**. Direito E Desenvolvimento, 12(1),202-217. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1393>. Acesso: 07 agos.2023.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. Companhia das Letras, 2021.

BRASIL. As 20 metas do PNE e avaliação do INEP. **Senado Federal**. Brasília. 17fev.2023. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/17/as-20-metas-do-pne-e-a-avaliacao-do-inep#:~:text=Meta%2020%E2%80%94%20Ampliar%20o%20investimento,final%20do%20dec%C3%A3o%20\(2024\)>](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/17/as-20-metas-do-pne-e-a-avaliacao-do-inep#:~:text=Meta%2020%E2%80%94%20Ampliar%20o%20investimento,final%20do%20dec%C3%A3o%20(2024)>). Acesso em 18 Jul. 2023.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, n. 16, p. 20–45, Porto Alegre. jul. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt>>. Acesso em: 31 jul.2023.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza, PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas. Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concursos**. São Paulo: Cengage, 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **TC-004965.989.19-7**. São Paulo. 19.10.2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 31 jul.2023.

BERMUDEZ, Ana Carla. CRUZ, Bruna Souza. Por que a educação brasileira vai mal em ranking internacional? **UOL**. São Paulo. 07.dez2023. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2016/12/07/por-que-o-brasil-vai-mal-em-avaliacao-do-pisa-especialistas-respondem.htm>. Acesso: 07 agos.2023.

BIMBATI, Ana Paula. TURTELLI, Camila. Com Milhões Passando Fome verba de merenda fica parada em prefeituras. **UOL**, Brasília e São Paulo. 29.jul.2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/29/com-milhoes-passando-fome-verba-de-merenda-fica-parada-em-prefeituras.htm>. Acesso em 31.jul.2023.

Driely Turi Ursini
driely.ursini@unesp.br

Camila Fernanda Bassetto
camila.bassetto@unesp.br

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2019 o mundo viveu o início da pandemia do COVID-19, doença que causa infecção respiratória e, só no Brasil, levou a óbito pouco mais de setecentas mil pessoas. No mês de maio do ano de 2023, a Organização Mundial da Saúde – OMS –, declarou o fim da Emergência de Saúde Pública gerada pela enfermidade.

O corona vírus levou o sistema público de saúde a situações de colapsos e extremos, porém ele não afetou unicamente a saúde pública, afetou diversas áreas da sociedade, entre elas a educação.

Buscando pensar sobre como mensurar os impactos e possíveis lacunas deixadas pelo ensino público remoto, que ficou em vigor por dois anos – 2020 e 2022 –, é que se construiu este trabalho.

Para isto, conceituou-se, de acordo com estudiosos da área –Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires –, a ideia de políticas públicas; em seguida, foi trazida a caracterização de políticas educacionais. Após abordar-se esses significados, apresentou-se também a ideia de políticas de avaliação escolar.

Para exemplificar as políticas de avaliação da educação pública, foi trabalhado com o SARESP – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo –.

Concluiu-se assim, sobre a necessidade de utilizar as políticas públicas já existentes para verificar e analisar as possíveis consequências causadas pela pandemia; fazendo bom uso dos dados gerados e poder elaborar novas políticas ou projetos, visando eficácia no processo de recuperação.

2. O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A concepção de políticas públicas já foi realizada por diversos autores, porém, esta é uma definição que não segue regras ou normas. Para os autores Secchi, Coelho e Pires (2020), uma possível definição seria:

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (p. 26 - 27)

Apesar de apresentar diferentes ideias e definições entre autores e estudiosos, é possível identificar que existe um consenso em expressar a origem da política pública como sendo um problema comum a determinada população. Esta

contrariedade por sua vez, pode ser de diversas origens sociais: segurança, educação, saúde, justiça, habitação, meio ambiente, entre tantas outras áreas. E a partir da determinação deste problema, serão pensadas possíveis soluções para resolvê-lo. Dentro destas chaves, serão elencadas ações, sejam elas pequenas ou grandes, que envolverão maior ou menor grupo de pessoas, para chegar a um resultado, através de todo esforço realizado, em que o problema seja resolvido ou melhorado.

O autor Leonardo Secchi ressalta a necessidade de, ao definir política pública, levar em consideração dois fatores distintos: problema público e política pública. De acordo com Secchi (2016):

O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento. Metaforicamente, a doença (problema público) precisa ser diagnosticada, para então ser dada uma prescrição médica de tratamento (política pública), que pode ser um remédio, uma dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros (instrumentos de política pública). (Pg. 5)

Entender a diferença entre os dois conceitos destacados é fundamental para conceber a ideia do que é a política pública e quais fatores motivam sua criação.

2.1 Os Três Nós

Os autores Secchi, Coelho e Pires (2020), determinam três “nós”, que são provocações para o leitor pensar a respeito dos conceitos de política pública. São eles:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas? Ou as diretrizes mais operacionais também? (p. 26)

A partir das questões colocadas e de dados fornecidos pelos autores, é possível refletir sobre as perguntas dos “nós”. Neste tópico serão trazidos e debatidos alguns trechos que contribuem com as indagações e argumentos para possíveis respostas as dúvidas elaboradas.

2.1.1 Os Autores das Políticas Públicas

O primeiro “nó” refere-se à autoria dos projetos de política pública. A questão levantada é: Uma política só é de fato pública, se seus agentes são pessoas públicas?

Nas pesquisas da área de políticas públicas este primeiro questionamento tem dois pontos de vista, o estatista e o multicêntrico. De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020):

A abordagem estatista ou estadocêntrica (state-centered policy-making) considera as políticas públicas, analiticamente,

monopólio de atores estatais. Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. (p. 27)

Sendo assim, essa perspectiva defende que, na determinação de uma política ser pública ou não, se olhe primeiro para o seu autor. A contraponto desta visão está o pensamento multicêntrico, os autores Secchi, Coelho e Pires (2020, pg. 28) afirmam que os autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo “pública” a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público.

Em poucas palavras seria possível dizer que, de acordo com os autores citados, para definir se uma política é pública, a abordagem estatista verifica o autor do projeto; e o olhar multicêntrico, examina a motivação da política, se veio de problema social ou não.

2.1.2 A Negligência Cria Política Pública?

O segundo “nó” diz respeito ao motivo de criação das políticas, elas podem surgir também da omissão do governo diante de alguma situação?

Para Secchi, Coelho e Pires (2020):

A partir da concepção de política como diretriz, é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: se um problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer problema, por mais absurdo que seja, daria à luz a uma política pública. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre seus impactos e o curso natural das coisas, a casualidade. (Pg. 33)

De acordo com a concepção dos autores, é possível compreender que a ideia de também a omissão dar vida a políticas públicas não é aceitável, pois, se assim fosse a mesma perderia sua essência de criação.

No início deste tópico foi apresentada a definição do que é uma política pública elaborada pelos autores da citação acima, os mesmos a explicam como uma forma de solucionar um problema público, de resolver um problema que é coletivo. Assim sendo, é viável analisar e refletir que, a omissão se torna uma política pública quando, por conta da falha, se torna um problema comunitário.

Logo, é possível concluir que, nem toda omissão é uma política pública – ou existiriam incontáveis políticas – porém, em alguns casos, a negligência gera um problema para a comunidade, e pode se tornar viável a concepção de uma política pública para solucioná-lo.

2.1.3 Diretrizes Estruturantes

O terceiro “nó” conceitual faz menção as estruturas das políticas públicas, considera-se como tal as diretrizes de nível estratégico ou também as operacionais?

No mundo corporativo o planejamento operacional é uma das partes que compõe o planejamento estratégico, não sendo provável agir ou criar uma estratégia sem, em seguida, criar os planos operacionais. O planejamento operacional é a parte micro que compõe o plano estratégico macro.

Os autores Secchi, Coelho e Pires (2020) colocam suas ideias da seguinte forma:

Nosso posicionamento é de que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional. Aliás, grande parte da construção teórica dos *policy studies* acontece sobre a análise de programas, planos e políticas públicas locais ou regionais. (Pg. 34)

Assim como colocam os autores, as políticas públicas, sejam elas menores (locais) ou maiores (regionais ou nacionais) precisam de ambos os modelos de planejamento. Sendo constituídas com bases sólidas, com uso de ferramentas (dados, pesquisas, etc.) e havendo bom planejamento, as chances de efetividade e sucesso são maiores.

3. POLÍTICAS EDUCACIONAIS

As políticas escolares estão ligadas a diversas áreas, podem ser elas voltadas para garantia de educação para todos, para trabalhar e evitar a evasão escolar, para recuperações intensivas e diminuição da defasagem de ensino e, entre outras, também as de avaliação da qualidade educacional.

Para elucidar o que é considerado política educacional, o autor Saviani (2008), coloca:

A política educacional diz respeito às decisões que o Poder Público, isto é, o Estado, toma em relação à educação. Tratar, pois, dos limites e perspectivas da política educacional brasileira implica examinar o alcance das medidas educacionais tomadas pelo Estado brasileiro. (Pg. 24)

Por ser um assunto amplo e com diversas possibilidades de trabalho, o autor Souza (2017), faz uma ramificação das políticas da seguinte forma:

Bem, mas a luta pela escola, e pela política educacional, via de regra, é marcada por três grandes dimensões, que não se manifestam, necessariamente, de forma sucessiva: 1) conquista de base material para o funcionamento das escolas, o que implica em autorização da abertura de turmas, espaço físico (construção ou sessão de espaço) e condições de funcionamento; 2) gestão da escola e dos sistemas de ensino, com ou sem a participação dos pais, alunos e grupos organizados, o que implica em modelos de gestão democrática ou não, por exemplo, nos Conselhos de Escola e nas Associações de Pais e Mestres ou equivalentes; 3) discussão da atividade pedagógica propriamente dita. Dito de outro modo, pode-se pensar que a questão educacional se coloca como questão de acesso, depois como questão de gestão e finalmente como questão de qualidade. (Pg. 79)

Todas as áreas citadas pelo autor são igualmente importantes para que o funcionamento da “máquina”, que é uma escola, aconteça de forma fluida. Neste

trabalho, procurou-se olhar para a maneira como está sendo feita a avaliação de qualidade da educação.

3.1 Políticas de Avaliação Escolar

As políticas de avaliação escolar ganham destaque dentro das políticas educacionais uma vez que, não basta “apenas” garantir o acesso da educação para todos, mas também que seja de qualidade; pois, tão importante quanto o cidadão estar na escola é que o serviço prestado seja bom.

Para Souza (2017):

À medida que o acesso se expande, as questões da gestão e da qualidade se impõem tornando o quadro da política educacional mais complexo. Porém, o conceito e a conseqüente operação/ação do Estado no que concerne à gestão e à qualidade (ou às condições para a qualidade), são também elementos em disputa. A qualidade na educação não é uma referência passível de ser dimensionada em uma métrica atemporal e as condições para que seja conquistada tampouco são uniformes em qualquer tempo, espaço e dimensão. Ainda que a qualidade seja representada de alguma forma no crescimento e no aperfeiçoamento da aprendizagem, quão mais/melhor formado ou aperfeiçoado deve ser o estudante (ou o seu domínio de conhecimento e formação) é algo extremamente complexo e, por isto mesmo, em disputa na política educacional.

Por ser um país de dimensões continentais, houve sempre discussões sobre a validade das avaliações externas, pois as regiões do Brasil são diferentes e levam consigo suas percepções para elaboração de seus materiais.

Então, em 2017, já prevista e solicitada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), foi implantada a BNCC (Base Nacional Comum Curricular). O documento estabelece normas para os currículos, tais regras devem ser seguidas pelas escolas de todo o Brasil, porém, os currículos são abertos a deixar que cada localidade aborde os diferentes temas de acordo com sua vivência e/ou cultura.

As avaliações externas, como Saeb, por exemplo, seguem sendo ajustadas para estarem alinhadas com as normativas propostas pela BNCC. A Portaria Nº 10, DE 8 DE JANEIRO DE 2021 informou sobre a seguinte alteração em seu Art. 5º:

O Saeb passará por ajustes técnico-pedagógicos com vistas a implementar os avanços da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o novo Ensino Médio. (Brasil, 2021)

Pela BNCC ser um documento normativo e determinado pela LDB, é importante que as avaliações externas de larga escala sejam elaboradas também de acordo com a base.

Neste artigo, abordou-se, particularmente, a política pública de avaliação da educação da Rede Estadual de São Paulo: o SARESP.

4. SARESP

O governo do estado de São Paulo, através da RESOLUÇÃO SE Nº 27, DE 29 DE MARÇO DE 1996, instituiu o SARESP, segundo o documento esta política pública foi criada pois considerava-se:

A necessidade de estabelecer uma política de avaliação de rendimento escolar em nível estadual, de forma articulada com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-SAEB/MEC; a imprescindibilidade de recuperar o padrão de qualidade do ensino ministrado no Estado de São Paulo; a importância em subsidiar o processo de tomada de decisões que objetivem melhoria da administração do sistema educacional através de resultados avaliativos cientificamente apurados; a necessidade de informar a sociedade e a comunidade educacional sobre o desempenho do sistema de ensino; a necessidade das Delegacias de Ensino e Unidades Escolares obterem resultados imediatos para tomada de decisões, em seus níveis de atuação. (RESOLUÇÃO SE nº27 DE 29/03/96)

Estabelecidas então as considerações, o governo criou e implementou a prova para o estado de São Paulo. Longe de ser perfeito, e apesar das mudanças, o SARESP ainda hoje, é alvo de diversas críticas. De acordo com Rodrigues (2011):

Os professores manifestam a crítica de que fragmentar os indicadores de desempenho e utilizá-los como único parâmetro esvaziam e dificultam a análise qualitativa necessária para a reflexão formativa e humanizadora da educação. Outra importante questão ressaltada pelos professores diz respeito à opinião deles sobre os instrumentos e divulgação dos dados. A forma como os dados e resultados são apresentados é de difícil leitura e interpretação mesmo, para um público habituado à terminologia. (Pg. 73)

Neste trecho é possível ressaltar duas importantes considerações: utilização desta prova como parâmetro único de avaliação e dificuldade na interpretação dos dados. Sobre a primeira delas, se pode evidenciar que, o indivíduo não deve ser avaliado somente por uma avaliação ou um método de avaliativo, pois seria arriscado considerar apenas algumas competências e deixar outras de lado. Para as autoras Freitas, Costa e Miranda (2014):

A avaliação a serviço da aprendizagem tem o ensino como processual, dinâmico, e constante, o controle neste modelo é utilizado para atuação na dinâmica do processo. É incluyente, pois aceita a situação posta e trabalha para a superação, acolhe a situação tal qual se apresenta, a aprendizagem é um processo de conquista, e a prova um momento privilegiado de estudos. A prova como instrumento de avaliação, pode e deve ser utilizada, para que o aluno faça deste momento, construção de conhecimento. (Pg. 89)

Sendo assim, é de extrema importância que o SARESP não seja uma forma única de avaliar o aluno, mas sim, uma das formas de avaliá-lo, levando em consideração e respeitando tanto a escola, como também o ambiente em que está inserida.

A outra consideração relevante é acerca da divulgação de dados com termos mais técnicos ou difíceis de serem interpretados. Pois, uma vez que a equipe pedagógica, tanto gestores quanto professores, não conseguem elucidar o material

que recebem, é difícil pensar em maneiras e/ou desenvolver métodos para reforçar ou aperfeiçoar o objetivo de estudo em questão.

Quando não se consegue extrair da avaliação seu sentido, ela fica vista como uma ferramenta ruim, Rodrigues (2011) coloca que, quando o processo de avaliação não traz consequências práticas, servindo apenas à classificação ou responsabilização, buscando culpados, perde o sentido e credibilidade.

Para evitar problemas como citado, é necessário que não haja falha de comunicação entre quem avalia e quem é avaliado. Em caso de avaliações de larga escala, onde muitas pessoas estão envolvidas no processo, é necessário que se tome cada vez mais cuidado para certificar que todos os participantes entendam a importância do processo avaliativo. Para Rodrigues (2011):

A avaliação de sistema pode ser uma aliada, se puder ser refletida como parceira formativa, comprometida com os sujeitos, seus contextos e percursos, oferecendo instrumentos para o desenvolvimento e aprendizagem dos sujeitos envolvidos no processo educativo. (Pág. 76)

Em tempos de retorno ao ensino presencial e após passarmos praticamente dois anos dentro de casa e com ensino remoto, que não chegou a todos os alunos da rede, se faz ainda mais necessário utilizar as avaliações como aliadas do processo de ensino e aprendizagem. Utilizando estas como instrumentos de recuperação e desenvolvimento dos educandos.

5. ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA

O SARESP como visto anteriormente, é uma política pública de avaliação escolar. Como tal, é possível fazer uma análise desta política, de acordo com uma questão que sirva como ponto de partida. De acordo com Secchi (2016):

O trabalho de análise política pública se divide em duas etapas: análise do problema (*problem analysis*) e análise da solução (*solution analysis*). [...] O problema é entregue ao analista de política pública por algum “cliente” ou “destinatário da análise”, que pode ser superior hierárquico, supervisor, professor, político, meio de comunicação, organização não governamental ou governante. (Pág. 29)

A análise do SARESP pode ter como “clientes”, por exemplo, as Secretarias e Diretorias de Educação, a Gestão Escolar, ou mesmo os professores.

Assim como colocado por Secchi e apresentado no trecho acima, é relevante que se faça a análise do problema e seguir para a análise de solução. Sabe-se que o estudo de dados é não é um processo simples, mas possível para cada escola.

Para investigação do problema, é necessário comparação de índices, notas, percentuais de aumento e queda, categorias, habilidades e competências com maior defasagem, entre outras tantas possibilidades.

Para examinar as soluções, a escola pode estudar estratégias que podem ser desenvolvidas a curto, médio e longo prazo, de acordo com as necessidades de cada turma, e em concordância com as possibilidades da unidade escolar.

Não existe uma fórmula certa e eficaz para resolver os problemas causados pela pandemia na educação, é necessário que as equipes gestoras, pedagógicas e até as famílias dos alunos, analisem os dados de suas escolas e busquem, juntos, soluções possíveis de serem executadas.

6. CONCLUSÕES

Conclui-se sobre a necessidade da manutenção e efetividade das políticas educacionais como forma de oferecer a oferta da educação para todos e como forma de analisar as normas e leis vigentes.

Além da universalização da educação, é importante avaliar o ensino oferecido, se ele é de qualidade, se está abrangendo as necessidades dos cidadãos e da sociedade, afim de atender a pluralidade cultural de nosso país.

Após a pandemia do COVID-19, observa-se a urgência de estudar os dados oferecidos pelas políticas públicas de avaliação na educação e, dessa forma, desenvolver projetos para suprir possíveis lacunas deixadas pelo ensino remoto.

REFERÊNCIAS

BRASIL, PORTARIA Nº 10, DE 8 DE JANEIRO DE 2021. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Ed. 6, 11 jan. 2021, Seção 1, pg. 23. p. 23, seção 1. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-10-de-8-de-janeiro-de-2021-298322305>> Acesso em: 12, jul. de 2023.

RODRIGUES, R. F. **Usos e repercussões de resultados do SARESP na opinião de professores da rede estadual paulista**. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SÃO PAULO. **Resolução SE Nº 27, De 29 De Março De 1996**. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo. SARESP/1996.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Educ. Puc.**, Campinas, n. 24, p. 07-16, jun. 2008. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-39932008000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções – São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, L.; COELHO, F. de S.; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**. Cengage Learning. Edição do Kindle.

SOUZA, Ângelo R. de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 75–89, 2017. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10450>. Acesso em: 18 jul. 2023.

José Alfredo de Pádua Guerra

Lucas Morais de Freitas

1. INTRODUÇÃO

Por décadas, o Brasil teve como principal vertente de desenvolvimento o desenvolvimentismo. Esta tendência se manteve até a década de 1980. Após aproximadamente 20 anos de regime ditatorial no país de 1964 a 1985, ocorre em 1988, a promulgação de uma nova Constituição, assegurando diversos direitos à população. Nesta nova Carta Magna foi prevista a implementação da seguridade social, inaugurando no Brasil uma nova perspectiva de proteção social.

No entanto, a partir da década de 1990, o país é influenciado por prescrições neoliberais do Consenso de Washington. O Estado brasileiro passa então a realizar uma contrarreforma em relação a Constituição Federal de 1988, implantando ações como a reforma do Estado, a focalização de políticas sociais, privatizações de empresas públicas, abertura da economia, entre outros pontos.

Observando os resultados incipientes relativos ao desenvolvimento social das políticas neoliberais adotadas anteriormente, acontecem novas recomendações dos organismos interacionais com proposições de um novo tipo de desenvolvimentismo, o neodesenvolvimentismo e que Castelo (2012) dá nome de social-liberalismo. As características deste novo desenvolvimentismo são diferentes do de sua versão anterior, que, entre outros temas, não ocorre a previsão de um Estado produtor, mas sim regulador e impulsionador do mercado. Com as eleições de governos progressistas no início do século XXI, observou-se adoção destas recomendações em suas atuações governamentais.

Após 14 anos de governos de tendências de centro – esquerda, ocorre no *impeachment* presidencial, ocasionando uma ruptura desta vertente, retornando o país às inclinações neoliberais.

Diante disso, este artigo visa analisar as políticas sociais brasileiras no início do século XXI e suas relações com os modelos de desenvolvimento adotados pelo Estado brasileiro, entre o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo/ social-liberalismo, bem como suas repercussões na pobreza e na desigualdade social.

2 METODOLOGIA

Para elaboração do artigo, realizou-se uma ampla revisão bibliográfica, através de livros e de artigos científicos nas áreas inerentes ao tema como serviço social, políticas públicas, sociologia e desenvolvimento regional. Utilizou-se da abordagem materialista dialética.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Desenvolvimentismo, Neoliberalismo e Neodesenvolvimentismo

No século XX, da década de 1930 até por volta dos anos 1980, o Brasil foi conduzido por modelos econômicos nacional desenvolvimentistas. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939, o foco dos países centrais neste momento conflituoso ocasionou o rearranjo das relações econômicas mundiais.

A economia brasileira, até então, com a característica preponderante exportadora de produtos primários e importadora de produtos manufaturados, passa, através da substituição de importações, a fomentar sua industrialização com financiamento e primazia do Estado.

O pensamento predominante à época, por influência da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), era que para superação do subdesenvolvimento seria necessário a industrialização do país, de forma a possibilitar o avanço no desenvolvimento da nação

No Brasil e na América Latina, o modelo desenvolvimentista passou a se constituir, lentamente, a partir da década de 1930. No caso brasileiro, o chamado nacional-desenvolvimentismo pode ser definido como um processo de industrialização dirigido pelo Estado por meio do modelo de substituição de importações, o qual tinha por suporte a proteção do mercado interno e a vigorosa intervenção governamental no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos (Niederle, Radomsky apud Bresser-Pereira, 2016, p. 79)

Este modelo econômico é predominante até por volta da década de 1980. Neste período, o mundo é abalado por diversas crises econômicas, como a crise do petróleo e o aumento da inflação em diversos países. A América Latina sofre com estas turbulências e a perspectiva nacional desenvolvimentista na região começa a ruir.

Como forma de retomar as economias afetadas pelas crises, surge o ideário neoliberal

A longa e profunda recessão entre 1969-1973, contudo, alimentou o solo sobre o qual os neoliberais puderam avançar. Para eles, a crise resultava do poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, que corroeram as bases da acumulação, e do aumento dos gastos sociais do Estado, o que desencadearia processos inflacionários (Anderson, 1995). Em sua lógica analítica, o deficit estatal é intrinsecamente negativo para a economia, pois absorve a poupança nacional e diminui as taxas de investimento, levando a propor a redução do deficit para aumentar o investimento privado. Outro argumento é que a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho também é negativa, pois impede o crescimento econômico e a criação de empregos. Para os neoliberais, a proteção social garantida pelo Estado social, por meio de políticas redistributivas, é pernicioso para o desenvolvimento econômico, pois aumenta o consumo e diminui a poupança da população (Navarro, 1998) (Behring e Boschetti, 2006, p. 126).

No início da década de 1990, ocorre o Consenso de Washington, uma reunião de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como intelectuais, economistas e representantes governamentais de diversos países que propõem uma receita de caráter de um novo liberalismo para que os países retomem o crescimento.

Entre diversas proposições, temos as seguintes propostas principais: redução do tamanho do Estado, ajuste fiscal, privatização de empresas públicas, abertura econômica, fim das restrições para o investimento externo, desregulamentação da economia.

Naquele momento, o Brasil passava pela hiperinflação que corroía a renda da população. Para controlar a inflação, que aumentava de forma galopante desde a década de 1980, a receita neoliberal promoveu políticas econômicas ortodoxas como a manutenção de altas taxas de juros e taxas de câmbio apreciáveis. Ainda, realizou a valorização do dólar de forma a permitir a entrada de capitais, no intuito de controlar o déficit do país e aumentar o investimento de âmbito privado.

O resultado dessas políticas foi a falência do Estado, o qual viu esvaír-se completamente sua capacidade de investimento e regulação. A crise do balanço de pagamentos (o total de dinheiro que entra e sai de um país), consubstanciada em baixos índices de crescimento, conduziu à estagnação econômica. Enquanto o investimento produtivo dos setores públicos e privado reduzia, a concentração de renda prosseguia em ritmo mais e mais acelerado, sobretudo em decorrência das altas taxas de juros que incentivavam os movimentos especulativos. O caminho escolhido possibilitou a estabilização da econômica através da adoção de uma política de juros extremamente elevados. A “armadilha dos juros” levou a um equilíbrio perverso, e tornou toda a política econômica refém da política monetária, revelando-se, por consequência, incapaz de estimular a retomada do desenvolvimento. (Niederle, Radomsky, p. 83, 2016).

Diante deste cenário, ocorre a estagnação econômica e crise do Estado, além do aumento da desigualdade social. Com as taxas de juros nas alturas, cria-se o ambiente de uma economia especulativa, que atrai investimentos rentistas ao invés dos produtivos o que ocasiona redução na geração de empregos.

Percebendo-se que o modelo neoliberal não atingiu grande parte de seus objetivos, organismos internacionais como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Banco Mundial, além de intelectuais propõe uma nova estratégia econômica: o neodesenvolvimentismo.

No entanto, o novo desenvolvimentismo, como é chamado por seus ideólogos, se difere do nacional desenvolvimentismo que existiu entre as décadas de 1930 à 1980 do século XX, propondo um Estado não-produtor, mas sim, regulador, que, em parceria com o mercado, possibilite o desenvolvimento.

O projeto neodesenvolvimentista aponta para a *consolidação de um tipo de “Estado neointervencionista”* (Diniz e Boschi, 2013). Seu papel não se

coloca mais como produtor direito de bens e serviços, como um “Estado – empresário” (Oreiro e Paula, 2009) tal como ocorreu no contexto do nacional-desenvolvimentista. Asseguram que o *projeto novo-desenvolvimentista não propõe a redução do tamanho do Estado, mas sim a sua reconstrução* “tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido” (Oreiro e Paula, 2009, p. 6). (Pfeifer, 2014, p. 749)

Além disso, o neodesenvolvimentismo não opõe mercado e Estado, ao contrário, afirma que é necessário ter Estado e Mercado fortes para a realização do desenvolvimento econômico. A estratégia novo desenvolvimentista não tem caráter protecionista e apoia o aporte de capitais estrangeiros na economia, o Estado deve ser um regulador, dando estímulos para o fortalecimento do mercado e na atração de investimentos, tanto internos como externos.

Ainda, do ponto de vista político, assegura a importância de construção de um pacto nacional entre as classes sociais para que o país consiga avançar em seu desenvolvimento.

Assim, a proposta neodesenvolvimentista propõe o crescimento econômico com desenvolvimento social. Para isso, pretende-se a manutenção de políticas sociais no atendimento à população.

O autor Castelo (2012) aponta que no Brasil, na realidade, deve-se chamar o neodesenvolvimentismo ocorrido no país, de social-liberalismo. O motivo desta alusão se refere ao fato que não houve mudanças estruturais de ordem econômica e sociais que se distinguisse do neoliberalismo, mas somente ocorreu o fortalecimento de políticas sociais que administrassem a pobreza tão presente nesta nação.

À primeira vista, o social-liberalismo pareceu uma súbita tomada de consciência social das classes dominantes frente à degradação do mundo do trabalho e do meio ambiente. As suas principais medidas direcionavam-se a uma tentativa de acoplar uma agenda social ao projeto neoliberal, promovendo um sincretismo de medidas de estímulo a intervenções pontuais do Estado e do chamado Terceiro Setor nas expressões mais explosivas da “questão social” e reconhecendo as falhas de mercado, sem, no entanto, tocar nos fundamentos da vida mercantil generalizada no capitalismo. O mercado, de acordo com os intelectuais do social-liberalismo, ainda seria a melhor forma de organização das relações sociais de produção e reprodução inventada pelo ser humano, mas deveria sofrer ações tópicas nas suas principais falhas, como a má distribuição de renda e a distribuição ambiental. (Castelo, P. 47-48)

Na próxima seção aprofundaremos a discussão a respeito das políticas sociais no neodesenvolvimentismo.

3.2 As Políticas Sociais entre o Neodesenvolvimentismo/Social-liberalismo e o Neoliberalismo

Na entrada do século XXI, com a virada à centro-esquerda do continente latino-americano, vemos em grande parte destes países a tendência da utilização da estratégia neodesenvolvimentista na condução das políticas sociais.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, em 2002, representou a utilização da vertente neodesenvolvimentista e continuado pelo Governo de Dilma Rousseff com a característica do fortalecimento de políticas sociais compensatórias, tendo como maior exemplo a unificação de programas de transferência de renda iniciados em governos anteriores com a criação do Programa Bolsa Família.

Pochmann (2012b) citado por Pfeifer (p. 754) categoriza a política social no neodesenvolvimentismo como “políticas de segurança social” e a caracteriza em três grupos: políticas de proteção social, que fazem parte a previdência, a assistência social e a saúde; as políticas de promoção social e políticas de educação, cultura e trabalho; e políticas de infraestrutura social, compostas pelas políticas de habitação, urbanismo e saneamento.

Vemos do decorrer dos governos neodesenvolvimentistas o investimento na política de assistência social, em especial no âmbito dos programas de transferência condicionada de renda, de caráter compensatórios, sendo o “carro-chefe” da política social no enfrentamento da pobreza em comparação aos serviços socioassistenciais prestados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Devido ao fortalecimento dos programas de transferência condicionada de renda como principal meio de combate à pobreza, apresenta-se a estratégia da inclusão social através do consumo. Percebe-se que a transferência de renda aos mais pobres permite a conjugação do princípio neodesenvolvimentista de apoio do Estado ao fortalecimento do mercado em relação a oferta de serviços privados no lugar da garantia de direitos que deveriam ser garantidos pelo Estado.

Assim,

[...] a dinâmica econômica nacional está profundamente relacionada ao comportamento do gasto social público, ao passo que, ao possibilitar o acesso a bens e serviços sociais mediados pelo consumo – isto é - mediante políticas públicas que promovem o acesso população aos serviços sociais privados de saúde e educação, bem como a transferência direta de renda para alavancar o consumo -, o conjunto de políticas sociais públicas acaba por fortalecer o setor privado desse e de outros segmentos. Portanto, serve aos dois lados da moeda: “o gasto social, ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo “ (Pochmann, 2011, p 19) (Pfeifer, 2014, p. 755-756)

Ainda, vê-se que além do fortalecimento dos programas de transferência condicionada de renda, há o fomento de programas como bolsas de estudo em universidades privadas, subsídios para financiamento habitacional, entre outros. Nisso, nota-se o estímulo do Estado em relação ao mercado ao fornecimento das garantias sociais. Portanto, verifica-se a tendência das políticas públicas viabilizarem acessos e bens sociais através de serviços ofertados pelo mercado. Neste contexto, não ocorre um Estado provedor, na garantia direta de prestação de

serviços sociais, mas sim um Estado mediador consumidor que consome bens e serviços sociais mercantilizados.

Ocorre então, a inclusão social via consumo de massas. É evidente que as políticas de transferência condicionada de renda de cunho compensatório diminuem os efeitos da pobreza em um país tão desigual como Brasil. No entanto, sabe-se que estas políticas somente aliviam de forma imediata a pobreza não atingindo diretamente as causas da desigualdade social.

É importante ressaltar que não é através de uma só política social que se combate à desigualdade social, havendo necessidade de mudanças nas estruturas econômicas, políticas e sociais do país, que permitam de fato uma distribuição de renda real entre as classes sociais, bem como o fortalecimento e a intersectorialidade de outras políticas sociais que possibilitem proteção social aos cidadãos.

Em 2016, ocorre o *impeachment* de Dilma Rousseff e por consequência interrompe-se o modelo neodesenvolvimentista/ social-liberal até então vigente. Com a subida de Michel Temer à Presidência da República, inicia-se o retorno às políticas estritamente neoliberais, com a realização de ações que impactam diretamente às políticas sociais, como a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), que institui um novo regime fiscal afetando o orçamento das políticas sociais pelos próximos 20 anos.

Ainda, neste período ocorreu a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023, com a permissão para a União utilizar livremente até 30% das receitas estatais onde bem entender, utilizando inclusive recursos da seguridade social.

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 dá sequência ao neoliberalismo iniciado em 2016. Sob a égide do regime fiscal aprovado em 2016, ocorre a Reforma da Previdência Social em 2019 e no âmbito da assistência social, vê-se a permanência dos programas de transferência condicionada de renda como seu carro-chefe, sendo as outras ações socioassistenciais atingidas pelos cortes sucessivos no orçamento. Em 2021, o Programa Bolsa Família é transformado em Programa Auxílio Brasil, com características mais meritocráticas e aportando na legislação do programa, bolsas em áreas além da assistência social, como esporte e iniciação científica.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais no Brasil têm sido influenciadas conforme a vertente de desenvolvimento realizado pelo Estado brasileiro opta em atuar. Portanto, observa-se que na década de 1990 do século XX, o Estado brasileiro passa por contrarreformas neoliberais premeditadas pelo Consenso de Washington.

Assim, Estado é redimensionado e a implementação as políticas sociais é afetada, com a focalização, descentralização e corte nos orçamentos. Com o entendimento que o neoliberalismo não foi eficaz em seu receituário, organismos internacionais como a CEPAL, BID, Banco Mundial, entre outros, promovem um reordenamento nas recomendações para o desenvolvimento latino americano.

Com a eleição de governos progressistas na América Latina no início do século XXI, o receituário neodesenvolvimentista ou social - liberal é implantado nos países da região. Assim, as políticas sociais também são influenciadas por esta perspectiva.

Observou-se que Estado neodesenvolvimentista/ social- liberal realiza primordialmente as políticas sociais através de políticas compensatórias de transferência condicionada de renda, na qual a inclusão social se dá através do consumo de massa, além de estimular o mercado por meio da compra de serviços sociais mercantilizados.

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, ocorre um redirecionamento do Estado brasileiro ao retorno ao neoliberalismo, com a promulgação de legislações que afetam diretamente a seguridade social, como a Emenda Constitucional nº 95 que impõe um teto de gastos em relação a inflação anterior. Com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, ocorre o aprofundamento do neoliberalismo e do conservadorismo no país, a aprovação da Reforma da Previdência Social em 2019, bem como a manutenção do marco fiscal aprovado em 2016, afetando diretamente o orçamento das políticas sociais. No âmbito da assistência social, permanece como carro - chefe as políticas de transferência condicionada de renda, com a transformação do Programa Bolsa Família em Programa Auxílio Brasil.

Portanto, diante do que foi apresentado, observa-se que o carro - chefe das políticas sociais nos últimos governos brasileiros foram os programas de transferência condicionada de renda de caráter compensatório. Percebe-se que tanto os governos de matriz neodesenvolvimentista/ social liberal, como neoliberal não se dedicaram a modificar as estruturas econômicas, sociais e políticas da desigualdade social no país, por consequência não atacando diretamente as suas causas, mas optou-se por promover políticas sociais compensatórias que somente amenizam a pobreza.

Assim, torna-se imprescindível que ocorram reformas, como por exemplo a tributária, a fiscal, a política e administrativa no intuito de modificar as estruturas que promovem a histórica desigualdade social brasileira. Além disso, há necessidade do fortalecimento da seguridade social e outras políticas públicas sociais que consiga alcançar o desenvolvimento de um Estado de Bem - Estar Social no país.

REFERENCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2007 – (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)

BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.MF. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. – 11. Ed. – São Paulo: Hucitec, 2008.

MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2012.

NIERDELE, Paulo André, RADOMSKY, Guilherme Francisco W. (org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento.** Coordenado pelo SEAD/ UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

PFEIFER, Mariana. **O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista.** Rev. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n.n 120, p. 746-766, out/dez. 2014.

Murilo Henrique De Oliveira Scapim
murilo.scapim@outlook.com

Silvio Carvalho Neto
silviocarvalhoneto@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A acelerada expansão da tecnologia facilitou o acesso a volumes consideráveis de informação proporcionando novas maneiras de interação social e econômica, tornando inevitável a necessidade de adaptação às novas tecnologias de comunicação e informação.

A revolução informacional causada pela ascensão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) gera oportunidades de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2015).

Por meio das TICs são criadas oportunidades para a melhoria das condições de vida, facilidades de acesso a comércio eletrônico, aproximada a oferta de bens e serviços em regiões remotas equiparando-a à de grandes centros, democratização do acesso a serviços de saúde, educação e segurança pública, proporciona uma maior participação comunitária e política (BRASIL, 2015).

Porém, o progresso causado pela acelerada expansão tecnológica também acarretou o surgimento de uma nova classe social composta pelos excluídos digitais, que permanecem privados de diversas oportunidades de trabalho, conteúdos culturais e de novos meios de exercer a cidadania (BRASIL, 2015).

Mattos (2008) acrescenta que o uso das TIC's ocorre em um contexto repleto de um crescente processo de exclusão social e de geração de assimetrias, decorrentes das características econômicas e geopolíticas do atual momento vivido pela globalização capitalista.

Para Mattos e Santos (2011) na "sociedade da informação", termo utilizado como sinônimo de uma nova era digital, é notório que a expansão e a adaptação aos recursos tecnológicos são as soluções para a diversidade de problemas de âmbito social e econômico, pois a apropriação e utilização das TICs proporcionam melhorias na qualidade de vida, impacta na geração de renda e nas possibilidades de emprego.

No contexto da educação brasileira, segundo dados da pesquisa TIC Educação 2021, elaborada pelo Cetic.br, que tem por objetivo mapear o acesso, o uso e a apropriação das tecnologias de informação e comunicação na comunidade escolar em escolas públicas e privadas da educação básica, 82% dos professores

ouvidos destacaram o número insuficiente de computadores por aluno, 72% a baixa velocidade de conexão à internet e 64% a ausência de curso específico como barreiras para uso das TIC nas escolas públicas de ensino fundamental e médio (TIC EDUCAÇÃO, 2021).

Ainda segundo dados da pesquisa destacada, na região Norte 48% das escolas não possuem acesso à internet em contraste com 2% na região Centro-Oeste. Essa mesma disparidade pode ser observada em escolas urbanas e rurais, enquanto 98% das escolas urbanas possuem acesso à rede mundial de computadores, apenas 52% das escolas rurais são favorecidas com o acesso. Destaca-se entre os motivos pelos quais grande parte das escolas rurais não possuem acesso à internet: 77% dessas escolas tal motivo ocorreu por falta de estrutura na região e 49% alegaram o alto custo da conexão (TIC EDUCAÇÃO, 2021).

O uso das tecnologias no ambiente escolar pressupõe um aparato tecnológico e pedagógico necessário para o desenvolvimento das atividades educacionais. Todavia, além da infraestrutura muitas vezes defasada, há uma carência na formação dos docentes para uma educação que envolva aparatos digitais.

Partindo do princípio de que a inclusão das Tecnologias de Informação e Comunicação no ensino vai além do ambiente educacional, Warschauer (2006) destaca que ocorre uma interseção entre a TIC e a inclusão social, partindo da premissa de que a capacidade de acessar, adaptar e gerar conhecimento por meio do uso da tecnologia de informação e comunicação é decisiva para a inclusão social na atualidade.

Assim, as TICs podem contribuir para a melhoria da educação, da administração pública e da assistência médica, se transformando em um fator multiplicador para a inclusão social (WARSCHAUER, 2006).

Portanto, o presente artigo pretende discutir a educação tendo como base a inclusão digital, bem como o reconhecimento da inclusão digital como um direito fundamental constitucional visando as TICs como promotoras das oportunidades educacionais e redutoras de desigualdades, à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, enfatizando o objetivo 4, que prevê a promoção da educação inclusiva.

2 A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E A DESIGUALDADE DIGITAL COMO PRIVAÇÃO DAS LIBERDADES

De acordo com Santos e Carvalho (2009), “a sociedade da informação pode ser vista como uma organização geopolítica dada a partir da terceira revolução industrial, com impacto direto no uso da informação e das tecnologias da informação e comunicação (TICs)”.

Com o avanço das TICs e a consolidação da sociedade da informação, a organização, disseminação e acesso à informação se estabeleceram na sociedade contemporânea como elementos indispensáveis nas relações econômicas, sociais e humanas (CARNEIRO e SILVA, 2012).

De acordo com Novo (2020), “a sociedade da informação traz consigo certos benefícios culturais, sociais, econômicos e, acima de tudo, liberdade de expressão e comunicação”.

A emergência das TICs acarretou expressivas mudanças na vida social, resultando na ampliação de possibilidades de socialização, no desenvolvimento econômico, e em transformações nas esferas política, educacional e cultural (RODRIGUES, 2017).

No entanto, um percentual da população mundial não obteve acesso às revoluções tecnológicas e aos aparatos tecnológicos, criando conseqüentemente uma nova forma de privação, a desigualdade digital, corroborando para a diminuição das possibilidades do indivíduo de desenvolver suas capacidades, e se tornar um agente autônomo de sua liberdade e desenvolvimento (RODRIGUES, 2017 apud SEN, 1993; 2000).

Para Silveira (2001, p. 18), a exclusão digital ocasiona o analfabetismo digital, a pobreza e a lentidão comunicativa, o isolamento e impede o exercício da inteligência coletiva, que ocorre ao privar as pessoas de três instrumentos essenciais: o computador, a linha telefônica e provedor de acesso.

No entanto, Warschauer (2006, p. 21) defende que a exclusão digital vai além do acesso aos aparatos tecnológicos das TICs, de forma que

[...] o acesso significativo à TIC abrange muito mais do que meramente fornecer computadores e conexões à internet. Pelo contrário, insere-se num complexo conjunto de fatores, abrangendo recursos e relacionamentos físicos, digitais, humanos e sociais. Para proporcionar acesso significativo a novas tecnologias, o conteúdo, a língua, o letramento, a educação e as estruturas comunitárias e institucionais devem todas serem levadas em consideração (WARSCHAUER, 2006, p. 21).

Neste panorama, o autor reforça a ideia reafirmando que:

O que é mais importante a respeito da TIC não é tanto disponibilidade do equipamento de informática ou da rede de internet, mas sim a capacidade pessoal do usuário de fazer uso desse equipamento e dessa rede, envolvendo-se em práticas sociais significativas. (WARSCHAUER, 2006, p. 63-64).

Ainda para Warschauer (2006), ao destacar o letramento como um dos fatores para proporcionar o acesso significativo às tecnologias, vai além do que saber ler e escrever, inclui também habilidades cognitivas para processar e saber utilizar informações. “O letramento, como o acesso à TIC, inclui uma combinação de equipamentos, conteúdo, habilidades, entendimento e apoio social, a fim de que o

usuário possa envolver-se em práticas sociais significativas.” (WARSCHAUER, 2006, p. 64).

A exclusão digital se apresenta como uma barreira para uma educação inclusiva e equitativa, promovendo desigualdades sociais, afastando oportunidades e, conseqüentemente, limitando sobremaneira o desenvolvimento sustentável em sua matriz pluridimensional no médio e longo prazo (STECANELLA e SILVA, 2022).

O termo exclusão digital comumente utilizado traz à tona a implicação de termos dicotômicos como incluído e excluído, considerando o fato de haver diferentes graus de acesso às TICs (RODRIGUES, 2017).

De acordo com Santos (2006) a expressão mais apropriada é “desigualdade digital”, o termo “exclusão digital” não é tão adequado pois designa a impressão de extremos, como ser incluído ou não ser incluído, o autor destaca que não existem grupos homogêneos dos que possuem e os que não possuem acesso às TICs e sim existem diferentes degraus de acesso.

Neste mesmo contexto, Warschauer (2006) defende a “integração social da tecnologia”, que vai além do conceito de exclusão digital e se configura muito mais como uma questão de desigualdade digital, que precisa ser observada tanto em contextos em que a penetração das tecnologias é alta, quanto em situações em que é baixa e está apenas começando.

Partindo do ponto que o desenvolvimento pode ser visto como um processo que expande as liberdades que as pessoas desfrutam removendo fontes de privação dessas liberdades como: “[...] pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010), ao correlacionar o desenvolvimento visto como liberdade e o viés das desigualdades digitais, estas se configuram como uma forma de privação.

Nesse sentido, não existe uma efetivação para o desenvolvimento das capacidades necessárias para se tornar um livre agente no quadro social. Visto que, a sociedade contemporânea se configura em uma sociedade da informação e comunicação permeada por aparatos tecnológicos/digitais presentes em todos os aspectos da vida social. Não estar incluso, nesse sentido, por falta de oportunidades, e não por escolha, seria uma forma de privação (RODRIGUES, 2017).

Dada a extrema valorização da informação e do conhecimento vivenciada na sociedade, a existência de grupos expressivos de pessoas privadas dos benefícios do acesso as ferramentas tecnológicas, em que cada vez mais, a desigualdade digital se torna um fator determinante de diferenciação social, seja na disputa por emprego; na capacitação para assumir papéis de relevância nos ciclos de inovação e produtividade, dentre outros aspectos (SANTOS, 2006, p.43).

A privação de acesso às TICs se torna um fator que impossibilita o desenvolvimento das capacidades visto que passou a ser um elemento de diferenciação social em vários aspectos (RODRIGUES, 2017).

Neste contexto, Santos e Carvalho (2009) destacam que não se resume apenas a inclusão dos cidadãos ao mundo digital, é necessário que as pessoas se sintam parte dele e conheçam o todo desse universo e não apenas um de seus lados. Para tanto, só é possível se existir uma ação conjunta entre os agentes sociais como Estado, Sociedade Civil e Terceiro Setor.

Promover a inclusão digital não se resume apenas em fornecer conectividade à internet,

O país precisa se debruçar em políticas públicas que deem subsídios a todos os programas, desde o financiamento às infraestruturas digitais nas escolas públicas, equipamentos e dispositivos eletrônicos à formação dos profissionais que farão uso dessa ferramenta como uma metodologia de ensino (BERNARDES e CALZA NETO, 2022).

Desta forma, é necessário delinear a ideia de inclusão digital para além do acesso à internet de forma a promover as competências digitais, que “estão relacionadas ao desenvolvimento de habilidades específicas e à capacitação dos indivíduos para agir, interagir, criar, desenvolver e manusear conteúdo na internet” (CARMO *et al.*, 2019).

Embora as competências digitais estejam fortemente relacionadas a questões sociais e culturais dos indivíduos, elas também se entrelaçam com a esfera cognitiva, destacando a necessidade de políticas educacionais que estabeleçam uma conexão entre essas habilidades ou aptidões (KURTZ e NUNES, 2021).

A desigualdade social, econômica e cultural também influencia no distanciamento entre o cidadão e a tecnologia. “O agravamento da desigualdade tecnológica na era da informação ocorre por fatores históricos, econômicos e políticos, mas é sustentado pela exclusão do conjunto da população do acesso às tecnologias e de seu desenvolvimento” (SILVEIRA, 2001, p. 25).

O avanço tecnológico sofrido durante as últimas décadas acarretou transformações econômicas e sociais afetando os direitos humanos que devem ser repensados e adaptados a denominada sociedade da informação (BRASIL, 2022).

Nesta realidade, o Senado aprovou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 47/2021, que acrescenta a inclusão digital à lista de direitos fundamentais constitucionais. O relator da PEC enfatizou que “a digitalização é essencial para o pleno exercício da cidadania e para obter outros direitos sociais como educação, saúde e trabalho”. Para tanto, o poder público deverá promover políticas que ampliem o acesso à internet em todo território nacional (FRAGOSO, 2022).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO DIGITAL NA EDUCAÇÃO

Antes de discorrer sobre políticas públicas de inclusão digital direcionadas à educação, faz-se necessário compreender o que significa o termo inclusão e o campo da política pública.

Para Constâncio e Silva (2008, p. 23),

o termo inclusão tem sua origem na palavra integração, já que está foi usada de forma errônea. Inclusão não é somente uma questão de colocar alguém em um grupo junto com outras pessoas. Inclusão é receber alguém e fazer deste alguém parte importante de tudo aquilo que ocorre no dia a dia da sociedade.

De acordo com Secchi (2016) dois conceitos são essenciais para a compreensão do campo da política pública: o problema público, que demanda ações para ser resolvido e a política pública, que é o mecanismo utilizado para tal ação. Política pública é uma abstração que se torna concreta por meios como leis, campanhas, obras, prestação de serviços, impostos, taxas, decisões judiciais entre outros. Deste modo, uma política pública é uma diretriz utilizada para enfrentar um problema público.

Dentre os diferentes usos que as novas TIC's possibilitam está à melhoria da educação. Porém, ao mesmo tempo em que diversas fronteiras foram reduzidas, o acesso as TIC'S ainda continua sendo uma realidade distante para uma grande parcela da população mundial. Tanto pela dificuldade em acessar os equipamentos e a conectividade, quanto pela ausência das habilidades necessárias para utilização desses equipamentos, ocasionando uma nova forma de desigualdade social: a desigualdade digital. No caso do Brasil, o governo vem a mais de duas décadas implementando programas de informação e inclusão digital na área educacional, visando utilizar pedagogicamente as novas TIC's a partir da capacitação dos professores para promover mudanças positivas nos ambientes educacionais (SILVA E CORDEIRO, 2016 apud SILVA, 2010).

Entre os programas de informação e inclusão digital na área da educação destaca-se o Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo, uma das primeiras políticas públicas de inclusão digital, instituída pelo Ministério da Educação por intermédio da Portaria nº 522 em 1997, para fomentar o uso da tecnologia como ferramenta de apoio pedagógico no ensino público fundamental e médio. No final do ano de 2007 o programa foi reestruturado por meio do Decreto nº 6.300 passando a ter como objetivo a promoção do uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica (FNDE, 2022).

Para Teixeira (2017), o ProInfo, como política pública, ainda não viabiliza plenamente a inclusão digital. A questão da inclusão vai além do mero acesso às tecnologias, abrangendo a necessidade de promover a educação e cultura digitais. Além disso, é preciso uma maior cogência para alcançar a eventual universalização.

4 AGENDA 2030: OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 4

A Agenda 2030 é um plano de ação adotado por 193 países-membros das Nações Unidas, incluindo o Brasil, no ano de 2015. Originada do legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com suas respectivas 169 metas demonstram a escala e a ambição desta Agenda. Tais objetivos são integrados e indivisíveis, equilibrando as três dimensões que compreendem o desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.

Dentre os objetivos, o ODS de número 4 busca assegurar a educação inclusiva, foco deste artigo. Mais especificamente o ODS em questão busca “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU, 2015).

No contexto educacional brasileiro, o Plano Nacional da Educação (PNE) está ligado diretamente ao ODS 4. O PNE estabelece metas para garantir a universalização do ensino e o direito à uma educação básica de qualidade, atualmente estando em vigor de 2014 até 2024. Diante das metas do PNE a tecnologia torna-se uma potente estratégia para promover a qualidade e equidade na educação proporcionando o acesso ao ensino e a promoção ao protagonismo na aprendizagem (CIEB, 2018).

Nesse sentido, a tecnologia como promotora das oportunidades educacionais e, ainda, a inclusão digital como redutora de desigualdades, se tornam perspectivas educacionais de relevância prática para o alcance das metas do ODS 4 no contexto brasileiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo abordou a temática da educação a partir da perspectiva da inclusão digital, fundamentada na compreensão de que as tecnologias vinculadas à educação proporcionam oportunidades e contribuem para a redução das desigualdades.

É incontestável que a ascensão das TICs provocou transformações significativas na vida social, ampliando as oportunidades de socialização, fomentando o desenvolvimento econômico e instigando mudanças nas esferas política, educacional e cultural. A demanda por meios digitais está intrinsecamente presente no acesso a serviços públicos, nas mobilizações da sociedade civil, na busca por educação e na circulação de capital.

As disparidades no acesso e apropriação das tecnologias digitais se apresentam como barreiras para proporcionar uma educação inclusiva e equitativa, causando desigualdades sociais, afastando oportunidades e, conseqüentemente,

limitando de maneira excessiva o desenvolvimento sustentável em suas diferentes dimensões no médio e longo prazo.

Ainda que muitos brasileiros estejam sendo incluídos digitalmente, a abordagem do governo em relação às TICs, em grande parte, concentra-se principalmente na conectividade, sem assegurar ao cidadão o uso adequado da informação, o que se reflete significativamente no panorama educacional brasileiro.

A inclusão digital deve ser reconhecida como um direito fundamental de cada cidadão. No entanto, a educação ainda carece de políticas públicas que transcendam o simples acesso às tecnologias, buscando efetivamente promover as competências digitais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2021. Acrescenta o inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, para introduzir a inclusão digital no rol de direitos fundamentais. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9055515&ts=1655317105335&disposition=inline>. Acesso em: 03 dez. 2022.

CARMO, Paloma; DUARTE, Felipe; GOMES, Ana Bárbara. Glossário da Inclusão Digital – Volume I. Instituto de Referência em Internet e Sociedade: Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://irisbh.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Gloss%C3%A1rio-da-Inclus%C3%A3o-Digital-Volume-1-IRIS.pdf>

CIEB. Tecnologia para promover qualidade e equidade na educação básica. 2018. Disponível em: <https://cieb.net.br/tecnologia-para-promover-qualidade-e-equidade-na-educacao-basica>. Acesso em: 05 dez. 2022.

CONSTÂNCIO, Daiana Aparecida; SILVA, Rosana Ernica Pinheiro Martins. Inclusão de portadores de necessidades especiais no mercado de trabalho. 2008. 74 f. Monografia (MBA em Gestão Empresarial) – Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium, Lins, 2008.

FNDE. PROINFO: Programa Nacional de Informática na Educação. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/proinfo>. Acesso em: 05. dez. 2022.

FRAGOSO, R. Senado aprova PEC que torna inclusão digital um direito fundamental. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/06/02/senado-aprova-pec-que-torna-inclusao-digital-um-direito-fundamental>. Acesso em: 03 dez. 2022. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 01. dez. 2022.

KURTZ, Lahis Pasquali; NUNES, Leandro Soares. Políticas regulatórias de inclusão digital para a educação em tempos de pandemia. Belo Horizonte: Instituto de Referência em Internet e Sociedade, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3vsXQgO>. Acesso em: 20 de nov. 2022.

NOVO, B. N. A sociedade da informação. 2020. Disponível em: <https://benignonovonovo.jusbrasil.com.br/artigos/1179723178/a-sociedade-da-informacao>. Acesso em 20 nov. 2022.

ONU. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em 30 nov. 2022.

RODRIGUES, A. Z. Desigualdade digital e políticas públicas de inclusão digital: Uma discussão teórica. 2017.

SANTOS, E. S. Desigualdade social e inclusão digital no Brasil. Tese de doutorado. IPPUR/UFRJ, 2006.

SANTOS, P. L. V. A. da C.; CARVALHO, A. G. Sociedade da Informação: avanços e retrocessos no acesso e no uso da informação. Informação & Sociedade: Estudos, [S. l.], v. 19, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/1782>. Acesso em: 6 dez. 2022.

SECCHI, L. Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo, Cengage. Learning, 2016.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, 2000: companhia das Letras.

SEN, Amartya Kumar. O desenvolvimento como expansão de capacidades. Revista Lua Nova n.28-29. São Paulo, 1993, p.313-334. Disponível em

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. A. R. da. O uso pedagógico das TIC como expansão das capacidades: o Proinfo Natal/RN. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2010.

SILVA, S. K. M. da; CORDEIRO, A. G. de S. As Tecnologias da Informação e Comunicação na Expansão das Capacidades: Reflexões em torno da experiência docente no estado do Rio Grande do Norte. Congresso Regional sobre Tecnologias na Educação, 2016.

SILVEIRA, S. A. da. Exclusão digital: a miséria na era da informação. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu. Exclusão digital: a miséria na era da informação. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

STECANELLA, M. E.; SILVA, R. L. N. Política de inclusão digital para a educação como direito fundamental à cidadania. Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas.

TEIXEIRA, A. J de O. Objetivos de desenvolvimento sustentável: Direito à informação e inclusão digital (ODS 4). 2017.

TIC EDUCAÇÃO 2021. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil. CETIC 2011- Comitê Gestor da Internet no Brasil. Disponível em <http://www.cetic.br>. Acesso em 21 nov. 2022.

WARSCHAUER, Mark. Tecnologia e inclusão social: a exclusão digital em debate.

A CONSTRUÇÃO DE MEMORIAIS NA FORMAÇÃO CONTINUADA: revisão, ressignificação e construção de conhecimentos

Matheus Felipe Silva
Mestre em Ciências Sociais – UNESP/FclAr
matheusfsilva.90@gmail.com

Mayara Mayumi Sataka
Mestre em Linguística e Língua Portuguesa – UNESP/FclAr
mayaramayumis@outlook.com

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da construção de memoriais de formação e de atuação por professores da Educação básica como instrumento e componente importantes de formação continuada. O cenário atual é complexo, pois, ao é necessário que professoras/es mantenham seus processos formativos abertos para mudanças devido a novos cenários, bem como para a revisão de seus conhecimentos e práticas. Concomitantemente, há uma dificuldade em organizar esses processos de maneira conciliada às jornadas de trabalho em exercício nas instituições escolares, que corresponde frequentemente a 40 horas, junto à preparação de materiais e atividades burocráticas obrigatórias da profissão.

A formação continuada é pensada, em algumas situações, pela realização de cursos rápidos e flexíveis, como por exemplo na modalidade à distância, para que seja adequada à rotina das/os professoras/es da Educação básica. No entanto, defendemos que é necessário os processos de aquisição de novos conhecimentos passem necessariamente por uma reflexão acerca daqueles já construídos e das práticas docentes empregadas, uma vez que tais práticas estão relacionadas a esses conhecimentos e, conseqüentemente, não se apresentam em um *locus* isolado. Além disso, a realização desses cursos muitas vezes demanda uma disponibilidade de horários para além do tempo total de trabalho.

Dessa maneira, propomos, neste trabalho, a construção de um memorial docente de formação e prática, que visa sua integração ao próprio tempo de trabalho realizado nas instituições educacionais públicas do estado de São Paulo. Consideramos que, na carga de trabalho docente semanal, há o espaço de Aula de Trabalho Pedagógico Coletivo (ATPC). Esse componente é variável entre as/os profissionais, em vistas ao número de aulas que possui; no entanto não é reservado para realização de cursos externos, possibilitando a proposta de construção de memoriais docentes, uma vez que integra o horário de trabalho (SÃO PAULO, 2019).

Portanto, a partir de uma pesquisa qualitativa de natureza bibliográfica, buscamos apresentar as possibilidades apresentadas na construção de

memoriais docentes como possível componente da formação continuada de docentes da Educação básica, nesse caso, paulista. Para isso, estruturamos nosso texto com uma primeira seção que trata dos conhecimentos docentes. A seção posterior diz respeito ao trabalho docente na Educação básica nos princípios da proletarização docente. A última seção é voltada para a importância da formação continuada e a apresentação dos memoriais como proposta possível de instrumento de formação continuada nos momentos de formação continuada obrigatórias na própria carga de trabalho de docentes da Educação básica.

2 OS SABERES DOCENTES

Maurice Tardif (2002) apresenta cinco saberes docentes que estão integrados à atuação em sala de aula. Eles são: 1) saberes pessoais, relacionados às diversas experiências de vida; 2) saberes da formação escolar, que são adquiridos na formação escolar básica; 3) saberes da formação superior, para a habilitação à atuação docente; 4) saberes adquiridos com os materiais de trabalho, notadamente livros e demais materiais didáticos; 5) saberes provenientes do exercício docente, que concernem, por exemplo, ao espaço escolar, à relação com seus pares e ao espaço de atuação primordial, isto é, a sala de aula. No QUADRO 1, a seguir, apresentamos tais saberes.

QUADRO 1 – Saberes docentes

Saberes dos professores	Fontes sociais de aquisição	Modos de integração no trabalho docente
Saberes pessoais dos professores	A família, o ambiente de vida, a educação no sentido lato, etc.	Pela história de vida e pela socialização primária
Saberes provenientes da formação escolar anterior	A escola primária e secundária, os estudos pós-secundários não especializados, etc.	Pela formação e pela socialização pré-profissionais
Saberes provenientes da formação profissional para o magistério	Os estabelecimentos de formação de professores, os estágios, os cursos de reciclagem, etc.	Pela formação e pela socialização profissionais nas instituições de formação de professores
Saberes provenientes dos programas e livros didáticos usados no trabalho	A utilização das "ferramentas" dos professores: programas, livros didáticos, cadernos de exercícios, fichas, etc.	Pela utilização das "ferramentas" de trabalho, sua adaptação às tarefas
Saberes provenientes de sua própria experiência na profissão, na sala de aula e na escola	A prática do ofício na escola e na sala de aula, a experiência dos pares, etc.	Pela prática do trabalho e pela socialização profissional

Fonte: Tardif (2002, p. 63).

Notamos que grande parte do saber docente é proveniente do acúmulo de experiências no lugar de trabalho, ou seja, nas escolas. É possível que docentes permaneçam em uma mesma instituição educacional durante toda a sua carreira, ou na maior parte dela. Além disso, é possível que lecionem sempre nos mesmos anos e disciplinas. Ainda assim, as experiências vividas pelas/os professoras/es são singulares, com a mudança das salas e das/os estudantes, com o contato com diferentes materiais didáticos e com diferentes grupos de profissionais que compõem uma escola.

Além disso, a formação não se encerra no recebimento do diploma universitário que habilita à atuação docente. No decorrer das diferentes experiências com as turmas de alunas/os, professoras/es teorizam suas práticas, (auto)avaliando suas práticas de ensino entre “o que dá e não dá certo”, para que tenham parâmetros à preparação de futuras aulas. No entanto, essa teorização não pode ser naturalizada ou funcionar como uma “receita”, tendo em vista que a sala de aula se constitui de uma diversidade de aspectos, na relação entre professoras/es e alunas/os e suas experiências vividas conjuntamente.

Enfatizando os saberes provenientes da prática docente, Tardif (2002) indica que a relação com as/os pares é fundamental na socialização e construção dos saberes que compõem a própria identidade docente. Compreendemos que as/os pares incluem também diretoras/es, coordenadoras/es e todas/os as/os profissionais que tenham formação docente e que atuam ou atuaram como tal. Entendemos, assim como o autor, que há diversos momentos, formais e informais, dessa socialização, que vão compondo os conhecimentos docentes profissionais.

A ATPC, na Educação pública paulista, é um momento formal e institucional importante da socialização de docentes de uma instituição educacional. Sendo assim, é preconizado como um momento de formação continuada e comunicação das/os professoras/es de uma escola. O número de aulas de ATPC realizado por cada docente, que vai de uma a sete, varia de acordo com o número de aulas que a/o profissional ministra. Na realização de formação continuada, a ATPC precisa ser organizado para que todas/os as/os professoras/es de uma mesma escola, independentemente de quantas aulas tenham, estejam alinhadas/os a uma mesma proposta formativa e de atuação, sem que acarrete perda da autonomia formativa e profissional (SÃO PAULO, 2019).

No que diz respeito ao compartilhamento de conhecimentos e socialização de experiências, nas escolas, compreende-se que é relevante que a ATPC seja planejada pela coordenação pedagógica, para que os objetivos sejam alcançados. A formação planejada deve estar alinhada com o tempo disponível, a heterogeneidade profissional do corpo docente e com a realização no próprio espaço escolar. Além disso, o conteúdo deve ser pensado para maior

compreensão de todos, sem que seja muito abstrato aos conhecimentos ali semelhantes e àqueles caros à atuação docente.

3 A PROLETARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE

A precarização do trabalho docente, especialmente na Educação básica, tem sido debatida em diversos trabalhos acadêmicos. Os elementos desse processo, tratado enquanto proletarização da docência, abarca remunerações baixas, desprestígio social, situações de violência e assédio no local de trabalho, precarização das escolas, más políticas públicas e precarização formativa e de atuação docente. Esses aspectos elencados não esgotam todos os elementos do processo e, na presente seção, não trataremos de todos. Focalizaremos aqueles que consideramos que possuem relação mais estreita com a proposta da formação continuada a partir da construção de memoriais.

Santos (2013) retoma a ideia do trabalho alienado em Marx, no qual a/o trabalhador/a vende sua força de trabalho em uma relação de mercado. Esse trabalho é enquadrado dentro da produção da empresa específica que o emprega, em que a/o trabalhador/a é controlada/o por agentes em hierarquia social superior a aquele que de fato produz. Nesse sentido, “o professor não passaria (usando a expressão de García) de um ‘peão qualificado’” (SANTOS, 1998, p. 146). Dessa maneira, o diploma no Ensino Superior não conferiria liberdade e autonomia às/aos professoras/es, mas seria apenas requisito para uma atuação profissional específica.

Em paralelo com a indústria, “o trabalho docente, antes eminentemente intelectual, está sendo reduzido paulatinamente a uma repetição infindável de uma série de atividades parceladas” (COELHO, 1992, p. 34 *apud* SANTOS, 1998, p. 147). A esse processo, soma-se uma formação docente precária baseada na alta especialização e uma estrutura educacional que organiza as escolas de maneira hierárquica e burocratizada, nas quais a/o docente é desprestigiada/o e compreendida/o como alguém que deve seguir controles de suas/seus superiores da instituição à qual pertence (SANTOS, 1998).

Essa atuação docente precarizada estaria relacionada a processos de distanciamento entre a atuação docente e a organização educacional a nível de política pública e mesmo da própria instituição escolar. A/o docente é então vista/o como uma pessoa que apenas frequenta as salas de aula, isto é, que tem atuação restrita ao que seja aula.

A longa jornada de trabalho racionalizado faz com que não consigam desligar-se de sua ocupação; o controle do seu corpo é definido pela organização do trabalho, pelos movimentos de ir e vir na sala de aula em diferentes turmas e turnos; após as aulas, há planejamento e acompanhamento dos procedimentos desenvolvidos na escola; a sua

valorização é compensada mediante mais-trabalho, a rotina de atividade em sala de aula; e, como não têm tempo para maiores aprofundamentos, como pensar sobre o sistema educacional, conferem essas atribuições a outras pessoas (direção da escola e governo) (ALVES, 2009, p. 31).

Essa precarização da atividade docente é sentida por professoras/es que passam, entre outros processos, a ver a atuação em sala de aula e a relação com as/os alunas/os como desagradável. Concomitantemente, cargos tidos como hierarquicamente superiores são vistos como possibilidade de liberdade almejada.

Nas escolas, principalmente as públicas, a docência, o trabalho em uma classe como professor-regente, é visto como trabalho duro, braçal, do qual muitos tentam "escapar" logo que possível. O enquadramento em funções técnicas, burocráticas, de planejamento, é visto como "promoção", transferência esperada e disputada com afinco; na maioria dos casos em que há necessidade de retorno à sala de aula, a mesma é encarada como punição (SANTOS, 1998, p. 149).

A diminuição das/os professoras/es a profissionais práticos, colocadas/os e retiradas/os das salas de aula, tal como peças de uma máquina, afetou significativamente a importância dada à formação. É importante ressaltar que esse processo não ocorre apenas no interior das escolas, já que essa cultura de precarização do trabalho docente é expressa nas gestões educacionais oficiais.

As visões e políticas de austeridade levaram à diminuição do investimento na dimensão do conhecimento do docente, necessariamente atrelando à ideia de momentos de formação rápidas e superficiais, os treinamentos, e reforçando a concepção de que o conhecimento prático, do fazer, é superior ou mais desejável do que o conhecimento teórico (PAVAN; BACKES, 2016, p. 47).

Essa ênfase na prática e nos conhecimentos que venham dessa atividade impulsiona, inclusive, a tônica para revisões curriculares sobre o tipo de conhecimento que as/os professoras/es devem estimular nas/os estudantes (principalmente da rede pública). A escola passa a ser entendida como um espaço do fazer e do ensinar a fazer, desvalorizando debates pautados pela especulação e a teorização sobre o que poderia ser. Esse cenário empobrece toda a relação das/os professoras/es com seus saberes e suas relações com estudantes e pares.

Nesse panorama de desvalorização dos saberes docentes e de restrição de tempo e recursos, para que haja um processo de continuidade de formação, é necessário que outras propostas não sejam utópicas em relação às condições da carga de trabalho das/os docentes e aos conhecimentos elas/es já construíram.

4 A IMPORTÂNCIA DA FORMAÇÃO CONTINUADA E O POTENCIAL DOS MEMORIAIS DE FORMAÇÃO E ATUAÇÃO

A formação de professoras/es é um dos pilares fundamentais para que escolas possuam docentes capazes de exercer suas atividades maximizando os processos de ensino e aprendizagem com os recursos disponíveis. A ação das/os professoras/es possui o objetivo de estimular e fazer avançar os processos de ensino e aprendizagem a partir de bases pedagógicas apreendidas a partir de teorias e da própria prática docente. Nesse sentido, os saberes docentes ampliam-se a cada nova experiência.

Uma formação de qualidade supõe que os futuros professores sejam postos em contato com professores experimentados e com pesquisadores que trabalham em suas respectivas disciplinas. Os professores em exercício deveriam poder dispor com regularidade de ocasiões para se aperfeiçoar, através de sessões de trabalho de grupo e de estágios de formação contínua. O reforço da formação contínua — dispensada segundo modalidades tão flexíveis quanto possível — pode contribuir muito para aumentar o nível de competência e a motivação dos professores, e melhorar o seu estatuto social. Dada a importância da pesquisa na melhoria do ensino e da pedagogia, a formação de professores deveria incluir um forte componente de formação para a pesquisa e deveriam estreitar-se as relações entre os institutos de formação pedagógica e a universidade (DELORS, 1998, p. 162).

Além de novos conhecimentos, é fundamental que docentes reflitam sobre sua atuação, entendida sempre em proximidade à sua formação. Os conhecimentos não são empilhados entre “novos” e “velhos” ou os que “funcionam” e os que “não funcionam”. É necessário que a relação com os conhecimentos seja reflexiva, para acompanhar um processo de formação baseado na ressignificação de saberes. Nesse sentido, a memória do professor carrega elementos dos aprendizados quanto às vivências no exercício docente e as concepções acadêmicas e não acadêmicas sobre processos de ensino e aprendizagem.

Na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática. É pensando criticamente sobre a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática. O próprio discurso teórico, necessário à reflexão crítica, tem de ser de tal modo concreto que quase se confunde com a prática. O seu “distanciamento” epistemológico da prática, enquanto objeto de sua análise, deve dela “aproximá-lo” ao máximo (FREIRE, 1996, p. 39).

Freire (1996) indica que professoras/es não param de aprender e que esse processo necessariamente passa pela visita à memória das práticas construídas

ao longo da vida profissional. A busca por uma reflexão teórica, que aparentemente visa abstração do conhecimento prático e individual, na verdade, possui um movimento de distanciamento e aproximação. Segundo o autor, as práticas guardam elementos que podem estar explícitos e conscientes, mas possui também componentes que precisam ser (re)descobertos pelo sujeito que tem a sua prática como objeto de reflexões.

A melhora da qualidade da educação implica a formação permanente dos educadores. E a formação permanente se funda na prática de analisar a prática. É pensando sua prática, naturalmente com a presença de pessoal altamente qualificado, que é possível perceber embutida na prática uma teoria não percebida ainda, pouco percebida ou já percebida, mas pouco assumida (FREIRE, 2001, p. 37).

O memorial de formação e atuação serve justamente nessa proposta de ação reflexiva e crítica acerca das experiências práticas e das bagagens teóricas que compõem a memória docente. O esforço de escrever essas memórias pelo reviver e reavaliar experiências e conhecimentos permite problematizar a atuação docente tão rotinizada.

Escrever a própria história configura-se como a ação de buscar conhecer a si mesmo, por meio da (e na) qual o sujeito vai (re)construindo uma trajetória, que não é linear ou mensurada objetivamente. Mas, sim, fundada numa temporalidade engendrada na memória que, plasticamente, recorta o passado numa interface com o presente. Ao (re)interpretar o passado ou ao (re)vivê-lo pelo discurso, sob a ótica do presente ou em função de projetos futuros, o sujeito que aí se mostra é afeito a desdobramentos. Tem-se um sujeito dotado de uma identidade não homogênea, única e estável, mas, sim, plástica e dinâmica, resultante da constituição de um eu que, atravessado por uma vivência histórica, revela-se, no curso da narrativa, em constante remanejamento (...) (SILVA, 2010, p. 609).

Esse memorial pode ser escrito de diferentes formas, como uma única vez ou em diversos momentos, totalmente espontâneo ou acompanhado de inquietações ou reflexões propostas por outras pessoas. Não há um formato obrigatório ou modelo rígido para a construção de um memorial. O que há, fundamentalmente, é o princípio de rememorar uma trajetória docente que não é restrita aos momentos dentro de sala de aula, mas que é composto junto às demais experiências e conhecimentos que vieram até mesmo antes do ingresso na atuação docente profissional.

Freire (2001) indica que a presença de pessoal qualificado contribui nesse processo, concebendo que os saberes e as práticas docentes são sempre sociais. Assim, é relevante que as memórias docentes sejam compartilhadas e problematizadas coletivamente, considerando que as escolas possuem momentos

coletivos de formação, além de corpo formado para a atuação no campo educacional.

Os momentos de ATPC podem ser esses momentos de escrita de memórias e socialização coletiva dos saberes construídos a partir das teorias e das práticas. Para que isso ocorra de maneira efetiva, impactando positivamente nos processos de ensino e aprendizagem da escola, é necessário que haja alinhamento entre a direção, a coordenação e o corpo docente para que esse momento, que já é de formação continuada, seja aproveitado próximo à realidade das/os professoras/es.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade do trabalho docente deve considerar fatores como a infraestrutura das instituições de ensino, as políticas educacionais e as questões salariais da categoria. Conjuntamente, os processos de ensino e aprendizagem escolares passam em larga medida pela formação das/os professoras/es e suas práticas em sala de aula. Apesar da realidade da proletarização e massificação da atividade docente, os saberes docentes se modificam na medida em que cada aula apresenta especificidade e cada estudante tem conhecimentos e formas distintas de desenvolver conhecimentos.

Com um conhecimento em constante mudança, é necessário que esse processo seja acolhido pela escola e seja mediado em dinâmicas institucionalizadas de formação continuada, sendo notadamente a ATPC o lugar e o momento concebido para essa formação. É necessário que ele seja aproveitado para tal, que os objetivos sejam colocados para que sua razão de existir não seja secundarizada para liberar tempo para outras atividades.

A formação continuada na escola deve estar próxima à realidade das/os professoras/es em relação a seus conhecimentos e à sua carga de trabalho. Dessa forma, a formação continuada na escola deve considerar as dimensões dos saberes docentes e estabelecer uma proposta clara de como eles podem ser o insumo para a melhoria constante dos processos de ensino e aprendizagem na instituição educacional. Uma proposta que apresenta afinidade com esse contexto é o de realização de memoriais docentes de formação e atuação durante as ATPCs, para que teorias e práticas docentes estejam alinhadas em um processo reflexivo que não vise mero acúmulo de conhecimentos, mas ressignificação e reflexão das bagagens construídas por cada docente e pelo corpo de docentes que compõem a escola.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. E. S. Trabalho docente e proletarização. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 9, n. 36, p. 25–37, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639638>. Acesso em: 11 jul. 2023.

DELORS, J. et al. **Educação**: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 1998.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 37.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Política e educação**: ensaios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PAVAN, R.; BACKES, J. L. O processo de (des)proletarização do professor da educação básica. **Revista Portuguesa de Educação**, Porto, v. 29, n. 2, p. 35–58, 2016. DOI: 10.21814/rpe.5957. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/rpe/article/view/5957>. Acesso em: 11 jun. 2023.

SANTOS, C. M. dos. A proletarização do trabalho docente: entre o mito, a realidade e a possibilidade. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 4, p. 137–158, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/9103>. Acesso em: 01 jul. 2023.

SILVA, W. C. L. Saber se inventar: o memorial acadêmico na encruzilhada da autobiografia e do egodocumento. **MÉTIS: história & cultura**, Caxias do Sul, v. 15, n. 30, p. 44-67, 2016.

TARDIF, M. **Saberes Docentes e Formação Profissional**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE nº 72**, de 16 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a carga horária dos docentes da rede estadual de ensino. São Paulo: SE, 2019.

ÍNDICE

A

Ana Carolina Fábrega Luiz, 40
Andreia Gasparino Fernandes, 29
Ariane Rodrigues de Lima Hirosse, 7

C

Camila Fernanda Bassetto, 94

D

Diego Alvim Cardoso, 80
Driely Turi Ursini, 94

G

Gabriel Lopes, 48

H

Hélio Braga Filho, 63, 80
Hilda Maria Gonçalves da Silva, 29

J

Jonatan Pousa, 63
Júlia Paz Oliveira, 40

L

Letícia Lopes de Freitas, 22

M

Maria Cristina Piana, 40
Murilo Cordero Leal, 63
Murilo Henrique De Oliveira Scapim, 110

S

Silvio Carvalho Neto, 110

T

Tatiana Noronha de Souza, 7, 22
Taysa Mara Thomazini, 80

ISBN VOLUME



ISBN COLEÇÃO



0800 940 4688 | 16 3713.4688
unifacef.com.br |     

16 3706.8700
franca.unesp.br