

ISSN 1678-166X

# rbpae

revista brasileira de política  
e administração da educação

v.25 • n.3 • p.385-568 • set./dez. 2009



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

# Sumário / contents / contenido

## EDITORIAL

---

- Novos dispositivos e arenas na democratização da educação** **391**  
New devices and arenas in the democratization of education  
*Nuevos dispositivos y arenas en la democratización de la educación*  
**MARIA BEATRIZ LUCE**  
**NALÚ FARENZENA**

## PROFESSORES EM FORM(AÇÃO)

---

- Formação superior de professores da escola básica no Brasil e na França: uma aproximação possível?** **399**  
University teacher training for basic education in Brazil and France:  
a possible approximation?  
*Formación de nivel superior de maestros de educación básica en el Brasil y en Francia: una aproximación posible?*  
**MAGALI DE CASTRO**

- La valorización de los docentes de educación básica del Uruguay en el marco de las políticas educativas nacionales** **413**  
The recognition of basic school teachers in Uruguay within the framework of national education policies  
*A valorização dos docentes de educação básica no Uruguai no quadro das políticas nacionais de educação*  
**ELSA GATTI**

- Professoras e professores como autores de sua professoralidade: a gestão do pedagógico na sala de aula** **425**  
Teachers as authors of their teaching action approach:  
the pedagogical management in the classroom  
*Profesoras y profesores como autores de su profesoralidad: la gestión del pedagógico en el aula*  
**LILIANA SOARES FERREIRA**

## DESAFIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

---

- Paulo Freire: a construção da escola democrática a partir da decisão** **441**  
Paulo Freire: building up a democratic school from the decision-making  
*Paulo Freire: la construcción de la escuela democrática a partir de la decisión*  
**MARIA JOÃO DE CARVALHO**

**Problemas centrais da gestão na escola pública  
e sua incidência na prática cotidiana segundo os gestores**

**455**

Central management issues in public schools  
and their incidence in daily practice according to school principals  
*Problemas centrales de la gestión en la escuela pública  
y su incidencia en la práctica cotidiana según los gestores*

**MIGUEL HENRIQUE RUSSO**

---

**Estado, educação e controle social: introduzindo o tema**

**473**

State, education and social control: introducing the theme  
Estado, educación y control social: introduciendo el tema

**ANTONIO BOSCO DE LIMA**

---

**OBJETOS DE ESTUDO EM ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

**Temáticas privilegiadas em periódicos nacionais: uma análise  
das publicações na área de administração da educação (1982-2000)**

**491**

Main themes covered by national journals: an analysis  
of the publications in the field of educational administration (1982-2000)  
*Temáticas privilegiadas en periódicos nacionales: un análisis  
de las publicaciones en el campo de la administración de la educación (1982-2000)*

**MARTA LUZ SISSON DE CASTRO**

**FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE**

---

**A escola como objeto de estudo da ciência  
da educação no Brasil (1990-2005)**

**523**

The school as a research endeavor of the science of education in Brazil (1990-2005)  
*La escuela como objeto de estudio de las ciencias de la educación en el Brasil (1990-2005)*

**DANIELE APARECIDA RUSSO**

**GRAZIELA ZAMBÃO ABDIAN MAIA**

---

**DIREITO À EDUCAÇÃO**

**Educação infantil e a família:  
perspectiva jurídica desta relação na garantia do direito à educação**

**545**

Early childhood education and the family:  
juridical perspective of this relationship to guaranteeing the right to education  
*Educación infantil y la familia:  
perspectiva jurídica de esta relación en la garantía del derecho a la educación*

**LUIZ ANTONIO MIGUEL FERREIRA**

**GILZA MARIA ZAUHY GARMS**

# Editorial

## Novos dispositivos e arenas na democratização da educação

*New devices and arenas  
in the democratization of education*

*Nuevos dispositivos y arenas  
en la democratización de la educación*

Este é o último dos números do v. 25 da RBPAAE, comemorativo dos 25 anos da revista, marcando, como dissemos no editorial do n. 1, 25 anos de atividades de socialização do conhecimento e de intervenção especializada no campo da política e da gestão da educação no Brasil.

No ano de 2009 continuamos contando com o apoio da UNESCO para a produção da RBPAAE, fato que muito nos orgulha, pois expressa o reconhecimento da produção aqui veiculada. Registramos também a assinatura de um convênio com o FNDE, através do qual exemplares da RBPAAE, dos números de 2006 a 2008, serão distribuídos a todos os conselhos de educação do país, que estejam cadastrados junto ao MEC/SEB. É importante de destacar o empenho do presidente da ANPAE, prof. Benno Sander, na efetivação das parcerias com a UNESCO e com o FNDE.

A comemorar, ainda, temos o posicionamento da RBPAAE como B1 na escala de classificação do Qualis, da Capes. Nesta conquista, reconhecemos o apoio que nos emprestam todos os autores e avaliadores que nos permitem contar com uma significativa parcela de sua produção.

Nessa mesma linha, de celebração, queremos comentar acontecimentos de 2009, que entendemos portadores de positivas possibilidades no sentido de efetivar políticas públicas voltadas à democratização do acesso, das condições de qualidade e da gestão da educação em nosso país: a aprovação da emenda 59 à Constituição da República, que deverá ter como principal efeito a ampliação da escolaridade obrigatória, e as atividades preparatórias para o Congresso Nacional de Educação em 2010.

A partir de 2007, iniciando-se com a entrada em vigor do FUNDEB, uma série de políticas foi sinalizando uma inflexão na política educacional: da priorização do ensino fundamental à priorização da educação básica, do que é exemplo, além do novo fundo, o Plano de Metas e o progressivo atendimento às etapas da educação básica por programas educacionais da União de assistência técnica e financeira aos estados e municípios. A recente emenda n. 59/09 à Constituição da República veio a consagrar essa transição, uma vez que delimita a obrigatoriedade do ensino na faixa etária dos 4 aos 17 anos. É preciso sublinhar que com essa mudança a priorização do gasto público em educação escolar é modificada, passa a abranger a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio. Na nova redação da Constituição Federal,

ficou determinado, no inciso I do art. 208, que é dever do Estado garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Complementarmente, o parágrafo 3º do art. 212 preceitua: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização e à garantia do padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

Ficou agora reconhecido, na própria Constituição da República, que o atual nível de gasto em educação está aquém do exigido pelas necessidades de extensão da cobertura e das condições de qualidade da educação brasileira. Com a emenda 59/09 foi inserido, entre os objetivos dos planos nacionais de educação o de “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (art. 214, VI). É preciso lembrar que no atual Plano Nacional de Educação 2001-2011 (lei n. 10.172/01), na versão aprovada no Congresso Nacional, constava a meta de atingir um gasto público em educação correspondente a 7% do PIB, mas este dispositivo sofreu veto presidencial em 2001. Esta posição do poder executivo foi agora revertida com uma meta “gasto público em educação/PIB” no PNE, como mandamento constitucional. Na mesma direção – de aumento do volume de recursos disponíveis para a educação – ficou estabelecida a eliminação progressiva da incidência da DRU sobre os recursos federais da educação. Sendo assim, a partir de 2011, os 18% que a União deve gastar em manutenção e desenvolvimento do ensino voltam a ser calculados sobre 100% da sua receita resultante de impostos. A expectativa de mais recursos, contudo, será concretizada se não houver apenas uma substituição ou reajuste de valores das fontes de recursos da União atualmente alocadas à educação.

Como já registramos no editorial do n.1 do v. 25 da RBPAE, o Brasil se prepara para a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, que compreende um amplo programa de debates e encontros municipais, intermunicipais e estaduais no transcurso de 2009. Nesse processo, a ANPAE, ao lado de associações acadêmicas congêneres – ANPED, ANFOPE, CEDES, FORUMDIR – e outras entidades político-pedagógicas do país, como os sindicatos de trabalhadores da educação, têm participado ativamente de sua organização e desenvolvimento, em nível nacional, estadual e local.

Em 2009, órgãos governamentais e movimentos e associações da sociedade civil realizaram encontros, conferências municipais, intermunicipais e estaduais, cujas deliberações influenciarão os rumos dos debates da Conferência Nacional. O tema central da CONAE é *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*. O Brasil conta hoje com um plano nacional de educação e com uma organização nacional da educação. O desafio que se coloca com a proposição da CONAE é, pois, sobre o legado político e das políticas; obter consensos para ações mais ousadas, que

envolvam articulações entre níveis, etapas e modalidades de ensino, entre governos, entre sistemas de ensino e entre Estado e sociedade, bem como para garantir mecanismos que possibilitem efetivar objetivos e metas do futuro plano nacional de educação.

Neste cenário de novos dispositivos ligados à obrigatoriedade escolar e ao financiamento da educação, e de novas arenas institucionalizadas para deliberações concernentes à política educacional, não podemos deixar de lembrar a magnitude dos desafios que estão colocados no Brasil para as políticas sociais e as políticas educacionais, diante do quadro de extrema desigualdade que, se não continua intacto, segue a níveis incompatíveis com o grau de desenvolvimento do país e com os requisitos de uma democracia substantiva.

Falamos de um país que está posicionado entre as nações de desenvolvimento humano elevado, segundo o índice de desenvolvimento humano (IDH) de 2009, com 0,813. É, contudo, um país profundamente desigual, com o Índice de Gini atingindo 55,0, o que o posiciona como o sétimo mais desigual do mundo, onde os 10% mais pobres ficam com 1% e os 10% mais ricos com 43% dos rendimentos. Além desse panorama geral, pontuar alguns dados da cobertura escolar é pertinente para lembrar o estado de injustiça escolar, bem como o fato de que as desigualdades são marcadas por clivagens socioeconômicas, étnicas e demográficas: em 2007, a taxa de escolarização na creche foi de 17%, ou seja, muito aquém das metas de atendimento do Plano Nacional de Educação; a taxa média esperada de conclusão do ensino fundamental em 2004 era de apenas 53,5%, o que quer dizer que quase metade dos alunos que ingressaram no ensino fundamental não o concluíam; em 2007, dos jovens de 15 a 17 anos, frequentavam o ensino médio 81,5% daqueles que viviam em domicílios com renda *per capita* superior a cinco salários mínimos e essa proporção para os jovens de domicílios com renda *per capita* entre  $\frac{1}{4}$  e metade do salário mínimo era de apenas 33,2%; a taxa de frequência líquida ao ensino médio (15 a 17 anos) em 2007 foi de 36,2% na região nordeste e de 58,7% no sudeste, para uma média nacional de 48%; a taxa líquida de frequência ao ensino superior (18 a 24 anos de idade) em 2007 foi de 19,8% para brancos e 6,9% para negros; em 2007, a média de anos de estudo da população das áreas rurais foi de 4,5 anos, contra 8,5 nas regiões urbanas metropolitanas.

Voltamos a afirmar nossa compreensão de que os dispositivos da emenda 59/09, bem como os debates e os processos ligados à realização da Conferência Nacional de Educação, têm potencial para promover políticas públicas voltadas à democratização do acesso, das condições de qualidade e da gestão da educação brasileira. Mesmo assim, pontuar aqui indicadores da injustiça social e escolar tem o objetivo de marcar uma posição, a de não negligenciar o tamanho das tarefas por fazer no bojo de uma política educacional universal de garantia de direitos.

Voltando à edição comemorativa dos 25 anos da RBP AE, contamos neste número com quatro seções temáticas.

Na primeira, *Professores em form(ação)*, dois artigos tratam de políticas de formação de professores em nível superior, relacionando este tema

ao da valorização do magistério da educação básica e ao *locus* da formação em nível superior dos docentes (universitário e/ou não-universitário). Com o texto de Magali de Castro – intitulado *Formação superior de professores da escola básica no Brasil e na França: uma aproximação possível?* – são colocadas *vis-à-vis* experiências da França e do Brasil quanto à formação de professores para os anos iniciais da escolarização. No artigo *La valorización de los docentes de educación básica del Uruguay en el marco de las políticas educativas nacionales*, Elsa Gatti identifica diferentes propostas em disputa, em diferentes espaços de deliberação política, quanto ao lugar institucional da formação dos docentes em nível superior no Uruguai. No terceiro artigo desta seção, *Professoras e professores como autores de sua professoralidade: a gestão do pedagógico na sua sala de aula*, Liliana Soares Ferreira enfoca as possibilidades de gestão dos projetos pedagógicos por parte dos professores, argumentando que o projeto pedagógico individual de cada professor envolve um tipo de gestão específica, que visa a produção do conhecimento e que poderia servir de referência aos projetos mais coletivos, como o da instituição escolar.

Na temática *Desafios da democratização da gestão escolar* estão agrupados três artigos que tem em comum a ênfase na esfera escolar, mas olhando-a desde distintas perspectivas. Em *Paulo Freire: a construção da escola democrática a partir da decisão*, a pesquisadora portuguesa Maria João de Carvalho utiliza principalmente referências de escritos de Paulo Freire para contrapor escola burocrática e escola democrática, racionalidade instrumental e racionalidade emancipatória e para defender a democratização da escola através da participação, do diálogo e da autonomia. Miguel Henrique Russo sistematiza registros de práticas feitos por participantes de um curso de especialização para gestores de escolas públicas estaduais de São Paulo, no artigo *Problemas centrais da gestão na escola pública e sua incidência na prática cotidiana segundo os gestores*. No texto intitulado *Estado, educação e controle social: introduzindo o tema*, Antonio Bosco de Lima, partindo do contexto de reformas na administração pública e na educação nos anos 1990 no Brasil, sublinha o potencial que tem as escolas e os conselhos de educação para exercerem um controle social que contribua para a democratização da educação e do Estado.

A próxima seção, *Objetos de estudo em administração da educação no Brasil*, engloba dois artigos voltados a caracterizar a produção intelectual em administração/gestão da educação e organização escolar. Em *Temáticas privilegiadas em periódicos nacionais: uma análise das publicações na área de administração da educação (1982-2000)*, Marta Luz Sisson de Castro e Flávia Obino Corrêa Werle apresentam resultados de pesquisa que objetivou identificar, no período indicado, temáticas privilegiadas em administração da educação em periódicos nacionais, bem como a classificação desses periódicos na escala do Qualis. Já Daniele Aparecida Russo e Graziela Zambão Abdian Maia, no texto *A escola como objeto de estudo da ciência da educação no Brasil (1990-2005)*, trabalharam com livros publicados por editoras comerciais, buscando, além da identificação de temas, editoras e

distribuição temporal, indicar a inclusão das obras em certas imagens organizacionais da escola.

Uma temática clássica e sempre de extrema relevância em nossa área é tratada na última seção – *Direito à educação*. Luiz Antonio Miguel Ferreira e Gilza Maria Zauhy Garms, no texto *Educação infantil e a família: perspectiva jurídica desta relação na garantia do direito à educação*, partem de uma contextualização da instituição familiar e da educação infantil no Brasil para traçar elos entre o papel das duas instituições no que diz respeito à educação, ao cuidado e à socialização das crianças, numa perspectiva da educação infantil como direito que tem proteção legal.

Ao final da edição comemorativa dos 25 anos da RBPAAE, queremos reiterar que compartilhamos os méritos intelectuais do projeto editorial da revista com seus fundadores, com os sucessivos editores e conselheiros editoriais, com nossos autores e leitores e com todos os dirigentes e associados da ANPAE ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, nossa gratidão aos colaboradores deste número.

**Nalú Farenzena**  
Editora associada

**Maria Beatriz Luce**  
Editora