

Formação docente e ensino de política educacional em instituições de educação superior do Rio de Janeiro

Laélia Portela Moreira ^a
Jorge Atílio Silva Iulianelli ^a

Resumo

O ensino de política educacional a futuros educadores é um desafio exigente, conquanto as práticas docentes, embora influenciadas diretamente pelas políticas educativas, nem sempre são percebidas como orientadas pelas mesmas. A inclusão dessa disciplina na formação inicial de professores, para além de sua participação como executores permitiria seu envolvimento como cidadãos ativos em sua formulação e controle. A análise de ementas dessa disciplina permite observar como o duplo papel que se exige dos docentes é construído. O trabalho inicia-se com uma breve discussão sobre a constituição do campo da política educacional, com base no trabalho de alguns autores que têm se ocupado de definir o campo e seus objetos. Em seguida, procede-se à análise do conteúdo das ementas, bem como da bibliografia. As conclusões indicam que o papel da disciplina é mais informativo do que formativo.

Palavras-chave: Política educacional. Formação docente. Ensino de política.

1 Introdução

A formação docente representa, na atualidade, um dos mais significativos desafios a serem enfrentados pelos gestores de política educacional, no contexto das reformas que têm caracterizado o cenário latino-americano e brasileiro nas últimas décadas. Tais reformas, que tomam corpo notadamente a partir da década de 1990, demarcam, conforme assinala Oliveira (2005), uma nova regulação das políticas educacionais, impactando diretamente a Educação Básica, na medida em que se passa a conceber a escola como núcleo do planejamento e da gestão, e a atribuir ao trabalhador docente a responsabilidade pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema educacional.

^a Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Recebido em: 27 nov. 2015

Aceito em: 16 fev. 2017

Nesse contexto, a qualidade da formação de professores representa relevante ponto de atenção, com destaque para a formação inicial, o primeiro momento de acesso ao desenvolvimento profissional contínuo, como argumenta André (2015) em artigo recente, no qual revela suas preocupações com a qualidade dessa formação, diante da proliferação e dispersão de instituições (universidades, faculdades, escolas normais superiores, dentre outras) nas quais essa formação é oferecida no Brasil.

De fato, a qualidade dessa formação, seja em nível médio ou superior, tem constituído o foco de muitas das discussões do campo educacional, especialmente nos últimos 20 anos, quando questões relacionadas à gestão, financiamento, autonomia e avaliação, dentre outras, vêm ganhando relevância nos currículos das instituições formadoras, as quais, inscritas no contexto sociocultural mais abrangente em que as políticas se realizam, buscam modificá-los para melhor responder às demandas contemporâneas.

Contudo, como argumenta Gatti (2014, p. 39), “[...] há um grande descompasso entre os projetos pedagógicos desses cursos e a estrutura curricular realmente oferecida.” Os estudos desses projetos “[...] mostram que há um idealismo perceptível nas suas proposições, mas as ideias não se concretizam na formação realmente oferecida, e teorias e práticas não se mostram integradas”. Impõe-se, assim, a necessidade de refletir sobre a distância entre o que se propõe nos diversos programas e políticas de formação, sua implementação e, ainda, sobre a direção das políticas de formação, que coloca em lados opostos os defensores de medidas gerencialistas e os educadores críticos, adeptos da participação dos docentes nas diferentes instâncias da política educacional.

O cenário apresentado inspirou a busca por conhecer de que maneira as políticas educacionais recentes, cujos rebatimentos no campo educacional se apresentam em forma de projetos e programas diversos, são problematizadas em cursos de formação de professores, tomando como material para análise as ementas das disciplinas de política educacional presentes nas matrizes curriculares dos cursos de Pedagogia das seis maiores e mais representativas Instituições de Ensino Superior (IES) do Rio de Janeiro, a saber: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Universidade Estácio de Sá (Unesa) e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

A escolha do curso de Pedagogia justifica-se por representar, atualmente, um *locus* privilegiado da formação inicial, considerando-se, ainda, o grande crescimento que tem apresentado nas últimas décadas, como informa Castioni (2016).

2 Políticas públicas e políticas educacionais

No que talvez seja uma referência para as análises da política pública, no Brasil, o trabalho de Melo, de 1999, já afirmava a incipiência e a novidade dos estudos desse campo, e assinalava, ao mesmo tempo, a interdisciplinaridade que o caracteriza, possivelmente uma das causas de sua fragilidade e pouca consolidação no país. Pode-se, por analogia, afirmar que o mesmo se passa com o estudo de política educacional, campo por si só bastante amplo e complexo.

Tello (2013) e Souza (2014), dentre outros autores, têm-se ocupado em definir seu escopo e objeto e em discutir aspectos epistemológicos e metodológicos relacionados à pesquisa nesse domínio, originalmente vinculado, por um lado à Ciência Política e, por outro, especialmente no caso brasileiro, aos estudos de Administração e Planejamento Educacional e Educação Comparada, como nos informam Mainardes e Gandin (2013). Tello (2015) enfatiza a impossibilidade de qualquer caracterização universal desse campo, sob o argumento de que o seu próprio desenvolvimento se encarregaria de produzir novos objetos de estudo e, ao mesmo tempo, transformar os existentes, segundo o que, inspirado em Foucault, denomina “episteme de época”. Souza (2014, p. 366), tratando mais especificamente do caso brasileiro, confirma a indefinição do objeto do qual se ocupa a política educacional, com base em estudo sobre trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho “Estado e Políticas Educacionais” da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (Anped), no período de 2000 a 2011. Ante a grande variedade de temáticas, o autor conclui que não há, ainda, uma definição muito precisa sobre o objeto deste campo, embora reconheça a predominância dos estudos que focalizam a relação Estado e sociedade “[...] diante dos reclamos sociais pela garantia e/ou ampliação do direito à educação”.

Também Akkari (2013) se ocupa do assunto e indica, como campo de abrangência do estudo de política, quatro áreas: legislação (leis e regulamentação educacional), financiamento (recursos, orçamento e execução orçamentária – o que inclui a responsabilidade fiscal), controle da operacionalização (administração e gestão das instituições de ensino) e relações com a economia e com a sociedade civil. Nota-se, com base na proposta deste autor, que o campo da política educacional não lida exclusivamente com aquele conjunto de temas da regulação estatal da educação.

As questões indicadas estão vinculadas aos processos nacionais da intrincada relação entre o papel do público e do privado na construção dos espaços sociais das práticas educacionais, aos quais se podem acrescentar os processos de internacionalização da educação e as reformas em curso no Brasil e em outros países da América Latina, iniciadas nos anos 1980 e aprofundadas a partir da década subsequente.

Há, pelo menos, uma década se fala da orientação para a internacionalização das políticas educacionais, como elemento que fragilizaria o papel do Estado-nação nos processos de construção e implementação dessas políticas e, nesse contexto, todos os países passam a ter que considerar as demandas educacionais, quer sejam as dos organismos multilaterais, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, quer sejam as dos organismos internacionais, que estabelecem critérios de avaliação da aprendizagem, como o Pisa (*Programme for International Student Assessment*), por exemplo, exarado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Como esse conjunto de temas, dentre outros, influencia a formação docente, pretende-se analisar, neste texto, como estes são abordados em cursos de licenciatura em Pedagogia, oferecidos em IES do Rio de Janeiro, considerando a inserção relativamente recente dessa disciplina em cursos voltados para a formação inicial de docentes. Como argumentam Stremel e Mainardes (2015), a investigação sobre o ensino da disciplina política educacional pode proporcionar aos futuros educadores uma compreensão crítica dos fundamentos das políticas, bem como de seus principais desdobramentos legais e também em diferentes níveis dos sistemas de ensino do país.

3 As disciplinas de políticas nos cursos de pedagogia das IES pesquisadas

Uma busca por cursos de Pedagogia no Estado do Rio de Janeiro, na página do E-Mec, revelou a existência de 48 Instituições de Ensino Superior que o oferecem, a maioria em instituições não universitárias e uma significativa parcela a distância. Nossa análise, entretanto, se restringirá às ementas de política educacional encontradas nas matrizes curriculares das IES já citadas. Embora sejam seis as instituições, são 10 os cursos, visto que a UFRRJ o oferece em dois *campi*, e a UERJ, em três, na modalidade presencial, e uma a distância.

Em primeiro lugar apresentaremos o elenco das disciplinas oferecidas, acompanhadas da carga horária, e sua distribuição ao longo do curso. Na sequência, nos ocuparemos do texto das ementas e discutiremos as principais temáticas que são apresentadas, com o objetivo de investigar o que se propõe a partir daí para os destinatários desses cursos. Em terceiro lugar, nos ocuparemos das referências bibliográficas sugeridas no caso em que estavam disponíveis. Dadas essas observações, extrairemos as considerações decorrentes desta análise preliminar. Cabe esclarecer que, por se tratar de análise eminentemente qualitativa, não se pretende fazer generalizações para a totalidade dos cursos oferecidos no país, mas tão somente levantar alguns pontos para questionamento e aprofundamento em trabalhos futuros.

Durante o levantamento para identificação das disciplinas nas matrizes curriculares dos cursos, um primeiro problema se apresentou. Diante da diversidade de denominações encontradas, quais ementas privilegiar? Stremmel e Mainardes (2015) identificaram, em 128 ementas de cursos de Pedagogia em IES públicas, 97 designações para a disciplina, o que inclui, além daquelas denominadas simplesmente como “Política Educacional”, “Políticas Educacionais” ou “Política e Educação”, permitindo supor que o tratamento do tema seja mais genérico e conceitual, a abordagem de segmentos mais específicos da educação básica, como “Política Educacional - Ensino Fundamental”, além de planejamento, gestão, financiamento, organização e legislação do ensino, compondo o todo ou parte dos conteúdos previstos.

A partir dessa constatação, optamos por tratar apenas das disciplinas obrigatórias relacionadas nas matrizes curriculares dos cursos em foco, cujos títulos trouxessem a designação “políticas” ou “políticas” com pequenas variações, as quais, por sua denominação mais genérica, em tese, possibilitariam aos estudantes uma visão geral do campo da política educacional, de modo a servir de base para aprofundamentos específicos posteriores.

O Quadro 1 apresenta as disciplinas analisadas, acompanhadas da carga horária e do período em que são ministradas.

O que primeiro se pode constatar é que, na maioria dos cursos, a disciplina é oferecida com carga horária de 60 horas/aula, com exceção da Universidade Estácio de Sá e do caso em que ela é oferecida, pela UFRRJ, como “Teoria Política”. Em nove casos ela é oferecida até o quinto semestre; as quatro disciplinas restantes distribuem-se entre o 6º semestre (uma vez), o 7º (uma vez) e o 8º (duas vezes).

Tomados os cursos em conjunto, chama atenção a variação nos períodos de alocação das disciplinas, o que pode ser considerado como a ausência de uma estratégia curricular, considerando-se que, mesmo em diferentes unidades da mesma Universidade, a disciplina aparece em diferentes períodos, como é caso da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF), no 4º, e Faculdade de Formação de Professores (FFP), no 8º, ambas pertencentes à UERJ. Não se registram também mudanças significativas, de conteúdo que possam estar relacionadas ao período em que estas são oferecidas. Contudo, é necessário considerar a relação entre essas e outras disciplinas vinculadas de algum modo à temática, como “Organização do Ensino no Brasil”, por exemplo, que aparece no sétimo período da FFP/UERJ, e ainda a oferta de eletivas, como diversos tópicos especiais em política educacional que constam no ementário do curso da UFRRJ de Nova Iguaçu.

Quadro 1. Distribuição das disciplinas de política educacional nas matrizes curriculares de cursos de pedagogia em universidades do Rio de Janeiro.

Universidade	Disciplina	Carga horária	Período
Unirio (presencial)	Política Educacional	60 h/a	2º
UERJ/Cederj (modalidade a distância)	Políticas Públicas em Educação	60 h/a	3º
UERJ/Maracanã (presencial)	Políticas Públicas e Educação	60 h/a	5º
UFRJ	Políticas Públicas em Educação	60 h/a	8º
UERJ/FFP	Políticas Públicas e Educação	60 h/a	8º
UERJ/FEBF	Políticas Públicas e Educação A	60 h/a	4º
UFRRJ (<i>Campus Seropédica</i>)	Política e Organização da Educação I	60 h/a	1º
UFRRJ (<i>Campus Nova Iguaçu</i>)	Política e Organização da Educação I	60 h/a	3º
	Teoria Política	30 h/a	3º
Universidade Estácio de Sá	Políticas Públicas e Organização da Educação Básica	36 h/a	6º
Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio)	Política Pública Educacional I	60 h/a	4º
	Política Pública Educacional II	60 h/a	5º

Unirio: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro; UERJ: Universidade Estadual do Rio de Janeiro; Cederj: Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro; FFP: Faculdade de Formação de Professores; FEBF: Faculdade de Educação da Baixada Fluminense; UFRRJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; PUC-Rio: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nas informações disponíveis nas páginas das Instituições de Ensino Superior, acessadas em março de 2016.

Nota: Os endereços eletrônicos em que as ementas estão disponíveis estão informados no Quadro 2, que apresenta as ementas.

A análise das ementas possibilitará esclarecer alguns desses pontos. Cabe um registro especial: a disciplina é considerada definitivamente necessária, isto é, a cidadania curricular está conquistada. De certa forma, sua presença atende ao que está prescrito no Art. 8º, Inciso I, da Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE) que estabelece as Diretrizes Curriculares do Curso de Pedagogia, onde estão previstas disciplinas e outras atividades teóricas destinadas à introdução e o aprofundamento de estudos [...]” (BRASIL, 2006, p. 4).

3.1 O que dizem as ementas?

O conteúdo indicado pelas ementas é um referencial sobre a abordagem adotada em relação aos conteúdos estudados nas disciplinas referidas nos cursos de Pedagogia em tela. A variedade de questões que é apreciada demonstra o caleidoscópio que resulta das diferentes direções tomadas no ensino de política educacional, o que

é consistente com as observações de Tello (2013) de que há excesso de temáticas no campo da política educacional.

Tomados os textos das ementas em conjunto, o que ali se propõe nos remete a processos políticos nacionais, sobretudo, não obstante a menção, na ementa da FFP, à relação da educação escolar com os reajustes econômico-sociais do modelo neoliberal em curso. Em nenhum dos casos, como se observará, há indicação explícita sobre as relações com as políticas internacionais. Pode-se também afirmar que a abordagem é mais conceitual do que de análise da efetividade das políticas educacionais mencionadas, o que pode ser considerado inevitável, dada a quantidade de temas a serem tratados em uma disciplina de 60 horas/aula. A totalidade dos textos revela uma preocupação exclusiva com a Educação Básica; como será possível observar, não constam assuntos relacionados à educação superior.

O Quadro 2 apresenta as ementas escolhidas para análise. Acrescentamos, quando constavam, os objetivos, um elemento a mais para a compreensão da proposta da(s) disciplina(s) nos cursos.

Na impossibilidade de analisar cada caso individualmente, optamos por procurar as temáticas recorrentes, de modo a construirmos um panorama do que mostram as ementas relacionadas, em conjunto, ressaltando-se os casos em que as abordagens divergiram muito da maioria, a exemplo daquelas da UFRJ e da PUC-Rio.

Podemos afirmar que existem dois grandes blocos de temáticas, que são apresentadas nas ementas da Unirio, UERJ (nos vários *campi*), UFRRJ (*Campus Seropédica* e *Campus Nova Iguaçu*) e Estácio de Sá. O primeiro tem seu epicentro na questão conceitual e nas relações entre Estado, Educação e Sociedade, e focaliza a inserção da política educacional no contexto mais amplo das políticas públicas e políticas sociais. Vale mencionar que a disciplina aparece tanto com a denominação “política educacional”, quanto “políticas educacionais”, o que denota certa confusão entre a delimitação do próprio campo e o tratamento de objeto.

Outra observação que salta aos olhos é a inclusão da legislação educacional, que aparece em seis dos casos: UERJ/Cederj, UERJ/Maracanã, UERJ/FEBF, Universidade Estácio de Sá e Instituto de Educação da UFRRJ – Seropédica. Nota-se, entretanto uma sutil diferença na apresentação desses conteúdos. Enquanto no caso da UERJ/Cederj, UERJ/ Maracanã e Estácio de Sá, a legislação aparece em uma lista que abrange da Constituição Federal ao Plano Nacional da Educação,

Quadro 2. Ementa das disciplinas de política analisadas.

Universidade	Disciplina	Objetivos	Ementa
Unirio	Política Educacional		<p>Conceitos e significados de política. A relação entre política e poder. As tipologias das formas de poder. Poder econômico como base da ação política. Desenvolvimento das relações econômicas como determinante do desenvolvimento político e seus reflexos na política educacional. Perspectivas contemporâneas em torno das relações entre Estado, Educação e Sociedade. Políticas educacionais implementadas no Brasil e seus condicionantes políticos, econômicos, sociais e culturais. Disponível em: <http://www2.unirio.br/unirio/cchs/educacao/graduacao/pedagogia-presencial/ementario-2/ementario-1>. Acesso em: 15 mar. 2016.</p>
UERJ/Cederj	Políticas Públicas em Educação		<p>Política e políticas: conceitos. Políticas públicas e políticas sociais. Democracia e cidadania. Políticas governamentais. Socialismo, capitalismo e neoliberalismo: características e influências nas políticas. Legislação brasileira referente à educação: Constituição Federal, Lei 9.394/96. Financiamento da educação; FUNDEF e FUNDEB. Políticas de ação afirmativa. Controle social da educação: Conselho Nacional de Educação (CNE) e Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação. Programa Nacional do Livro Didático. Formação de professores. Plano Nacional de Educação (PNE) e os planos estaduais e municipais de educação. Disponível em: <http://www.ementario.uerj.br/ementas/12586.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.</p> <p>Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).</p>

Continua

Continuação

UERJ/ Maracanã	Políticas Públicas e Educação	Conceituar Ciência Política e Políticas. Analisar criticamente as políticas governamentais do campo educacional. Interpretar a legislação atual referente à educação brasileira. Criticar os princípios subjacentes à implementação das políticas públicas de educação no Brasil. Avaliar as políticas públicas de avaliação educacional, de diretrizes curriculares e de financiamento da educação brasileira.	Política e políticas: conceitos. Políticas públicas e políticas sociais. Democracia e cidadania. Políticas governamentais. Socialismo, capitalismo e neoliberalismo: características e influências nas políticas. Legislação brasileira referente à educação. Constituição Federal, Lei 9.394/96, Lei 9.424/96. Papel do Conselho Nacional de Educação e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação. Formação de professores. Plano Nacional de Educação. Disponível em: < http://www.ementario.uerj.br/ementas/8050.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2016.
UFRJ	Políticas Públicas da Educação		A educação como direito social. Formação histórica do Estado e da Sociedade Civil. Cidadania e modernidade. Protagonismo público e privado na educação. Articulação das políticas educacionais com outras políticas públicas, particularmente as relacionadas com a questão social. Estado, Educação e classes sociais na contemporaneidade. Disponível em: < http://www.educacao.ufrj.br/ementas20131.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2016.
UERJ/FFP	Políticas Públicas e Educação	Compreender os vínculos entre as Políticas educacionais e a estruturação do Estado e das políticas públicas no Brasil, discutindo o papel atribuído à educação escolar no contexto dos reajustes econômico-sociais do modelo neoliberal em curso.	Emergência da educação como dispositivo no Estado moderno. As políticas de educação no contexto das políticas públicas. Os projetos e as práticas de educação escolar frente às diretrizes neoliberais para as políticas econômicas e sociais. Disponível em: < http://www.ffp.uerj.br/arquivos/dedu/ementas/POL%CDTICAS%20P%DABLICAS%20E%20EDUCA%C7%C3O.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2016.

Continua

Continuação

UERJ/FBEF	Políticas Públicas e Educação A	Compreender os padrões e os dilemas da intervenção do Estado nas políticas públicas de educação no âmbito de uma sociedade capitalista dependente. Refletir sobre a conceituação de Estado e de Políticas Públicas na realidade brasileira. Analisar, na história da política educacional brasileira os principais documentos que nortearam a sua formulação, a sua implementação e os seus resultados, com destaque para as legislações. Compreender os pressupostos teóricos e políticos dos projetos e das reivindicações que os movimentos sociais produziram em diálogo com as formulações, as implementações e os resultados das legislações educacionais.	Educação, Estado e Políticas Públicas na realidade brasileira: abordagens conceituais, padrões e dilemas na formulação e nos resultados das políticas sociais. Política pública e políticas educacionais. Análise histórica da estrutura política-jurídica da Educação contida nas Constituições Federais, nas leis e decretos federais, nas leis do Estado do Rio de Janeiro e suas implicações no campo educacional. Disponível em: <feb.uerj.br/ementas_GSE.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.
UFRRJ (Campus Seropédica)	Política e Organização da Educação	Oferecer subsídios capazes de familiarizar os alunos com a problemática da Educação Brasileira, possibilitando o entendimento dos seus aspectos legais, institucionais e organizacionais, favorecendo e estimulando o despertar de uma consciência crítica, e de uma participação responsável dos futuros profissionais no processo educativo.	Estado, políticas públicas e Educação. Sistema social, educacional e escolar brasileiro. Aspectos históricos da educação brasileira. Estudo crítico dos pressupostos e metas da estrutura organizacional e funcionamento didático-escolar da educação. Análise das políticas educacionais no Brasil em suas dimensões política, econômica, social e pedagógica. Problemas e perspectivas da educação brasileira. Recursos humanos para a Educação. A relação do professor com a função social da escola e o projeto pedagógico. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bz7DUKsC6gk1VFFEVnJLa0NBtW8/edit>. Acesso em: 15 mar. 2016.

Continua

Continuação

UFRRJ (Campus Nova Iguaçu)	Política e Organização da Educação I		Estado, políticas públicas e educação. Origem e desenvolvimento dos Sistemas Nacionais de Ensino. Análise das políticas educacionais no Brasil. Estudo crítico dos pressupostos e metas da estrutura organizacional e do funcionamento da educação básica no Brasil. Análise dos aspectos legais do sistema escolar brasileiro. Trabalho e Educação. Problemas e perspectivas da educação brasileira. Disponível em: < http://r1.ufrj.br/im/wp/wp-content/uploads/2013/09/PPC_Pedagogia.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2016.
	Teoria Política		Modelos clássicos de articulação entre estado e sociedade. O pluralismo clássico. A teoria das elites e o realismo político. Estado, democracia, grupos e classes. Autonomia e determinação. Teorias do Estado e Educação. Disponível em: < http://r1.ufrj.br/im/wp/wp-content/uploads/2013/09/PPC_Pedagogia.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2016.
Universidade Estácio de Sá	Políticas Públicas e Organização da Educação Básica*	A disciplina de Políticas Públicas e Organização da Educação Básica tem como finalidade possibilitar a compreensão acerca das políticas que envolvem a educação na atualidade a fim de permitir que o futuro professor possa analisar as conjunturas e as condições de fato, propondo soluções para os problemas e transformando a realidade. E reconhecer a organização e a estrutura da educação nacional na legislação vigente.	Relação entre educação, sociedade, economia e cultura. O Estado e sua caracterização. O sentido do sistema educacional brasileiro. Evolução Histórica da política Educacional nas Constituições. O significado de uma Lei de Diretrizes e Bases na educação nacional e as reformas educacionais. A política educacional brasileira nos anos 80 e 90. A Constituição de 1988 e os movimentos sociais e sindicais. O Estatuto da Criança e do Adolescente: a importância para a educação. O contexto internacional da educação. A LDB 9394/96: o processo de elaboração e suas características. Organização e Estrutura da Educação Brasileira. O Plano Nacional de Educação. Educação na atualidade. Obs.: Ementa disponível apenas na Intranet da Unesa. Foi fornecida pela coordenadora nacional do curso de pedagogia da instituição.

Continua

Continuação

Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio)	Política Pública Educacional I	Questões atuais da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil. Acesso, fluxo e qualidade da educação escolar. A problemática das desigualdades educacionais: manifestações, evidências e políticas. Formação e atuação docente. Disponível em: < http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccg/pedagogia.html >. Acesso em: 15 mar. 2016.
	Política Pública Educacional II	Questões atuais dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio no Brasil. Acesso, fluxo e qualidade do ensino médio. Juventude e escolarização no Brasil. Ensino médio em perspectiva histórica: debates, políticas e pesquisas sobre financiamento, currículo, gestão escolar, formação e do trabalho docente. Modalidades e identidade do ensino médio. Disponível em: < http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccg/pedagogia.html >. Acesso em: 15 mar. 2016.

Unirio: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; UERJ: Universidade Estadual do Rio de Janeiro; Cederj: Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro; UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro; FFP: Faculdade de Formação de Professores; FEBF: Faculdade de Educação da Baixada Fluminense; UFRRJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; PUC-Rio: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. *Ministrada a distância, por meio de Web aulas.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir das informações contidas nas páginas, já informadas, de cada IES (2016).

passando pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), deixando supor que se trata de um mapeamento da legislação considerada fundamental para a área, em outros casos, como no da FEBF, esta temática aparece em outra perspectiva: a de analisar a construção histórica do arcabouço jurídico-político (incluindo a legislação estadual como um interessante diferencial) e seus rebatimentos no campo educacional. Nesse ponto, vale mencionar que, na bibliografia, que será analisada mais adiante, a legislação brasileira é apresentada em compilações elaboradas por autores como Cury¹, que tratou da legislação educacional básica, e Davies², que tratou mais especificamente da legislação federal, cabendo registrar a presença de vários textos de análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN),

¹ Para informações sobre o ano das publicações, ver Quadro 3.

² Idem.

Nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996, como os de Saviani, Brzezinski e Demo³. Note-se, ainda, que apenas no material da Estácio de Sá aparece, após a apresentação das bibliografias obrigatória e complementar e do material didático, a indicação da própria LDBEN/96 (BRASIL, 1996) e da Lei Nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), acompanhada da seguinte recomendação: “É de suma importância a leitura e análise do inteiro teor das seguintes legislações”.

No que podemos considerar como dois casos à parte, as ementas das disciplinas “Teoria Política”⁴, da UFRRJ, e Políticas Públicas da Educação, da UFRJ⁵, apresentam abordagem mais explicitamente marxista, do ponto de vista da perspectiva epistemológica, o que é corroborado pela bibliografia que as acompanha. As ementas da PUC-Rio, de duas disciplinas, uma do segundo e outra do quarto período, abordam questões mais diretamente relacionadas à Educação Infantil e aos anos iniciais do Ensino Fundamental, no primeiro caso, e aos anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, no segundo. Tratam também de temáticas concernentes à formação docente, às desigualdades educacionais e à qualidade da educação. As indicações bibliográficas são amplas, mas bem focalizadas.

3.2 A bibliografia indicada

Essa análise da bibliografia busca identificar como os referenciais teóricos escolhidos para a análise de políticas, expressos nas bibliografias desses cursos apreciados, permitem considerações sobre os modelos interpretativos da política educacional propostos para o curso em tela. Vale notar que nem todas as bibliografias estavam disponíveis, o que, evidentemente, confere limites à interpretação. Além disso, vale observar que a quase totalidade dos textos indicados foi publicada na década de 1990⁶, com algumas poucas obras posteriores ao ano 2000. Apenas uma das IES apresenta indicação de textos mais recentes.

Com a finalidade de estabelecer uma identificação da articulação entre os temas expressos nos objetivos, as ementas e a bibliografia apresentada, as observações que seguem são notas genéricas sobre como essas indicações bibliográficas estão estruturadas. A seguir trataremos de algumas particularidades. A constatação de

³ Idem.

⁴ Aqui incluída por estar alocada (com 30 h/a) no mesmo período da disciplina “Política e Organização da Educação”, (com 60 h/a) permitindo supor que se trata de disciplina de complementação/fundamentação teórica.

⁵ Há variação de denominação da disciplina entre o que consta na matriz curricular (“Políticas Públicas em Educação”) e no ementário (“Políticas Públicas da Educação”). Na impossibilidade de esclarecer a razão de tal discrepância, mantivemos as duas, tal qual elas aparecem no material disponível na Internet.

⁶ Segundo informações que obtivemos junto a professores das instituições analisadas, nas IES públicas, o ementário só é atualizado quando há reformulação curricular, deixando supor que cabe aos professores que ministram a disciplina a responsabilidade pela apresentação de temáticas e textos mais atualizados.

incongruência entre ementas e bibliografias específicas pode denotar dificuldades teóricas do campo. Assumindo que os estudos de política educacional estão dados sobre dois campos, o de política pública e o da educação, em particular, as dificuldades sobre a abordagem emergem em relação à inflexão que se queira adotar. Como decidir qual delas é mais apropriada epistemologicamente? Além disso, estudos da área se dividem em muitas faces, dentre as quais duas mais relevantes: estudos sobre política educacional, como processo social e político, por um lado e, por outro, sobre políticas educacionais, muitas vezes confundidos com programas de governo. Como focar a organização social, cultural, política e econômica da educação nesses estudos? Estas e outras são questões que surgem de uma análise como esta que estamos realizando.

Considerando que as ementas indicam que há estudo da política educacional, emerge a questão sobre a abordagem: deve ser interdisciplinar? Orientada pela ciência política? Ou pelas disciplinas do campo educacional e, conseqüentemente, pela literatura da área? Não iremos tratar essa questão aqui. Porém, vale perceber, exclusivamente como nota qualitativa, que a bibliografia recolhe contribuições de filósofos, cientistas políticos, economistas, e educadores – os quais perfazem a ampla maioria. Nesse caso, é necessário relatar que a maior parte das bibliografias contempla os comentários da legislação como item necessário, e, da mesma forma, ressaltar a onipresença de Demerval Saviani nas obras que comentam a LDBEN/96.

Tomando em conta as ementas que dispunham de bibliografia, nossa análise se concentrará, também, em um olhar abrangente na busca das coincidências. Nossa hipótese é que as coincidências revelam as referências obrigatórias do campo de estudo. Considerando exclusivamente as ementas apreciadas, desprezando as repetições, o total é constituído por 61 títulos de livros e cinco documentos de legislação. Poucos livros são repetidos na bibliografia.

Apesar da repetição das obras de alguns autores, especialmente Saviani e Libâneo et al., conforme mostra o Quadro 3, se considerarmos o total de livros sugeridos como bibliografia obrigatória, pode-se afirmar que há baixa coincidência bibliográfica, o que pode denotar dificuldade em formar um marco referencial comum. As obras mais citadas trazem comentários e análises de dispositivos legais e também aspectos da organização e gestão da escola. Não se repetem obras que fazem análise do campo de política educacional.

A organização temática do conjunto dos livros nos permite ver com que horizonte heurístico e analítico a disciplina Política Educacional é abordada nos cursos analisados. Vale notar que os campos de investigação que podem ser observados

pela bibliografia se distribuem desigualmente nas instituições. Outra observação preliminar necessária é que a seleção corresponde a uma primeira aproximação feita pelos autores a partir dos títulos das bibliografias investigadas, trabalho a ser refinado posteriormente.

Analisando o Quadro 4, identifica-se que a abordagem hegemônica é a que tem o Estado como centro propulsor das políticas públicas. Não seriam, então,

Quadro 3. Livros indicados com coincidência nas ementas analisadas.

Livro indicado	Frequência
SAVIANI, D. Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional. 3.ed. Campinas-SP: Autores Associados, 2000a.	3
SAVIANI, D. A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas. São Paulo: Autores Associados, 2000b.	4
DAVIES, N. Legislação educacional federal básica. São Paulo: Cortez, 2004.	2
DEMO, P. A Nova LDB: ranços e avanços. Campinas: Papyrus, 1997.	2
LIBÂNIO, C.; OLIVEIRA, J.; TOCHI, M. Educação Escolar: Políticas, Estrutura e Organização. São Paulo: Cortez, 2003.	3
KUENZER, A. Ensino médio e profissional: as políticas do estado neoliberal. SP: Cortez, 1999.	2
BRZEZINSKI, I (Org.). LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997.	2
ROMANELLI, O. História da educação no Brasil. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.	2
TOMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2003.	2

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas informações disponíveis nas ementas publicadas nas páginas, já informadas, das IES (2016).

Quadro 4. Campos de estudo em Política Educacional a partir da bibliografia.

Campo de Estudo	Quantidade
Teoria do Estado	15
Análise de políticas educacionais relacionadas à educação infantil e ao ensino fundamental	12
Comentários à legislação	9
Educação como política pública	7
Financiamento da educação	6
Análise de políticas educacionais relacionadas ao ensino médio	3
Gestão escolar	3
Teoria dos movimentos sociais	2
Outros	4
Total	61

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas informações disponíveis nas ementas publicadas nas páginas, já informadas, das IES (2016).

as políticas públicas compreendidas como fenômeno social de embate político e público, entre diferentes atores sociais? Em segundo lugar, podemos afirmar que a legislação é compreendida como elemento fundamental da política pública, a partir da qual se pode proceder a análise sobre a efetivação, o que reforça a visão do protagonismo do Estado – a atenuante é a indicação dos organismos multilaterais como atores que definem políticas públicas. Isso de algum modo explicaria o equilíbrio entre a bibliografia que discute educação como política pública e a que aborda o financiamento da educação. Note-se, entretanto que os dois temas que enfatizam o Estado, a saber, Teoria do Estado e a Legislação, considerados em conjunto, são 20% da frequência dos temas destacados. O conjunto de obras sobre Educação Infantil e Ensino Fundamental, bem como Ensino Médio, são quase exclusivamente próprios a uma única das instituições investigadas.

Da análise genérica podemos concluir que a indicação bibliográfica de referência para a disciplina se concentra, majoritariamente, em apreciação do marco legal. A análise do marco legal como o perfilador da política educacional é procedente, porém insuficiente, além de sinalizar a falta uma abordagem epistemológica mais consistente, visto que o texto da lei não é a prática legal, nem a prática cotidiana dos ambientes escolares. O que está indicado é que a política educacional dimanada do marco legal influencia diretamente a prática docente e a gestão escolar, nos sistemas de educação municipais, estaduais e nacional. Parece factível, contudo deixa a descoberto o papel dos docentes como atores sociais e das suas relações com os movimentos sociais na disputa pela afirmação da política educacional.

Para concluir essa análise da bibliografia, cabe uma observação sobre como ela se distribui nos diferentes cursos. A distribuição de ênfases nas instituições é bastante distinta do que temos como uma média, ao observarmos o conjunto da bibliografia. Exceto pelo fato de que para, praticamente todas as instituições, com exceção de uma, os comentários à legislação constituem elemento bibliográfico. Em comparação com as ementas isso faz sentido. O que faz pouco sentido é a escassa discussão da Educação como política pública. Na verdade, a quase totalidade da bibliografia sobre o tema é exclusivo de uma dentre as 13 ementas e bibliografias correspondentes analisadas. Do mesmo modo, somente em uma instituição há a análise da Teoria do Estado. Enfim, de forma sintética, as instituições têm bibliografias que pouco reforçam as ênfases apresentadas nas ementas, quase parecendo uma dissonância entre ementas e bibliografia. Aqui, também, cabe afirmar, além da exceção já mencionada, que diz respeito à disciplina Teoria Política, da UFRRJ /Nova Iguaçu, o caso da PUC-Rio e da UFRJ, que têm ênfases e bibliografias bastante específicas.

4 Considerações finais

Observando essas ementas dos cursos de Pedagogia do Rio de Janeiro, podemos inferir algumas finalidades desta disciplina para a formação de docentes. Primeiro, a política pública de educação é tratada como uma questão de relevância relativamente baixa, pois, dirigida a oferecer prioritariamente informações sobre a legislação, estrutura e funcionamento do sistema educacional brasileiro, bem como sobre o papel do Estado nas sociedades capitalistas, como se os docentes nada interferissem como profissionais na formulação ou execução das políticas que chegam ao chão da escola. Deve-se levar em conta a necessidade de uma avaliação mais criteriosa dessas disciplinas no contexto das matrizes curriculares, considerando-se, também, a indicação do oferecimento de um amplo leque de disciplinas optativas, muitas delas no formato de tópicos especiais relacionados à política educacional, como é o caso das oferecidas pela UFRRJ – *Campus* de Nova Iguaçu. Tal análise, contudo, foge ao escopo deste trabalho, que privilegiou apenas as disciplinas obrigatórias.

Em segundo lugar, lembrando que em nove dos 13 casos a disciplina é ministrada até o 5º período, pode-se indagar se o objetivo dessa alocação seria contribuir para uma visão formativa dos fundamentos da prática docente. Faltam elementos, entretanto, que nos possibilitem identificar esta articulação, no âmbito deste trabalho. Esta é uma questão que precisa de maiores reflexões. De qualquer modo, o papel da disciplina, ao que parece, pelas ementas e bibliografia, é mais informativo que formativo. Trata-se de indicações do estado ou situação dos efeitos provocados pela existência de uma determinada política pública da educação, como se a prática docente nada tivesse com seu aprimoramento ou alteração.

Outro ponto intrigante é a ausência de conteúdos mais especificamente relacionados aos problemas da internacionalização da política educacional, da relação público e privado, bem como de questões relativas às políticas para a educação superior, que têm efeito direto sobre a própria formação de docentes. Em síntese, parece que o ensino no campo da política educacional, no curso de Pedagogia, nada tem que ver com a formação de profissionais da educação que devem interferir na construção de política pública da educação que seja do interesse, também, dos próprios docentes. Futuras análises, que focalizem mais detidamente as diferentes disciplinas, as quais, ainda que mesmo no campo das políticas recebam outras denominações podem esclarecer estes e outros pontos.

Teacher training and educational policy in higher education institutions in rio de janeiro

Abstract

Teaching Educational Policy to future educators is a challenge, as teaching practices, whilst directly influenced by educational policies, are not always perceived as directed by them. The inclusion of this subject in initial teacher training, in addition to engaging trainee teachers as executors, encourages their involvement as active citizens in policy design and control. An analysis of relevant syllabi reveals how the dual role required of teachers is constructed. This paper is introduced with a brief discussion of the constitution of the field of Educational, based on the works of some authors who seek to define the field and its objects. Subsequently, a content analysis of selected syllabi and associated bibliographies is presented. Findings indicate that the role of discipline is more informative than formative.

Keywords: Educational policy. Teacher training. Policy education.

Formación de profesores y educación em políticas educativas em instituciones de educación superior de Rio de Janeiro

Resumen

La enseñanza de la “política educativa” a futuros educadores es un reto exigente, mientras que las prácticas de enseñanza, aunque directamente influenciadas por las políticas de educación, no siempre son señaladas como dirigidas por ellas. La inclusión de esta materia en la formación inicial del profesorado, además de su participación como ejecutores, permitiría su compromiso como ciudadanos activos en su formulación y control. El análisis de los programas de esta materia nos permite observar cómo se propone la doble función necesaria de los profesores. Inicialmente, se presenta una breve discusión de la constitución del campo de la política educativa, con base en los trabajos de algunos autores que se han ocupado de definir el campo y sus objetos. A continuación, se procede al análisis del contenido de los programas y de la bibliografía. Los resultados indican que el papel de la materia es más informativo que formativo.

Palabras clave: Política educativa. Formación de maestros. Educación política.

Referências

AKKARI, A. *Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios*. Petrópolis: Vozes, 2013.

ANDRÉ, M. Políticas de valorização do trabalho docente no Brasil: algumas questões. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 23, n. 86, p. 213-30, jan./mar. 2015. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362015000100008>

BRASIL. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2001.

_____. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf> Acesso em: 4 fev. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 4 fev. 2015.

CASTIONI, R. Formação de pesquisadores em educação no Brasil: o papel das agências e a educação básica. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v.24, n. 90, p. 199-224, jan./mar. 2016. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362016000100009>

GATTI, B. A. Formação Inicial de professores para a educação básica. *Estudos de Avaliação Educacional*, v. 25, n. 57, p. 24-54, jan./abr. 2014.

MAINARDES, J; GANDIN; L. A. A abordagem do ciclo de políticas como epistemologia: usos no Brasil e contribuições para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. L P. (Orgs.). *Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional*. Campinas: Mercado das Letras, 2013. p. 143-68.

MELO, M. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 55-100. (Ciência política, v. 3).

OLIVEIRA, D. A. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. *Educação e Sociedade*, v. 26, n. 92. p. 753-75, out. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300003>

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA. RJ. Ementas. Disponível em: <<http://www.puc-rio.br/ensinopesq/ccg/pedagogia.html>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

STREMMEL, S.; MAINARDES, J. Reflexões iniciais sobre a disciplina política educacional em cursos de Pedagogia no Brasil. In: ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1.; SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE QUESTÕES DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 2., 2015, Guarulhos. *Anais...* Guarulhos, São Paulo, Brasil, 6 e 7 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.encuentrorelepe.com.br/index.php?id=280>> Acesso em: 10 ago. 2015.

SOUZA, A. R. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: do que estamos tratando? *Praxis Educativa*, v. 9, n. 2, p. 355-67, jul./dez. 2014. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.9i2.0003>

TELLO, C. G. El campo teórico de la política educacional: modelos, abordajes y objetos de estudio. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 14, p. 62-75, jul./dez., 2013

_____. Los objetos de estudio de la política educativa: tres argumentaciones epistemológicas para su análisis. In: _____. (compilador). *Los objetos de estudios de la política educativa*. Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015. p. 43-62.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO. Ementário do Curso de Pedagogia Presencial. Disponível em: : <<http://www2.unirio.br/unirio/cchs/educacao/graduacao/pedagogia-presencial/ementario-2/ementario-1>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ. Ementas 2013.1. Disponível em: <<http://www.educacao.ufrj.br/ementas20131.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2016.



Informações dos autores

Laélia Portela Moreira: Doutora em Educação. Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá (PPGE/Unesa) na linha de pesquisa: Políticas, Gestão e Formação de Educadores (PGFE). Contato: moreira.laelia@gmail.com

Jorge Atilio Silva Iulianelli (In memoriam): Doutor em Filosofia. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estácio de Sá (PPGE/Unesa) na linha de pesquisa: Políticas, Gestão e Formação de Educadores (PGFE).