

A EXPANSÃO ESCOLAR EM RECONFIGURAÇÃO¹

Eveline Algebaile²

Introdução

O objetivo principal deste artigo é contribuir para a compreensão das mutações contemporâneas nas formas de escolarização no âmbito da educação básica, no Brasil, considerando a multiplicação de vias formativas e suas diferenciações quanto ao conteúdo da formação realizada, à duração dos processos formativos, às bases institucionais que os sustentam e aos modos e possibilidades de sua articulação com novas etapas formativas. Assim, a partir da apresentação dos principais traços dessa *diferenciação formativa* – que, de meu ponto de vista, adquire especificidades significativas desde a década de 1990, e que se mantém *em curso*, nesta segunda década do século XXI –, busco também discutir seus prováveis significados para a conservação ou a superação de padrões desiguais de “direito à educação”, no que diz respeito ao acesso à formação escolar, bem como às condições de seu exercício.

Antes que seja iniciada a discussão proposta, no entanto, cabe ao menos uma consideração prévia sobre o conteúdo e a forma deste artigo. Ela diz respeito ao fato de que, para se abordar devidamente as mutações ocorridas no período acima indicado, é necessário considerar os nexos entre os processos observados no presente e aqueles que, apressadamente, poderiam ser identificados como parte de seu *passado* ou de seu provável *futuro*.

É importante esclarecer, neste sentido, que, ao “nomear” o fenômeno que pretendo analisar como “diferenciação formativa *em curso*”, procuro indicar não apenas seu caráter de processo em plena realização, mas, principalmente, sua inscrição num curso histórico que excede o tempo presente e, portanto, as decisões políticas de cada conjuntura governamental.

¹ Este artigo tem por base os resultados de pesquisa vinculada ao Programa de Prociência da UERJ e ao Estágio Pós-Doutoral realizado na Universidade de Valencia, Espanha, com apoio da Capes, no período de 08/2009 a 07/2010. Trata-se de pesquisa relativa às configurações contemporâneas da expansão escolar no Brasil, devidas, especialmente, à diferenciação formativa em curso a partir da década de 1990, por meio da implantação de programas especiais relacionados à escolarização regular e de jovens e adultos, como os programas de aceleração de aprendizagem, no primeiro caso, e o Projovem, no segundo. A versão aqui apresentada foi beneficiada pelas inúmeras contribuições resultantes das ricas discussões realizadas no âmbito da disciplina Expansão Escolar e Desigualdades Sociais, lecionada, em conjunto com a Prof^a Lucia Velloso Maurício, no Mestrado em Educação da FFP/UERJ, nos anos de 2001 e 2012.

² Doutora em Educação pela UFF. Professora do Mestrado em Educação – Processos Formativos e Desigualdades Sociais, da FFP/UERJ, e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH), da UERJ.

As implicações metodológicas dessa afirmação são muitas, mas, considerando-se os limites de um artigo, talvez seja suficiente assinalar meu entendimento de que a análise de políticas públicas não pode se limitar à análise de formulações, escolhas e medidas governamentais (mesmo que em várias escalas), como se elas existissem porque e a partir do momento em que são oficialmente definidas, como se elas fossem uma realidade construída voluntária e intencionalmente por um único sujeito.

Compreendo que as políticas públicas são âmbitos em permanente movimento de institucionalização. Isto significa que sua investigação e análise requerem que sejam levadas em conta as forças sociais e políticas que constituem “elemento ativo” (GRAMSCI, 2000 e 2002) nessa institucionalização, seja por sua atuação deliberada na disputa dos sentidos e formas assumidos pelas políticas, seja pelo fato de que as próprias forças sociais são o objeto por excelência da ação organizada e sistemática do Estado, como mostram, por diferentes e ricas vias, autores como Gramsci (2000 e 2002), Foucault (2005 e 2008) e Castel (1998).

Quando “olhamos” para uma política pública, portanto, devemos não apenas tentar identificar suas características formais e os marcos institucionalizados de sua realização, mas também, e talvez principalmente, interrogar: Que aspectos da realidade e que forças sociais ela pretende governar? Por que meios? Que projetos de governo da vida social esses meios configuram? Quais são as forças políticas que os portam? Quais forças se interpõem à sua realização? A que processos históricos elas se vinculam? De onde resulta sua potência ou fragilidade no presente? Em que medida as formas presentes dos projetos de governo antecipam os aspectos do futuro que se pretende colonizar?

Entendo que essas indagações não podem ser unilateralmente respondidas e que sua fecundidade não está na suposta completude e exatidão das prováveis respostas, mas no desencarceramento da problematização das políticas públicas em relação às fronteiras do presente e da oficialidade. Nesse sentido, o ensaio analítico aqui apresentado, ao envolver referências tanto à história da expansão escolar no Brasil quanto às indicações de futuro que podem ser apreendidas da diferenciação formativa em curso, tem o propósito de colocar em exercício essa tentativa de desencarceramento que, acredito, é necessária à compreensão do presente e à construção coletiva de ações orientadas para seu enfrentamento.

1 - A expansão escolar como questão

No Brasil, a expansão escolar é historicamente marcada pela coexistência entre antigas e novas demandas de escolarização, uma coexistência que não resulta da presença residual das antigas demandas, mas, ao contrário, de sua persistência como um dos elementos estruturantes, ainda no presente, de uma oferta escolar fundamentalmente desigual.

As causas dessa persistência são muitas, mas não são dispersas, fortuitas, ocasionais. Ao contrário, expressam nexos relevantes entre a produção da escola e a formação econômico-social brasileira, e, portanto, entre a oferta escolar desigual e as desigualdades econômicas, políticas e sociais que marcam o Brasil como nação e que se manifestam de diferentes modos na própria constituição do território nacional, conjugando, como mostram os estudos de Florestan Fernandes (1974, 1975 e 1981) e Francisco de Oliveira (1972 e 1998), o “arcaico” e o “moderno”.

Uma causa importante de se destacar, neste sentido, é a demora do Estado central em estabelecer a escala nacional como objeto de proposição, regulamentação e ação no âmbito da educação elementar e básica.

Sendo o território nacional marcado por profundas assimetrias econômicas, políticas e sociais, e na medida em que essas assimetrias se expressam, entre outros aspectos, na forma de intensas diversidades e desigualdades espaciais e institucionais, era de se esperar que o Estado central tomasse para si ao menos parte das tarefas de contenção e superação dessas assimetrias. A definição de diretrizes e metas, o estabelecimento de normas e a realização sistemática de ações que concorressem para impulsionar uma melhor distribuição territorial da produção econômica e para difundir formas de organização da ação pública estatal nas escalas sub-nacionais (administrações públicas estaduais e municipais), por exemplo, poderiam favorecer a instauração de práticas e dinamismos locais que, direta e indiretamente, repercutiriam na realização da educação escolar pública.

Em sentido inverso, no entanto, os governos republicanos definiram-se, um após o outro, pelo predomínio de formas tácitas de “pactos federativos” em que a conquista e a manutenção do poder central dependia da renovação de uma fabulosa liberdade de exercício do poder nas escalas sub-nacionais. A legislação educacional brasileira é um exemplo perfeito do “regime de colaboração” aqui inventado: o nível central de poder *declarava* o direito à educação, em geral, mas, ato contínuo, indicava que a educação elementar estaria a cargo de

estados e municípios, sem estabelecer com clareza as formas de oferta escolar e de *garantia* de seu exercício.

Outra causa relevante, portanto, já implicada na anteriormente destacada, é exatamente a debilidade institucional da grande maioria dos municípios, decorrente de sua imersão em relações internas e externas de poder pautadas no coronelismo, no patrimonialismo e na conseqüentemente ilimitada negociação e subordinação da questão pública aos interesses políticos estreitos, à “pequena política”, como diria Gramsci (2000 e 2002). O problema, neste caso, não se manifestava apenas na educação escolar, mas, na verdade, em toda a esfera de ações relacionadas aos direitos coletivos, como saneamento, saúde e habitação. O governo central realizava o que considerava ser a “sua parte” em cada uma dessas políticas setoriais e não dispunha com clareza sobre as responsabilidades de ação sistemática por parte de estados e municípios. As permanentes utilizações da escola como “posto avançado” do Estado, para a realização concreta ou simulada de ações que, em tese, deveriam caber a essas outras políticas, derivam, em boa parte, dessa composição “útil” entre omissões do governo central e insuficiência de ações dos governos estaduais e municipais no âmbito dos direitos coletivos.

No entanto, é necessário lembrar que a persistência das mais elementares demandas não resulta apenas das *omissões* e da *atuação insuficiente* do Estado em seus diversos níveis. Resulta, também, das próprias *formas predominantes de ação estatal* no âmbito da educação escolar. A análise dos dados de matrícula na educação elementar ao longo de todo o século XX mostra que, o tempo todo, criavam-se mais vagas e mais escolas. Portanto, ainda que a expansão da oferta aí sinalizada fosse insuficiente para universalizar o acesso à escolarização elementar, os dados quantitativos não nos autorizam a ilustrar o Estado brasileiro como uma instituição política de “braços cruzados”. O Estado *agia*. O problema era *como* e a *serviço de que*. Temos aqui, portanto, uma terceira causa a destacar: a persistência de antigas e elementares demandas na constituição da escola pública brasileira não resulta apenas da insuficiência da expansão da oferta, mas também de sua subordinação a interesses externos ao âmbito da educação como direito coletivo.

A tese clássica de Frigotto (2001), sobre a “produtividade da escola improdutiva”, é fundamental para o entendimento do peso desse aspecto condicionante no movimento geral de produção da escola brasileira: mesmo quando a educação do povo, propriamente dita, não interessava às frações hegemônicas da classe dominante, ainda assim a expansão da escola se mostrava interessante, útil, já que, num país de dimensões territoriais e escala populacional como o Brasil, a simples expansão física dos prédios escolares representava uma

oportunidade fabulosa de expansão de determinados ramos produtivos, como o da construção civil, da produção de mobiliário, da produção editorial...

Esses, dentre outros, são alguns dos fatores que concorreram para essa situação paradoxal, de produção de um permanente e gigantesco déficit educacional num contexto de permanente expansão da escola no território nacional, situação esta que envolve aspectos muito variados daquilo que genericamente tem sido categorizado como “oferta escolar” e, muitas vezes, equivocadamente reduzido aos dados de matrícula. A falta de escolas ou de salas nas escolas existentes, a insuficiência de professores para o atendimento das turmas constituídas, a alocação de turmas em instalações inadequadas e provisórias, a falta de transporte escolar, a irregularidade na realização das jornadas escolares e dos anos letivos, a descontinuidade na oferta dos diferentes anos, etapas e níveis de ensino, são alguns dos aspectos desse déficit, cujo resultado concreto era a permanente produção de um grande número de pessoas sem passagem pela escola e outro grande número cuja passagem pela escola não garantia os mais elementares níveis de acesso ao conhecimento, sem que isto impedisse a apropriação lucrativa da escola por parte de setores relevantes do capital.

O referenciamento territorial desse déficit também merece atenção, já que a análise dos nexos entre as diferentes condições de organização (econômica, política, social) do território e a reiteração de distintos padrões e formas de produção da escola revela aspectos relevantes dos múltiplos sentidos adquiridos pela expansão num contexto de intrincados modos de combinação entre “arcaico” e “moderno”.

A esse respeito, deve-se observar que há correspondência entre desigualdades espaciais e desigualdades escolares, mas essas correspondências não devem ser entendidas na forma de um determinismo geográfico, em que a expansão escolar por meio da produção de escolas precárias aparecesse como um mero *reflexo* dos padrões locais de organização territorial.

A esse respeito, é importante ter atenção, primeiramente, para o fato de que, não raramente, a escola foi (e ainda é) um “recurso” fartamente utilizado para o atendimento “a conta-gotas” das demandas sociais, resultando de projetos que de forma alguma podem ser reputados apenas à debilidade do poder político local. Reiterando o que já foi afirmado acima, e lembrando as indicações metodológicas de Oliveira, Fernandes e Gramsci, podemos dizer que o rastreamento das formas de produção degradada de escolas e de processos de escolarização nos leva a perceber que essas formas de produção, em grande parte das vezes,

resultavam das formas de acordo e de conciliação entre os mais conservadores mandatários políticos e grupos identificados no cenário político como portadores de projetos de modernização.

Sabe-se que, no Brasil, os municípios eram e são um âmbito propício à permanência e reprodução do conservadorismo. Mas essa constatação não pode ser tratada como um fato sem mediações e variações, induzindo ao erro de se circunscrever as forças conservadoras à escala local de poder. Ao contrário, é necessário reconhecer que o conservadorismo político persiste no âmbito local em proporções impressionantes exatamente porque as forças conservadoras são partes ativas e úteis de relações ramificadas em todas as escalas de poder.

Assim, se muitas vezes é fato que a realização degradada de “políticas públicas” é diretamente efetivada pelo poder municipal, é igualmente verdade que isto se dá com relativo consentimento ativo ou passivo de poderes políticos centrais. Não é a escala de poder atuante na produção dessas políticas, portanto, o que determina seus limites, potências ou instrumentalidades, mas as correlações de forças atuantes nas diferentes escalas e nas suas interrelações. Um desdobramento obrigatório deste raciocínio é o reconhecimento de que, em significativos casos, o município foi o âmbito de formulação e realização de projetos inovadores, que não apenas mostravam ser possível produzir a escola de outros modos, como alimentavam e ampliavam o fôlego das lutas por educação pública de qualidade.

Esse é um aspecto especialmente relevante para a compreensão da coexistência entre antigas e novas demandas. A relação entre “antigo” e “novo”, nesse caso, não pode ser equivocadamente compreendida como relação entre “formas passadas” e “formas presentes”. Trata-se de formas que, apesar de originadas em momentos históricos distintos, mantêm-se como formas *ativas* na produção do tempo presente.

Por isso, “produção precária da escola” e “inovação” não aparecem como estágios sucessivos de produção da escola, nem como modos típicos circunscritos a padrões territoriais distintos. Ao contrário, suas formas de presença no tempo e no espaço são intensamente dinâmicas, expressando mais, na verdade, *os movimentos* de composição das correlações de forças.

É esse dinamismo que marca a expansão da escola pública no Brasil. Enquanto a expansão ia se dando, como uma espécie de saga ainda hoje incompleta, os problemas não sanados podiam persistir em algumas regiões, aparecer nas novas regiões incorporadas à fronteira educacional, e, ainda, persistir ou reaparecer nos grandes centros urbanos, lugares

por excelência das mais bizarras formas de conjugação entre os mais arcaicos e os mais modernos elementos constitutivos da economia e da vida urbana. Do mesmo modo, o surgimento de propostas de escolas inovadoras e bem acabadas não significava enfrentamento à produção precária da escola e, muitas vezes, se dava simultaneamente à reiteração de práticas sistemáticas de precarização das escolas existentes. Exemplos representativos disso são os inúmeros registros de refuncionalização de salas equipadas para atividades especiais, ou de criação de prédios anexos que, apesar de não apresentarem infraestrutura equivalente à dos prédios escolares centrais, possibilitavam o aumento da oferta de vagas, o conseqüente aumento do número de matrículas e, por conseguinte, a aparência geral de que, no fim das contas, as demandas por escolarização elementar estavam sendo atendidas. São exemplos representativos não apenas por terem ocorrido em grande proporção em dado contexto, mas, principalmente, por terem sido “ressuscitados” como recursos úteis *em diferentes contextos temporais e espaciais*. Sua persistência no tempo e sua disseminação no espaço expressam sua *vitalidade* e é essa vitalidade o dado mais significativo da sua participação no presente.

É desse modo, por fim, que, ao longo do tempo, os desafios de responder aos requisitos formativos emergentes, a cada nova conjuntura, convertiam-se em pontos de uma pauta educacional sobrecarregada pela persistência das mais elementares demandas de escolarização, não respondidas para grandes parcelas populacionais.

2 – A questão da expansão na literatura educacional

Esses diversos aspectos não passaram despercebidos pela literatura educacional. Ao contrário, a permanência do tema da expansão escolar na literatura vinculada à administração e planejamento educacional é, nesse sentido, uma espécie de “documento” comprobatório da persistente insuficiência e precariedade da oferta de escolarização elementar, bem como de sua percepção e problematização. Publicações como a série “O ensino no Brasil em...”, do Serviço de Estatística de Educação e Saúde, editada ao longo das décadas de 1930 e 1940¹, e como a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, criada em 1944 e editada a partir de então com regularidade, dão acesso a ricas sequências de textos nos quais o tema da expansão se mantém, ano após ano, como objeto de estudos e de acaloradas discussões. Com frequência,

¹ Trata-se de série destinada à divulgação sistemática de dados estatísticos educacionais, coordenada por Teixeira de Freitas, cujos Prefácios ou Introduções trazem relevantes análises sobre o quadro geral de oferta educacional e os desafios por ele evidenciados, nas referidas décadas.

nesses textos, podem ser encontrados indignados apelos à urgência de ação e variadas proposições de medidas com vistas à superação dos problemas constatados.

Até a década de 1970, no entanto, predomina, nessa literatura, uma espécie de redução do termo *expansão escolar* à questão da *expansão da oferta de vagas* e da *distribuição territorial da escola*, em detrimento de outros aspectos que deveriam ser entendidos como igualmente constitutivos dos processos de expansão. A questão da *diferenciação da oferta formativa*, por exemplo, que, pelo menos desde a década de 1930, já era objeto de ação programática do nível central de governo¹, ensejava discussões, mas configurando uma espécie de via própria de problematização.

De todo modo, a literatura educacional do período não pode ser resumida aos textos mais circunscritos ao campo da administração e planejamento educacional. Ao contrário, ao menos desde os movimentos de discussão e proposição sobre educação pública constituídos na década de 1920, vinha se formando toda uma esfera de debate crítico, especialmente alimentada por educadores, como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, dentre outros, cuja inserção política e acadêmica, e cujo investimento na produção de espaços coletivos de debate e na criação de meios e canais para sua mais ampla difusão e publicização, possibilitavam o aprofundamento das experiências e da discussão sobre os diferentes fatores e aspectos que incidiam sobre o chamado “dilema educacional brasileiro”.

Se levarmos em conta esse conjunto mais diversificado de textos sobre a questão educacional, sem nos atermos aos que tematizavam explicitamente a expansão, veremos que, desde a década de 1920, já era possível colher, na literatura educacional em geral, problematizações capazes de alimentar o delineamento da *expansão escolar como fenômeno de complexa configuração*, envolvendo aspectos como: a) a expansão quantitativa da oferta; b) a distribuição territorial da escola; c) a incorporação de segmentos sociais distintos aos processos de escolarização; e) a duração dos ciclos (etapas e níveis) de formação; f) a duração das jornadas escolares; g) a duração da escolarização obrigatória; h) a diversificação e diferenciação da oferta formativa; e i) a diversificação das funções atribuídas à escola, como instituição especializada, e à escolarização, como processo de institucionalização implicado com a formação societária.

¹ Referimo-nos principalmente, neste caso, às diferenciações da oferta de ensino secundário em termos do estabelecimento de ramos distintos de formação. É interessante observar, neste caso, não apenas a diferenciação entre formação geral e formação profissional, mas a crescente multiplicação de ramos formativos no interior da formação profissional vinculada ao ensino regular, multiplicação esta que se intensificaria e ganharia novos contornos com as Leis Orgânicas da década de 1940.

Uma cronologia do debate educacional a partir de então, que associe documentos como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e o Manifesto “Mais uma vez convocados” (1959), e textos como os de Fernando de Azevedo (1932), Anísio Teixeira ([1957]1979), Florestan Fernandes (1966), Celso de Ruy Beisegel (1974) e Gaudêncio Frigotto (1984), permite apreender não apenas aspectos complexos da expansão escolar *em sua produção histórica*, mas também aspectos relevantes do seu *debate como questão de política pública* e, ainda, aspectos do aprofundamento conceitual e analítico da expansão escolar como um fenômeno de complexa configuração.

A esses documentos e textos, que trazem sínteses reveladoras sobre o processo de expansão escolar do início do século XX até a década de 1970, devem ser somados estudos como os de Spósito (1984 e 1993), Valla (1986), Patto (1987) e Garcia (1992), dentre outros que, especialmente na década de 1980, passam a captar, por diferentes vias, outras faces da expansão lenta e degradada da escola, problematizando o “fracasso escolar”, dando visibilidade ao ponto de vista das famílias em relação às promessas e frustrações associadas à escolarização, evidenciando a presença e o peso dos movimentos sociais na produção de conquistas que, a essa altura, não podiam mais ser unilateralmente entendidas como resultantes de intenções governamentais.

Por fim, dentre os estudos que, a partir da década de 1990, vêm abordando mais diretamente aspectos específicos da expansão escolar, é importante destacar, pelo menos, trabalhos como os de Ferraro (1999 e 2004), Ferraro, Vargas e Machado (2001) e Davies (2004 e 2009), que possibilitam uma maior qualificação das informações estatísticas concernentes aos diferentes segmentos sociais que têm acesso à escolarização e à composição da matrícula no contexto de indução da expansão da oferta promovida por políticas como a conduzida pelo Fundef¹; e trabalhos como os de Cavalieri (2002), Coelho (2009), Maurício (2009) e Cavalieri e Maurício (2012), que vem permitindo o aprofundamento do conhecimento sobre os projetos de ampliação da jornada escolar, seus nexos ou distanciamentos em relação a propostas históricas, como as formuladas por Anísio Teixeira e Darci Ribeiro, bem como seus quadros concretos de realização no presente.

Essa sequência de documentos e textos ajuda tanto a inventariar um amplo leque de aspectos constitutivos da expansão educacional, quanto a agregar esses aspectos em categorias correlatas a âmbitos de ação e problematização relevantes na apreensão e análise do fenômeno em questão, sendo importante destacar, como âmbitos fundamentais para o

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

delineamento da expansão escolar como fenômeno: a) o *alcance* populacional, social e territorial da escola; b) a *duração* dos processos de escolarização e formação; e c) o *escopo* da escola como instituição especializada, bem como da ação e da formação escolar.

3 – Os aspectos constitutivos da expansão escolar

Alcance, duração e escopo parecem ser, de fato, três âmbitos relevantes de agregação de aspectos constitutivos dos projetos e dos processos concretos de expansão escolar, especialmente por ajudarem a discernir os aspectos da vida social sobre os quais incidem as ampliações da presença da escola.

Dito de outro modo, entende-se, neste texto, que os processos de expansão escolar se realizam, historicamente, como processos de ampliação da presença da escola junto à população e ao território, bem como de ampliação da incidência da escola sobre o tempo, as formas e os conteúdos de formação humana, sem que tais ampliações representem, necessariamente, *melhorias*.

No que diz respeito às ampliações de *alcance* populacional, social e territorial da escola, portanto, deve-se atentar para aspectos como:

a) as medidas de incorporação de novos segmentos populacionais à escolarização, seja no caso de ampliação dos segmentos etários que passam a constituir público-alvo da educação escolar, seja no caso de grupos originalmente não alcançados pela escola por questões espaciais, de classe social, gênero ou etnia, dentre outros;

b) as medidas de extensão da presença da escola no território, seja em decorrência das mudanças de referências locais relacionadas à própria definição da escola como instituição especializada (por exemplo, a extensão de escolas para as áreas rurais), seja em decorrência das mudanças territoriais que ensejam expansão das redes escolares (como no caso das expansões urbanas, que implicam a expansão, em alguma medida, de equipamentos urbanos), seja, ainda, em decorrência da própria posição atribuída à escola como equipamento público na composição de sistemas de objetos vinculados a sistemas de ações (SANTOS, 1994) nas políticas territoriais, dentre outros aspectos.

Devem ser considerados, nesse caso, dados como os relativos à ampliação do número de vagas e de estabelecimentos, as mudanças nos padrões de distribuição territorial dos estabelecimentos, a ampliação dos mecanismos de acesso que incidem sobre a incorporação

de novos segmentos sociais, dentre outros aspectos que, isoladamente ou de modo conjugado, alteram, especialmente em termos quantitativos, o alcance populacional, social e territorial da escola.

No que diz respeito às ampliações da *duração* dos processos de escolarização e formação, deve-se atentar para aspectos como:

a) as ampliações dos períodos e das jornadas de escolarização, como as expressas na definição de horas e dias anuais de formação escolar para cada etapa, nível e modalidade de ensino;

b) as expansões verticais do processo de escolarização, como as que se dão na forma de ampliação do número de níveis e etapas de formação, bem como de ampliação do número de anos de estudo definidos para a realização das diferentes etapas, níveis e modalidades de ensino;

c) as ampliações dos “mínimos educacionais”, especialmente no caso da escolarização obrigatória.

Por fim, no que diz respeito ao *escopo* da escola como instituição especializada, bem como da ação e da formação escolar, deve-se atentar, especialmente:

a) para a ampliação e diversificação dos perfis e programas formativos da escola, presente tanto na diferenciação de ramos de formação mais ou menos especializados, mas também em processos mais difusos como os implicados com as variações de conteúdos e componentes formativos que passam a constituir o currículo normatizado e praticado dos diferentes níveis, etapas, modalidades e ramos de ensino;

b) para as próprias diversificações e diferenciações de vias formativas oferecidas pelo sistema escolar, na forma de modalidades específicas ou de percursos de escolarização específicos, ainda que inscritos na própria escolarização regular (como no caso dos programas de aceleração de aprendizagem), implicando diversificações de duração e de currículo que impõem formações não equivalentes, ainda que promotoras do mesmo tipo de certificação;

c) para a ampliação do que se considera *ação escolar* e, portanto, ampliação dos conjuntos de tarefas que passam a ser realizadas pela escola, especialmente no caso daquelas que, por sua presença persistente no âmbito da ação escolar, são naturalizadas como responsabilidade da escola.

Deve-se atentar, neste último caso, para o fato de que não se trata da simples *incorporação* de novas *tarefas educativas*, em sentido específico, ou *formativas*, em sentido ampliado. Como já insisti em trabalho anterior (ALGEBAILLE, 2009), muitas vezes, a atribuição de sentidos educativos ou formativos a determinadas ações ou componentes curriculares não é mais que uma forma de legitimar e justificar a transferência, para a escola, de tarefas que deveriam estar a cargo de outras políticas setoriais. A análise dessas formas de ampliação do escopo da escola requer, nesse sentido, que não estipulemos, a priori, o que supostamente *é ou não próprio da escola*. O movimento analítico deve se dar em sentido contrário, ou seja, de *reconhecer* aquilo que, mesmo não sendo originariamente escolar, e mesmo não correspondendo às nossas expectativas do que seja ou venha a ser a escola, tenha *se tornado escolar* em decorrência de sua presença concreta e incorporação real no conjunto de ações que hegemonicamente se passa a considerar *escolares*.

4 - A diferenciação formativa em curso a partir da década de 1990: algumas características e considerações

A *diversificação* das vias formativas em um sistema educacional não é um dado novo nem, em si e por si, “negativo”. É, na verdade, um elemento estruturante da constituição e organização da oferta escolar e, por conseguinte, das formas possíveis de escolarização.

No Brasil, porém, tal diversificação assumiu historicamente, de modo particularmente intenso, feições delineadoras de um tipo específico de escola centralmente definido pela desigualdade do acesso à educação como suposto direito. Em outros termos, a diversificação da oferta, feita sob o argumento “clássico” de que a maior incorporação dos diferentes segmentos educacionais à escola requer a adequação da oferta a necessidades e possibilidades de escolarização distintas, parece ter se constituído no Brasil menos como um mecanismo de ampliação efetiva do “acesso à escola” e mais como um dispositivo de *diferenciação da escola e da escolarização* para os diferentes segmentos populacionais.

Na primeira metade do século XX, já se podia identificar a constituição de diferentes vias formativas, vias estas, em geral, delineadas e socialmente percebidas com alguma precisão: educação regular propedêutica destinada aos segmentos sociais de média e alta renda, para quem o ingresso no ensino superior estava razoavelmente previsto; educação regular para as classes populares, orientada para a contenção de sua escolarização à formação elementar e à formação profissional simples; educação supletiva destinada aos segmentos

impossibilitados de dar curso, na idade esperada, até mesmo à formação regular simples; e educação profissional por fora da escola regular, constituída por um emaranhado de cursos de durações, conteúdos, níveis e propósitos formativos ou sociais muito diversificados. Neste último caso, deve-se observar a instrumentalidade desse eixo de oferta formativa para o suprimento rápido de mão de obra não especializada (ou de baixíssima especialização) para um mercado de trabalho cuja expansão combinava de modo perverso o “moderno” e o “arcaico”, mas também para os interesses particularistas dos segmentos que passam a operar, com lucro, as novas vias formativas financiadas direta ou indiretamente pelo fundo público.

Na década de 1990, é possível observar a persistência dessas vias, em linhas gerais, mas é igualmente necessário atentar para a multiplicação de vias formativas “alternativas” para as classes populares, constituídas nos interstícios entre escolarização regular, escolarização supletiva e formação profissional. Essa *multiplicação* é especialmente relevante para a discussão aqui pretendida, por seus potenciais efeitos objetivos e subjetivos. Afinal, enquanto as novas vias formativas vão alocando diferenciadamente os diversos segmentos populacionais na educação escolar, as variações que as distinguem qualitativamente são frequentemente postas em segundo plano por discursos que enfatizam e festejam a ampliação da oferta, das taxas de escolarização e dos anos de escolaridade da população.

O levantamento e análise das medidas, programas e ações instituídos pelo nível central de governo, no Brasil, a partir de meados da década de 1990¹, fornece um panorama impressionante da multiplicidade de vias que constituem, hoje, o quadro geral das oportunidades de escolarização. No período em questão, é possível identificar mais de 30 (trinta) programas cuja incidência sobre a escolarização se dá, inegavelmente, na forma de instituição de uma diferenciação de vias formativas que, em grande parte das vezes, longe de representarem univocamente uma expansão da escolarização, reiteram a conjugação de ampliações compensatórias e reduções que caracteriza todo o processo de expansão escolar como expansão desigual no país.

¹ A pesquisa dessas medidas, programas e ações foi realizada por meio de projeto vinculado ao Programa de Prociência (2009-2012) e ao estágio pós-doutoral, referidos anteriormente, e aprofundada em trabalho associado coordenado pela Prof^a Sonia Rummert, com a participação da Prof^a Jaqueline Ventura, ambas da Universidade Federal Fluminense, com vistas à consecução de trabalho encomendado pelo GT Trabalho e Educação da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação - ANPED, em 2011. Os resultados desse trabalho, apresentados em Rummert, Algebaile e Ventura (2012), envolvem a identificação de 36 (trinta e seis) programas sociais ou educacionais, instituídos a partir de 1994, e modificados por diferentes medidas normativas, cuja incidência sobre a escolarização se dá, inegavelmente, na forma de instituição de uma diferenciação de vias formativas que, em grande parte das vezes, longe de representarem univocamente uma expansão da escolarização, reiteram o movimento de conjugação de ampliações compensatórias e de reduções que caracteriza todo o processo de expansão escolar como expansão desigual no país.

Dentre os programas criados e modificados por diferentes medidas normativas, alguns incidem sobre a escolarização regular, especialmente no caso do ensino fundamental, concorrendo para a ampliação no número de crianças e jovens escolarizados, mas segundo percursos diferenciados de formação por dentro da própria educação regular. Destacam-se, neste caso, os programas de Aceleração de Aprendizagem, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Bolsa Escola e seu substituto, Bolsa Família, o Programa Segundo Tempo e o Programa Mais Educação.

Outros programas criam diferenciações internas na escolarização de jovens e adultos, estabelecendo vias distintas com caráter e qualidade formativa igualmente distintos. Os exemplos, neste caso, são muitos, envolvendo uma multiplicidade de sucessões, fusões e modificações cujo detalhamento não é possível nos limites deste artigo. Podem ser listados, neste caso, os seguintes programas: Programa Alfabetização Solidária, Brasil Alfabetizado, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem (incorporando não só ao Agente Jovem, mas outros programas de linhagem próxima, como Escola de Fábrica e Saberes da Terra), Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e sua mutação rumo ao Proeja FIC, Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (Profae), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), Rede Nacional de Certificação Profissional e Formação Inicial e Continuada (Rede Certific), e programas e cursos que passam a compor o Plano Nacional de Qualificação – PNQ (2003).

Há também programas que integram o campo da educação de jovens e adultos, sem, contudo, vincular-se de forma central à elevação da escolaridade. Podem ser lembrados, neste caso, os programas e cursos que passam a compor o Plano Nacional de Educação Profissional – Planfor (1995-2003), e programas variados como Juventude Cidadã, Soldado Cidadão, Pintando a Liberdade – Inserção Social por Meio da Produção de Material Esportivo, Reservista Cidadão, Mães da Paz, Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo) e Mulheres Mil.

Com esses programas e com as novas medidas de expansão da oferta de educação básica nas suas diferentes etapas, é possível afirmar que o maior alcance social e territorial da escola, bem como a (por vezes) maior duração da escolarização, dão-se em um contexto de uma crescente incorporação de segmentos sociais à formação escolar. Essa maior

incorporação, no entanto, vem sendo acompanhada de uma reiterada e crescente diversificação formativa que não supera (e, em diversos casos, até torna mais aguda) a tendência histórica ao descompasso entre a produção de novos e avançados requisitos e formatos de escolarização e a consolidação do acesso de grande parte da população aos requisitos mínimos de formação escolar.

Outro aspecto a destacar, portanto, é que essa diversificação formativa se dá frequentemente na forma de multiplicação de vias formativas que não têm significativa equivalência entre si, a não ser equivalência formal, observando-se, dentre outros aspectos: a intensificação de diferenças de duração e do conteúdo formativo da escolarização; a diferenciação das bases institucionais que referenciam a realização e o exercício do processo formativo (a tão propalada intersetorialidade, por exemplo, está envolvendo sublocação da infraestrutura instalada, consolidação de estruturas díspares para os processos formativos em cada “programa”, dentre outros problemas que desorganizam a percepção dos estudantes e de suas famílias a respeito das responsabilidades relativas ao direito à educação); a diversificação das equipes profissionais, no que diz respeito ao seu caráter permanente ou temporário, às suas formas e requisitos de formação e treinamento, à sua remuneração e à sua estabilidade ou instabilidade.

A análise das características organizacionais e de aspectos das formas concretas de implementação de parte desses programas permite ainda indicar suas implicações com:

a) Uma complexa diferenciação institucional, que não ocorre só pela via da existência de instituições educacionais distintas funcionando em estabelecimentos distintos, mas também pela via, cada vez mais disseminada, da coexistência de diferentes instituições ou programas em uma mesma instalação. Observa-se, neste caso, especialmente, a reiteração de antigas práticas de utilização sistemática da infraestrutura escolar para a realização de ações muito propagandeadas, mas pouco conhecidas. Essa sobreutilização das bases institucionais para a realização de ações variadas nos seus conteúdos, formatos organizacionais e formas de gestão pode implicar, também, a necessidade de convívio cotidiano entre equipes profissionais constituídas a partir de critérios diferenciados e organizadas segundo regimes e condições de trabalho desiguais, incitando relações concorrenciais e tendencialmente tensas e desagregadoras;

b) Significativas alterações das condições de transparência, visibilidade, percepção e reconhecimento social da educação como serviço e como direito. Há uma nítida perda da capacidade de acompanhamento e controle social das ações e do financiamento, já que as

durações variadas de cada programa, suas diferenças curriculares, sua realização por meio de parcerias entre diferentes setores governamentais (intersetorialidade), entre diferentes níveis de governo e entre instituições públicas e organizações privadas, e as frequentes mudanças nos próprios formatos de cada programa, dentre outros aspectos, dificultam o acompanhamento dos seus dados de realização e impõem limites e fragilidades às informações vinculadas aos indicadores de gestão educacional, de escolarização e de escolaridade. A própria publicização dos dados concernentes a cada programa é irregular e não raramente pouco clara, apresentando, inúmeras vezes, um caráter meramente publicitário que, longe de dar sólida visibilidade sobre o efetivo acesso à formação escolar, segundo as concretas formas e condições de escolarização, concorre mais para difundir impressões gerais de impactos não comprovados e para “borrar” o próprio significado dos dados regularmente difundidos sobre a educação básica. Essa profusão de programas e o uso reiterado de publicidade impõem uma percepção social de ampliação da ação do Estado que, no entanto, torna-se cada vez mais difícil de mensurar no que diz respeito ao alcance populacional, à duração, etc.

c) A consequente complexificação das possibilidades de agregação de usuários e de profissionais e *entre* usuários e profissionais, em decorrência dos baixos vínculos institucionais de ambos os segmentos e da inevitável diversificação da experiência de escolarização como experiência coletiva, compartilhada, com evidentes danos à constituição das movimentações sociais que seriam fundamentais para tensionar os governos e disputar efetivamente o conteúdo, a forma e os objetivos da política educacional e das ações que a constituem.

Breves considerações finais

A análise dos programas, medidas e ações implicados, hoje, com a expansão do acesso à escola e com a ampliação do tempo de escolarização, requer cuidados. Especialmente no caso de generalizações que apaguem as movimentações contraditórias que também, inegavelmente, constituem os processos de realização de cada programa e de suas interrelações. Há programas, como, por exemplo, o Pronera e o Mais Educação, que representam, sob diversos aspectos, conquistas ou possibilidades de conquistas em termos da ampliação efetiva das oportunidades formativas, em franca oposição ao movimento de aligeiramento da formação escolar, representado pelos programas de aceleração de aprendizagem.

No entanto, é preciso reconhecer que os *efeitos de conjunto* dessa multiplicidade de programas têm, por si, problemas que não podem ser desprezados e que, não raramente, reduzem as potencialidades positivas de um ou outro programa, isoladamente.

Conjugados, os aspectos aqui apresentados concorrem para a manutenção de experiências de escolarização marcadas pela efemeridade e descontinuidade na relação com a escola e pelo conseqüente baixo enraizamento institucional, tal como evidenciado por Ferreira (2010), em seu estudo sobre as desiguais trajetórias de escolarização de jovens pobres no Rio de Janeiro. Como conjunto, portanto, eles constituem um importante núcleo de problemas decisivos na configuração da educação brasileira, devendo, por isso, ocupar lugar central na pauta de questões concernentes ao debate sobre a escola pública efetivamente referida à educação como direito social, bem como sobre as formas de realização da expansão escolar que podem promovê-la.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Fernando de. *Novos caminhos e novos fins: a nova política de educação no Brasil*. Subsídios para uma história de quatro anos. São Paulo: Melhoramentos, 1932.
- BEISEGEL, Celso de Rui. *Estado e Educação Popular: um estudo sobre a educação de adultos*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, Vozes, 1998.
- CAVALIERI, Ana Maria. Quantidade e racionalidade do tempo de escola: debates no Brasil e no mundo. Teias (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 6, p. 116-126, 2002.
- CAVALIERE, Ana Maria; MAURÍCIO, Lúcia Velloso. A ampliação da jornada escolar nas regiões nordeste e sudeste: sobre modelos e realidades. Revista Educação em Questão (UFRN. Impresso), v. 42, p. 251-273, 2012.
- COELHO, Ligia Martha. História(s) da educação integral. Em Aberto, v. 22, p. 83-96, 2009.
- DAVIES, Nicholas. Governo Fernando Henrique Cardoso e o Programa Toda Criança na Escola: a fragilidade das estatísticas oficiais. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 83, n.203/205, p. 23-43, 2004.

_____. A privatização por omissão: a participação das redes estadual e municipais de educação básica no Rio de Janeiro em 2006, na comparação com a rede privada. Revista HISTEDBR On-line, v. 33, p. 42/33-63, 2009.

FERNANDES, Florestan. *Educação e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus - Edusp, 1966.

_____. *Mudanças sociais no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974.

_____. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____. *A revolução burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FERRARO, Alceu Ravanelo. Diagnóstico da escolarização no Brasil. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, n.12, p. 22-47, 1999.

_____. Da universalização do acesso à escola e da qualidade das estatísticas da educação. Cadernos de Educação (UFPEL), Pelotas, RS, v. 13, n.23, p. 57-75, 2004.

FERRARO, A. R.; VARGAS, E. L. B.; MACHADO, N. C. F. Qualidade das estatísticas originadas dos registros escolares: um estudo exploratório no Bairro Fragata, na Cidade de Pelotas/RS. Sociedade em Debate (UCPel), Pelotas, v. 7, n.3, p. 47-76, 2001.

FERREIRA, Mônica Dias Peregrino. *Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. *Segurança, território e população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista*. São Paulo: Cortez, 1984.

GARCIA, Regina Leite. No Cotidiano da Escola: pistas para o novo. Cadernos do CEDES (UNICAMP), Campinas, v. 28, p. 49-62, 1992.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Volume 3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. *Cadernos do cárcere*. Volume 5. O Risorgimento. Notas sobre a história da Itália Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Escritos, representações e pressupostos da escola pública de horário integral. Em *Aberto*, v. 22, p. 15-31, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira*. Crítica à razão dualista. In: *Estudos Cebrap*, v. 2. São Paulo: Cebrap, p. 3-82, 1972.

_____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PATTO, Maria Helena de Souza. *A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia*. Tese de Livre Docência, IPUSP, 1987.

RUMMERT, Sonia Maria; ALGEBAILLE, Eveline; VENTURA, Jaqueline. Educação e formação humana no cenário de integração subalterna no capital-imperialismo. In: SILVA, Mariléia Maria da; EVANGELISTA, Olinda; QUARTIERO, Elisa Maria (Orgs.). *Jovens, Trabalho e Educação: A conexão subordinada de formação para o capital*. 1ªed. Campinas: Mercado de Letras, p. 15-70, 2012.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SPOSITO, Marília Pontes. *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*. São Paulo: Loyola, 1984.

_____. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares*. São Paulo: Hucitec, 1993.

TEIXEIRA, Anísio. A educação escolar no Brasil. In: PEREIRA, Luiz e FORACCHI, Marialice M. *Educação e sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional, 1979.

TEIXEIRA DE FREITAS, M.A. Introdução. In: *O ensino no Brasil em 1941*. Ministério da Educação e Saúde. Serviço de Estatística da Educação e Saúde. Rio de Janeiro: IBGE, p. XI a XIX, 1946.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mário Augusto. Prefácio. In: *O ensino no Brasil em 1933*. Ministério da Educação e Saúde. Serviço de Estatística da Educação e Saúde. Rio de Janeiro: IBGE, p XI-XIX, 1950.

VALLA, Victor Vincent. *Educação e favela*. Petrópolis, Vozes, 1986.

Submissão: Maio de 2013
Publicação: Julho de 2013