

**POLÍTICA EDUCACIONAL, DIVERSIDADE E FORMAÇÃO DOCENTE:
UMA INTERFACE POSSÍVEL**

Marlene Barbosa de Freitas Reis
UEG/FAPEG
marlenebfreis@hotmail.com

Mônica Desiderio
UFRJ/FIOCRUZ
monidesiderio@gmail.com

Introdução

A questão da diversidade tem sido tema recorrente na literatura e nas políticas públicas, a partir dos anos 1990, porém sob os diferentes olhares e perspectivas: ora a ênfase recai no multiculturalismo, ora na etnia, mas, na maioria das vezes, na educação especial. Partindo do pressuposto de que todas as pessoas têm direito ao acesso e à permanência no ensino, torna-se evidente a preocupação e a necessidade do Estado em implementar e fomentar políticas de formação docente para a inclusão educacional, tendo em vista que a educação, sendo um bem público de direito legítimo, é de responsabilidade de todos os governos, nas suas diferentes instâncias e deve, portanto, receber devida atenção na agenda política. Na verdade, parafraseando Nóvoa (2007), é inútil propor uma qualificação baseada nesses princípios se os normativos legais persistirem em dificultar essa formação. Ademais, a qualidade do ensino se relaciona com a realidade social e com a forma como tais políticas são pensadas.

Cabe esclarecer que, diante dos sentidos multifacetais dos conceitos, o que se denomina aqui de aparato institucional equivale às diretrizes e aos mecanismos de *enforcement* utilizados pelas instâncias nacional e estadual e a UEG (curso de Pedagogia) para fomentar a formação docente sob os princípios da diversidade. Portanto, os aparatos institucionais são considerados a partir das regras do jogo, isto é, do conjunto de procedimentos legais, como leis, diretrizes e resoluções que geram incentivos formais, e das formas como o jogo é jogado, ou seja, dos mecanismos utilizados para fazer cumprir as regras do jogo, a partir dos editais de incentivo à institucionalização dessas regras.

A partir do exposto, as intenções que explicitam o delineamento deste projeto de tese e que constituem seu objetivo geral é analisar em que medida os aparatos institucionais de formação docente contemplam o princípio da diversidade e, a partir desse diagnóstico, verificar até que ponto esse conjunto limita ou fortalece a capacidade do Estado em formular e implementar a política

pública brasileira de diversidade. Como desdobramento do objetivo geral, pretende-se: mapear e analisar o aparato institucional de formação docente para a diversidade em âmbito federal e estadual; analisar a percepção e atuação da burocracia estatal brasileira com relação à implementação dos princípios da diversidade no processo de formação docente; caracterizar e analisar o curso de Pedagogia da UEG e suas propostas e ações de formação docente que contemplem a diversidade; analisar em que medida os cursos de licenciatura em Pedagogia da UEG introjetam o conceito de diversidade e dele se apropriam em suas práticas de pesquisa e extensão.

O referencial teórico que fundamenta o estudo está pautado nos trabalhos produzidos à luz de Stein e Tommasi (2006), Evans (1985, 1998, 2004, 2007, 2008) para a abordagem da capacidade do Estado; Chang (1990, 1991), North (1990) sobre o institucionalismo; Dias Sobrinho (2005, 2007), Sguissardi (1993, 1999, 2000, 2006, 2008, 2009), Dourado e Catani (1999, 2003) sobre a questão do papel da Universidade. Para políticas públicas, Frey (2000); Souza (2006, 2007) e Silva e Silva (2008); a formação de professores terão como autores de referência Nóvoa (2007), Pimenta (2002) Sacristán (2001), Brzezinski (2006, 2008) e Freire (1986, 1987, 2002, 2009); e a diversidade é tratada com base em Mantoan (2006); Rodrigues (2006), Freitas (2006); que contribuem para analisar os fundamentos que dão sentido à diversidade como uma possibilidade de tratar e lidar com as diferenças a partir da ética humana, dentre outros.

Metodologia

A metodologia que norteia o desenvolvimento dessa pesquisa é a do tipo qualitativa, pois “busca as raízes dos significados, as causas de sua existência, suas relações num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico” (TRIVIÑOS, 1995, p. 130) e para viabilizar o desenvolvimento da pesquisa empírica, serão utilizadas a análise documental e a entrevista semiestruturada.

Quanto aos documentos, no âmbito internacional, serão buscados dados sobre os princípios da diversidade e da formação docente expressos na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); na Declaração de Salamanca (1994) e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2007). No âmbito nacional, a ênfase será dada para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, uma fonte valiosa de consulta sobre as determinações postas para a inclusão e a formação de professores na década de 1990. No âmbito estadual, o destaque é para a Universidade Estadual de Goiás (UEG) e os documentos pesquisados serão: o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2019; o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) 2010; as Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia e o banco de dados dos projetos de

pesquisa e extensão que tratam da diversidade/formação de professores, aprovados e registrados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da instituição nos últimos cinco anos, a fim de identificar o possível interesse pelo tema em questão.

Os sujeitos entrevistados que compõem o universo da pesquisa foram selecionados a partir do grau de representatividade que possuem nos seguintes órgãos: Secadi/MEC, DEB/Capes e Pró-Reitora de Graduação e Gerência de Graduação da UEG. Serão ouvidos um representante de cada uma das instituições citadas, considerados burocratas e atores essenciais para o esclarecimento das questões discutidas, dada a posição privilegiada que ocupam na tomada de decisões e na implementação de políticas educacionais. Dos representantes dos gestores uegeanos buscar-se-á captar a percepção que têm tanto de diversidade quanto da formação inicial de professores.

Desse modo, para o processo de análise, todas as informações obtidas serão organizadas em quatro grandes temas, a saber: tratados e marco regulatório da diversidade; diretrizes nacionais e mecanismos de *enforcement*; atuação e percepção da burocracia estatal acerca da diversidade e do papel do curso de Pedagogia e do pedagogo no processo de inclusão; e o curso de Pedagogia da UEG.

Discussão

É recorrente na literatura atual que a década de 90 constituiu um período caracterizado por mudanças multifacetais que assumiram diferentes feições com a mundialização do capital incidindo sobre outras conseqüentes mudanças não só no modelo econômico, mas no modelo de desenvolvimento de um país. Tais mudanças têm levado à reconceituação e reformulação do papel do Estado e à sua reconfiguração organizacional e administrativa. Uma dessas ressignificações é a visão institucionalista, ao considerá-lo como uma importante instituição que possibilita e fomenta o desenvolvimento, dada a sua capacidade de atuação, principalmente, no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Considera-se relevante, portanto, compreender o papel do Estado no contexto de desenvolvimento como ponto de partida para empreender uma análise das políticas públicas de diversidade na formação docente no escopo da burocracia estatal brasileira.

Vale ressaltar que “considerar a centralidade do Estado em uma série de processos contemporâneos implica na especificação de capacidades estatais como conjunto de dimensões que variam temporal e contextualmente” (BOSCHI, 2007, p. 74). Esse conjunto de dimensões, por sua vez, implica na consideração dos atores envolvidos no processo das tomadas de decisão, dos interesses em jogo e das estratégias utilizadas para levar a cabo a implementação de uma política

pública, ou seja, é preciso levar em conta a racionalidade, os interesses e as capacidades que os atores possuem para agir.

Sob tais premissas e considerando esse escopo, o conceito de capacidade institucional do Estado é aqui utilizado como o conjunto de atividades e funções administrativas e políticas das quais o Estado se ocupa para incentivar e oferecer bens e serviços, como as políticas públicas de educação, ou seja, é a capacidade que o Estado possui de projetar, aprovar e implementar medidas e políticas públicas (STEIN; TOMMASI, 2006), numa estreita relação com a sociedade (EVANS, 2004).

Stein e Tommasi (2006) contribuem para identificar a capacidade do Estado ao destacar as peculiaridades que devem ser observadas em cada país, pois o que pode funcionar em algum momento num deles pode não funcionar em um lugar diferente ou no mesmo lugar, em outro momento. De acordo com os autores, a burocracia é um elemento importante para identificar a capacidade do Estado na implementação de políticas públicas, pois uma burocracia forte e capaz pode melhorar a qualidade da execução das políticas públicas e ter também efeitos positivos de *feedback* sobre outras etapas do processo político. Portanto, ter uma burocracia competente e independente, à qual a tomada de decisão e implementação de políticas públicas é delegada, pode facilitar acordos intertemporais, especialmente nas áreas da política que são propensas à politização e ao oportunismo político (STEIN; TOMMASI, 2006).

Segundo Evans (1998, p. 63), na visão de Weber, a capacidade do Estado depende da existência de uma burocracia corporativamente coerente na qual os indivíduos veem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais. Portanto, a composição dessa burocracia estatal é uma importante premissa para superar a lógica individualista, característica da troca utilitarista.

Neste estudo, compreende-se como **burocracia estatal** os funcionários, isto é, os servidores que ocupam cargos administrativos de acordo com competências e atribuições específicas para o cargo e implementação de políticas públicas. Esse é o conceito postulado pelo modelo weberiano, a fim de criar as regras do jogo, bem como os mecanismos de *enforcement* necessários para sua implementação, ou seja, as formas como o jogo é jogado. Por isso, considera-se relevante conhecer sua constituição tanto em âmbito federal (Secadi/ MEC e da DEB/Capes) quanto estadual (por meio da UEG e do curso de Pedagogia), para empreender uma análise mais contundente sobre a temática aqui proposta, uma vez que a ação efetiva de uma burocracia pode determinar os rumos da implementação de uma política pública educacional com vieses e impactos distintos: entendendo a

educação como um direito público de qualidade, o impacto é positivo; como um serviço prestado pelo poder público, o impacto negativo.

Nesse sentido, vale dizer que o termo “burocracia estatal” aqui utilizado traduz-se num elemento do Estado de fundamental importância para a garantia da qualidade na formulação e implementação de políticas públicas. É certo que esse entendimento incidirá nos contornos da formação docente. Daí a necessidade de outros olhares para as políticas públicas que vão além da identificação da eficiência e da eficácia.

Considerando a interdependência das fases ou do ciclo das políticas públicas e o caráter retroalimentador das mesmas, Frey (2000), Souza (2007) e Silva e Silva (2008) apontam alguns desdobramentos a serem observados ao considerá-los como movimentos do processo de políticas públicas: a percepção e definição de problemas e da definição de agenda; elaboração de programas e decisão, identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções; implementação; avaliação de políticas e, por último, a correção quando necessário.

Vale ainda ressaltar que nos moldes propostos para esta tese será efetuada uma análise com foco no nível institucional das políticas públicas, tendo em vista que trata-se de identificar nos marcos da legislação, das regras, dos mecanismos de *enforcement*, a partir da visão da burocracia estatal, os princípios da diversidade como balizadores da formação de professores. Não se trata de fazer uma avaliação da política pública de inclusão no sistema educacional brasileiro com função meramente técnica e instrumental sob o prisma da eficiência e da eficácia destinada a decisores públicos, mas de “desvelar as determinações e contradições presentes no processo e no conteúdo dessa política pública, evidenciando seu significado para a construção do conhecimento” (SILVA E SILVA, 2008, p. 114).

A diversidade vem se consubstanciando numa política pública de âmbito universal e dada a sua amplitude e complexidade conceitual, o termo diversidade é entendido como a variedade e a convivência de ideias diferentes, de pessoas com características diferentes no mesmo espaço, no qual o paradigma da heterogeneidade sobrepõe o da homogeneidade. Sob essa ótica, a perspectiva adotada é a que se constitui no reconhecimento e no direito às diferenças, isto é, na inclusão. Tal concepção incita pensar a escola como espaço da diversidade, das oportunidades de debates, estilos e ritmos de aprendizagem diferentes. Além disso, os “professores reaparecem, neste início do século XXI, como elementos insubstituíveis não só na promoção das *aprendizagens*, mas também na construção de processos de inclusão que respondam aos desafios da *diversidade*” (NÓVOA, 2007, p. 2, grifos do autor).

Como se vê, mais uma vez o papel do professor é colocado em questão diante das exigências demandadas pelas políticas públicas que marcam o início deste século. Também é exigida uma formação que responda aos desafios da diversidade e da inclusão, o que pode ser ampliado pela sua formação profissional, tanto teórica quanto prática. Pensar, portanto, a formação de professores à luz dessa concepção implica perpassar pelo ambiente legítimo de sua formação inicial: a universidade e o curso de Pedagogia, considerado o lócus de formação de professores para a Educação Infantil e para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Para a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – Anfope, “é a formação inicial que vai habilitar o ingresso na profissão e deverá garantir um preparo específico, como um corpo de conhecimentos que permita ao profissional a condução do trabalho pedagógico” (ANFOPE, 1996, p. 21, apud BRZEZINSKY, 2008, p. 1.145). Desse modo, cabe à universidade o exercício, por excelência, dessa formação.

Considerações finais

A intenção nesta pesquisa é fomentar um debate sobre o processo de implementação de políticas públicas de formação docente que contemplem os princípios da diversidade escolar, a partir da capacidade do Estado. Desse modo, acredita-se ser uma importante contribuição para o campo das políticas públicas, pois discutir a diversidade nos aparatos institucionais, do curso de Pedagogia como lócus de formação inicial para o exercício docente é questão fundamental para o fortalecimento de uma educação inclusiva de qualidade.

Contudo, compreender os aspectos e a trajetória de um processo de mudança institucional no campo da política pública, o desenvolvimento e o grau desta mudança implica debruçar-se sobre aspectos e fatores capazes de explicar suas nuances na situação econômica, social, política e cultural, pois, neste caso, esses âmbitos se interpenetram. Essa tarefa implica um confronto das diretrizes curriculares de formação docente, nas esferas federal e estadual, com as diretrizes da educação inclusiva e com a capacidade do Estado de implementar políticas de educação no âmbito do curso de Pedagogia no ensino superior público estadual de Goiás.

Vale reforçar que o aspecto histórico não é eivado de neutralidade; ao contrário, exerce influência direta na adoção e concepção dos conceitos. Entende-se, portanto, que a capacidade de efetivação de uma política educacional que garanta e favoreça a formação de professores apresente-se também como uma condição de desenvolvimento para o Estado brasileiro.

Agradecimentos

Agradecimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – FAPEG, à Universidade Estadual de Goiás e à Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Doutorado Interinstitucional UEG/UFRJ, em especial, à Professora orientadora Mônica Desiderio.

Referências

- ANFOPE. **Documento final do VIII Encontro Nacional**. Belo Horizonte, 1996. (mimeo.)
- BOSCHI, Renato R. **Capacidades estatais, empresários e desenvolvimento no Brasil: uma reflexão sobre a agenda pós-neoliberal**. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 2007, Edição Especial. p. 72-92. Disponível em <http://www.enap.gov.br>. Acesso em 15/02/2012
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. LDB 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
- BRZEZINSKI, Iria. **Políticas contemporâneas de formação de professores para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental**. 2008. p. 1139-1166. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 20/02/2012.
- EVANS, Peter B. **Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa**. In: *Revista de Economia Contemporânea*, nº4 – julho de 1998. Universidade Federal de Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 1998.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n.21, jun., 2000.
- NORTH, D. **Institutions, Institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University press, 1990.
- NÓVOA, Antônio. **O regresso dos professores**. Livro da conferência Desenvolvimento Profissional de Professores para a Qualidade e para a Equidade da Aprendizagem ao longo da Vida. Lisboa: Ministério de Educação, 2007.
- SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da [et. al.]. *Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora; São Luis, MA: GAEPP (Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza), 2008.
- SOUZA, Celina. **Estado da Arte da pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86
- STEIN, Ernest.; TOMMASI, Mariano. **The institutional determinants of state capabilities in latin America**. World Bank, St Petersburg, January 19, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTDECABC2006/Resources/Tommasi.pdf>. Acesso em: 12/03/2012.
- TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4. ed São Paulo: Atlas, 1995.
- UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990. Disponível em: <http://www.unesdoc.unesco.org>. Acesso em: 27 jul. 2010.

UNESCO. DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. **Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais**. Disponível em <http://redeinclusao.web.ua.pt/files/fl_9.pdf>. Acesso em: 23/10/1998.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS. **Projeto Pedagógico Institucional – PPI da Universidade Estadual de Goiás. 2010**. Disponível em: <<http://dirplan.ueg.br>>. Acesso em: 13 maio, 2012.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS. **Plano de Desenvolvimento Institucional (2010 -2019)**. Disponível em: <<http://dirplan.ueg.br>>. Acesso em: 03 ago 2011.

Abstract

This thesis project focuses on the Brazilian public policy of diversity and its articulation with the initial training of teachers to work in primary education. It aims to analyze the state's capacity to formulate and implement this policy, taking the bureaucracy as a category of analysis. The research is focused on DEB/Capes – Basic Education Board, on Secadi/Mec - Department of Continuing Education, Literacy, Diversity and Inclusion, MEC and the pedagogy course offered by the University of Goiás (UEG). The overall goal is to analyze the extent to which institutional apparatuses of teacher education include the principle of diversity and check to what extent it sets limits or strengthens to the state's ability to formulate and implement public policy to diversity. This is a qualitative study on the theoretical foundations of authors who treat the theory of state capacity, public policy, teacher education and diversity. The study developed so far shows that the state bureaucracy is an important category for the analysis of state capacity and it is necessary to take into account their performance and execution to identify the actors' rationality, interests and abilities to make decisions. Moreover, the assumption is that the diversity in the school and in the classroom should become a natural process within and legitimized by public policy and therefore the capacity of the state in the execution of an educational policy that ensures and promotes the teacher education for diversity presents itself also as a condition for the development of the country.