

Educação Prioritária em Portugal e no Brasil: a difícil tarefa de priorizar em contextos de vulnerabilidade educacional¹

Ana Carolina Christovão²

Rodrigo Castello Branco³

Resumo

O principal objetivo deste artigo é comparar a experiência portuguesa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) com a recente iniciativa, em cenário brasileiro, das Escolas do Amanhã (2009). A pesquisa se desenvolve, primeiramente, a partir da análise dos instrumentos legais de implementação dos programas, com o intuito de traçar um perfil sobre cada um deles. Em seguida, serão aprofundadas, de modo comparativo, suas principais características. Finalmente, serão problematizados os sentidos atribuídos a estas políticas e se, e de que forma elas poderiam estar associadas a um mesmo processo global.

Palavras-chave

Educação Compensatória; Territórios Educativos de Intervenção Prioritária; Escolas do Amanhã; Portugal; Brasil.

Priority Education in Portugal and Brazil: the difficult task of prioritizing education in contexts of vulnerability

Abstract

This paper aims to compare the Portuguese experience of the Educational Territories of Priority Intervention (TEIP) with the recent initiative developed within Brazilian grounds, The Schools of Tomorrow (2009). The research is centered, firstly, in the analysis of the legal policies that enabled their implementation, so as to draw a profile on each one of them. Then, their main characteristics will be comparatively discussed. Finally, each program will have its features' meanings put into review, so as to understand if and in which ways they could be associated within a same global process.

Keywords

Compensatory Education; Educational Territories of Priority Intervention; Schools of Tomorrow; Portugal; Brazil.

Introdução

O presente trabalho aborda o problema das desigualdades educacionais. Parte da constataçãode que, ao longo das últimas décadas, as desigualdades educacionais motivaram a elaboração de políticas (bem como de inúmeras pesquisas) que buscavam lidar com este problema. Assim, duas possibilidades principais foram elencadas: as políticas de dessegregação ou integração, como o *busing* (que visavam a mistura de alunos de diferentes grupos raciais nas mesmas escolas); e as políticas de ação afirmativa ou discriminação positiva, como os programas prioritários ou compensatórios⁴, (que defendiam que investimentos educacionais maciços fossem direcionados a grupos específicos da população, neste caso aos mais desfavorecidos, de modo a buscar diminuir as distâncias entre eles e os mais favorecidos). Aqui, focaremos o segundo caso.

O principal objetivo deste artigo é comparar a experiência portuguesa dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) com a articulação entre três recentes iniciativas em cenário brasileiro: o programa federal Mais Educação (lançado em 2007), o programa da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ), Escolas do Amanhã (2009), e seu programa articulado Bairro Educador. Tal comparação visa observar potencialidades e fragilidades dos TEIPs ao longo de suas três gerações (1996, 2008 e 2012), de modo a servir como exemplo para a nossa pouca experiência no tocante às políticas de educação prioritária. De acordo com Ferreira e Teixeira (2010), o caso português traria especificidades em relação a outras nações europeias, por comportar desafios que iriam além da problemática da escolarização dos grupos mais desfavorecidos, pois diriam respeito ao sistema como um todo. Observa-se que, no caso brasileiro, semelhante característica se sobressai; como aponta Melo (1982), aqui, o fracasso escolar consistiria em regra, não exceção. Logo, a noção de educação prioritária assumiria conotações particulares nestes dois casos.

A criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, em 1996, sucede outras medidas do governo português que, a partir do final dos anos 1980, preocupam-se com os processos de escolarizações próprios a grupos específicos da população, como a criação das Escolas de Intervenção Prioritária, ou dos currículos alternativos, ambos em 1988. A proposta dos TEIPs inicia-se pelo ajuste das condições espaciais da oferta educativa aos projetos já existentes das comunidades, por meio do estabelecimento de relações de parcerias com outras entidades e da maximização da eficiência na gestão dos recursos. Estão embasados na elaboração de projetos plurianuais para os territórios e na flexibilização organizacional das escolas.

As iniciativas dos TEIPs 2 e 3 estariam centradas no aprofundamento e na ampliação de tais medidas relacionadas ao princípio de discriminação positiva ou de ação afirmativa, que se espalhou por todo o globo a partir da segunda metade do século XX.

Assim, o programa Mais Educação, lançado pelo Ministério da Educação brasileiro, a partir de 2007, teria como inspiração original o modelo europeu das Cidades-Educadoras⁵. Seu principal objetivo seria “compensar o baixo rendimento escolar de alguns alunos e com isso melhorar a qualidade do ensino, através do aumento do tempo de permanência e do incremento de outros tipos de atividades educacionais” (SILVA, 2013, p.11). Suas ações estariam centradas no reforço escolar, além de outras relacionadas a esporte e lazer, cultura, direitos humanos, saúde, etc. A principal ideia do programa seria traduzir-se, portanto, num mecanismo indutor para que municípios e estados desenvolvam suas próprias ações, que podem e devem incluir organizações da sociedade civil.

São estes os casos dos programas Escolas do Amanhã e Bairro Educador, desenvolvidos, a partir de 2009, pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, de forma articulada. O primeiro teria como objetivo reduzir a evasão escolar e melhorar o desempenho dos alunos que moram em áreas conflagradas da cidade. O segundo, desenvolver o modelo de gestão de parcerias, que visa tornar a comunidade de extensão da escola, integrando o processo ensino-aprendizagem à vida cotidiana. Ou seja, verificam-se, inicialmente, afinidades claras entre os objetivos declarados das iniciativas portuguesa e brasileira. Este artigo buscará demonstrar esta possibilidade, além de trazer os primeiros resultados sobre a comparação de seus efeitos.

A pesquisa se desenvolve, primeiramente, a partir da análise dos instrumentos legais de implementação dos programas, com o intuito de traçar um perfil sobre cada um deles. Em seguida, serão aprofundadas, de modo comparativo, suas principais características. Enquanto, no caso português, nota-se um acúmulo de literatura sobre o tema que possibilitará uma breve revisão bibliográfica; no caso brasileiro, não se dispõe ainda de expressiva produção acadêmica, visto sua recente implementação. Assim, o artigo contará com as primeiras observações empíricas a respeito da eficácia de tais programas, que tomam como base o banco de dados disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro. Finalmente, serão problematizados os sentidos atribuídos a estas políticas e se, e de que forma elas poderiam estar associadas a um mesmo processo global, que: 1) atribui importância central à educação no combate às desigualdades sociais que rompem os muros propriamente escolares; e 2) amplia a sua responsabilidade para além do Estado, buscando compartilhá-la com toda a sociedade.

A noção de “Educação Compensatória” – da construção à crítica

Em vistas da expansão educacional, a Sociologia da Educação apresentou um enorme desenvolvimento a partir dos anos 50 e 60, principalmente em países como Estados Unidos, Inglaterra e França (KARABEL e HALSEY, 1977; NOGUEIRA, 1995). Isto porque, de acordo com Dandurand e Ollivier,

nos países de capitalismo avançado, o pós-guerra é caracterizado por um movimento acelerado de modernização e por uma vontade de renovação social, que no plano político tomará a forma do Estado de Bem-Estar Social... A educação é um dos espaços importantes de aplicação deste projeto político (DANDURAND e OLLIVIER, 1991, p.121).

Se, por um lado, a partir deste período, desenvolvem-se teorias funcionalistas da educação como a de T. Parsons (1961) ou B. Clark (1961), bem como a teoria econômica do capital humano, elaborada, primeiramente, por T. Schultz (1961); por outro lado, também tem início o chamado empirismo metodológico, que fomentará as bases para o debate sobre as desigualdades educacionais. Portanto, é também a partir do pós-guerra, que começam a repercutir os resultados de grandes levantamentos, por meio de pesquisas empíricas sistemáticas, que vinham sendo realizados com o apoio dos governos destes países. Tais estudos apontavam para uma forte relação, nas sociedades ocidentais industrializadas, entre a educação e os processos de estratificação e mobilidade social, assim como para os efeitos colaterais da expansão da escolarização que vinha ocorrendo, como o acirramento das desigualdades educacionais, percebidas com as disparidades entre os grupos sociais. Neste contexto, consolidou-se, então, a problemática, hoje clássica, das desigualdades de oportunidades educacionais (de acesso e de sucesso) e a demanda por oportunidades igualitárias. Esta, por sua vez, deu origem às interpretações culturalistas, para as quais as disparidades culturais entre os grupos sociais explicariam as desigualdades educacionais.

Segundo Forquin, pautando-se pela noção de “déficit” linguístico ou cognitivo, desenvolvida entre outros por B. Bernstein (1979), surge a

hipótese de que uma intervenção educativa precoce e sistemática poderia aumentar a educabilidade, isto é, a capacidade de adquirir conhecimentos escolares pela criança considerada como ‘culturalmente deficitária’ ou ‘desfavorecida’ (FORQUIN, 1995, p. 45).

Justamente esta hipótese estaria na base das estratégias compensatórias de ensino, dirigidas aos grupos desfavorecidos, iniciadas nos Estados Unidos, a partir dos anos 60, por meio de programas como Head Start⁶ e Title I⁷, por exemplo, e que têm como meta lidar com os obstáculos em torno da igualdade de oportunidades identificados a partir daquele momento. De acordo com Nogueira (1990, p.53), tais programas de educação compensatória, implementados no quadro de “guerra contra a pobreza”, resguardariam uma ideia de “correção das desigualdades escolares”, por meio de medidas assistenciais e pedagógicas que visam compensar as “desvantagens materiais dos grupos socialmente desfavorecidos e das supostas carências culturais resultantes de um ambiente familiar pouco estimulante”.

No entanto, segundo Madaus et al (2008), as avaliações a respeito destes programas (que apontavam para seu baixo impacto, principalmente diante de seus volumosos investimentos), acompanhadas da repercussão de estudos como o Relatório Coleman (2008)⁸ ou dos achados de Jencks (2008)⁹, levaram, logo em seguida, a uma “visão bastante pessimista”, que negaria a “crença tradicional na eficácia da reforma social, através da ênfase em maiores e melhores programas educacionais” (MADAUS *et al*, 2008, p.88). Deste modo, a escola parecia, de fato, incapaz de promover igualdade¹⁰.

Tal discussão vai ao encontro dos argumentos de Kantor e Brenzel (1992), acerca da crise da educação urbana, entre 1945 e 1990. Para eles, apesar de séries de investimentos em programas de enfrentamento a este problema, as escolas permaneceram em crise. Fossem as propostas liberais ou conservadoras, ambas ignoravam a relação entre o desenvolvimento da educação pós- Segunda Guerra e as mudanças na sociedade e na economia, concentrando-se apenas nas questões da política educacional em detrimento das tendências, de longo prazo, dos contextos sociais e econômicos nos quais as escolas estavam inseridas. Daí o fracasso das reformas dos anos 60. Poucos autores teriam escrito sobre estas questões, tendo destaque o trabalho de W. Wilson (1987), que já apontaria para a relação entre as desigualdades urbanas e as desigualdades escolares. Kantor e Brenzel (1992) chegam à conclusão de que, ao alcançar os anos 90, as escolas urbanas viram a sua situação agravada, por um lado, pela reorganização do espaço social, marcada pela forte concentração da pobreza em determinados locais, o que intensificava os problemas educacionais; e, por outro, pela persistência das estruturas burocráticas das próprias escolas, que dificultavam a possibilidade de estas responderem, efetivamente, ao novo contexto social que as abarcava. Paralela-

mente a estes impasses, emergiam dúvidas a respeito da capacidade dos processos de escolarização em reverter o quadro de pobreza dos filhos das famílias de baixa renda e de minorias. Ou seja, diante do exposto, apenas a reforma escolar não seria suficiente para lidar com todos estes problemas que remeteriam ao urbano.

A introdução de programas de Educação Compensatória (ou Prioritária) em contextos de vulnerabilidade – os casos de Portugal e Brasil.

Portanto, as primeiras experiências de programas de educação compensatória ocorreram nos Estados Unidos; mas em seguida em outros países, como Inglaterra e França. De acordo com Cavaliere (2014), o modelo empregado na Inglaterra, a partir de 1968, “Educational Priority Areas”, teria sido inspirado pela proposta americana. Este por sua vez, teria inspirado os franceses, em sua criação das “Zones d’Éducation Prioritaires”, a partir dos anos 80. Deste modo, tais ações teriam servido como principais referências para demais países, na elaboração de programas próprios de educação compensatória, como foram os casos de Portugal e Brasil.

Para estes dois últimos, o que chama atenção, primeiramente, é o contexto histórico no qual os novos programas se inserem, que contrasta fortemente com o que pautava os países que lhe serviram como modelo. As políticas de educação compensatória, ou prioritária – como passa a ser denominada na Europa, seriam, em princípio,

políticas educativas destinadas a certas categorias da população com o propósito de reduzir as desigualdades de escolarização e sucesso escolar de que eram vítimas, por meio de um tratamento preferencial que consiste em dar mais (ou melhor, ou de outra maneira) aos que possuem menos (ROCHEX, 2011, p. 871).

Porém a quem priorizar em países marcados pelos baixos índices educacionais? É neste sentido que, as histórias de Brasil e Portugal, no século XX, guardam semelhanças. Não se trata aqui de traçar um panorama em paralelo, a fim de esmiuçar essas aproximações, mas de indicar que em ambos os países se solidificaram ditaduras e identificar quais políticas voltadas para educação estes governos propuseram.

No caso português, Salazar esteve no poder de 1926 a 1974, no chamado Estado Novo. Já no Brasil, tivemos o governo militar de 1964 a 1985, que abaixou salários de professores como forma de desestimular a docência; mesmo com a

promulgação de uma Lei de Diretrizes e Bases, em 1971, deu-se mais importância ao ensino profissionalizante do que estímulo à educação básica. Em Portugal, os índices de analfabetismo eram grandes, discrepantes se comparados com outros países europeus. No início do século XX, 80% da população ainda era iletrada, quando países como Itália e Espanha já haviam reduzido os níveis para 50%. Portugal, nos anos 60, possuía mais da metade da população analfabeta. Apenas nos anos 90 que as taxas caem para 11% (SOARES, 2010). Situação parecida relativa ao analfabetismo ocorria no Brasil. Segundo dados do Censo 2000 do IBGE, nos mesmos anos 60, 40% dos brasileiros ainda eram analfabetos, e nos anos 90, ainda somávamos 20% (CORRÊA, 1979). Considerando a dimensão territorial e a população do país, ainda havia muita gente sem ler e escrever.

Logo após o fim da ditadura em Portugal, houve iniciativas de democratizar a educação; no entanto, apenas em 86 surge a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE). É com essa lei que se abre caminho para descentralizar o sistema educativo e proporcionar mais autonomia às escolas. A reboque, entre finais dos anos 80 e início dos 90, decretos e leis buscam enfatizar e consolidar esses objetivos. Se nos EUA, França e Inglaterra esta discussão já estava mais avançada, nesses dois países ainda havia caminhos mais básicos a se percorrer; a desigualdade social, mais latente e imiscuída nos grandes centros urbanos, demandava atenção especial, principalmente nas áreas mais desfavorecidas. Se a lei que sistematizava o ensino em Portugal surge por volta de dez anos após o fim do governo salazarista, também no Brasil precisamos do mesmo intervalo para ser elaborada a nova Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, buscando também a democratização do ensino (PEREIRA e TEIXEIRA, 2008).

Compreendendo os “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” – TEIPs.

Neste contexto são elaborados os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), criados a partir do Despacho nº 147-B, do Ministério da Educação, em 8 de julho de 1996. Segundo este despacho, o objetivo do TEIP seria de:

Criar condições que permitam garantir a universalização da educação básica de qualidade e promover o sucesso educativo de todos os alunos e, muito particularmente, das crianças e dos jovens que hoje se encontram em situações de risco de exclusão social e escolar (MINISTERIO DA EDUCAÇÃO, 1996, p. 10.719).

A partir da identificação de áreas deficitárias, se propõe que haja igualdade no acesso e no sucesso escolar da população, diminuindo taxas de evasão e abandono dos meios de ensino. Como influência para a criação dos TEIP, como uma ação de educação prioritária, pode-se colocar o projeto ZEP (Zones d'Education Prioritaires), francês, de “zonas de educação prioritária”, de 1981 e o Educational Priority Areas, nos anos 60, na Inglaterra. O primeiro programa TEIP estabeleceu-se a partir do ano letivo 1996-1997. Foi apenas em 2008, mais de dez anos depois, que foi retomado, chamado de TEIP 2, tomando como ponto de partida o ano letivo 2008-2009; e mais recentemente, o TEIP 3, que começa no ano letivo de 2012-2013¹¹.

No decreto de estabelecimento de cada TEIP há uma lista de objetivos que, por mais que estejam postos de formas diversas, dialogam entre si e se assemelham. É possível fazer um apanhado geral dos objetivos principais a partir da análise do que foi proposto em cada despacho. O TEIP, visando diminuir a desigualdade de oportunidades, pretendia melhorar o ambiente educativo, focando principalmente no acesso à cultura como meio de atingir um “clima escolar” mais acolhedor; melhorar a qualidade de aprendizagem, no percurso e nos resultados, promovendo reforço escolar e buscando novos projetos pedagógicos; promover visão integrada e articulada da escolaridade, através da aproximação entre os três ciclos da educação básica; a ligação possível entre escola e “vida activa”, de forma que a escola não se isole do cotidiano, mediando a relação escola-aluno-família, assim como a integração da escola com a comunidade do território, incorporando as dinâmicas sociais dos arredores e promovendo essa interação.

A atuação do TEIP se dá tanto na área geográfica (através do conceito de territorialização), no administrativo, no educativo e no social. A proposta dos TEIPs inicia-se pelo ajuste das condições espaciais da oferta educativa aos projetos já existentes das comunidades, por meio do estabelecimento de relações de parcerias com outras entidades e da maximização da eficiência na gestão dos recursos. Estão embasados na elaboração de projetos plurianuais para os territórios e na flexibilização organizacional das escolas. Cada agrupamento agraciado pelo projeto TEIP possui autonomia para decidir como irá proceder em seus objetivos, a partir de quatro eixos de atuação: aprendizagem, ambiente educativo, cidadania e formação e avaliação docente e não-docente. Para cada agrupamento, há uma equipe principal, dividida em subequipes, responsáveis pela gestão do projeto: equipe de Coordenação; equipe de Autoavaliação; um Gabinete de Apoio ao Aluno e à Família e um Técnico Oficial de Contas. Na busca pelo currículo alterna-

tivo e projetos pedagógicos diferenciados – pois, para muitos pesquisadores, o TEIP deveria funcionar como uma busca de novos métodos de ensino – a autonomia de cada escola e a possibilidade de autoavaliação (em detrimento de avaliação externa) são muito importantes (RIBEIRO, 2011).

O programa TEIP, diferente das Escolas do Amanhã no Brasil, já possui bibliografia mais extensa, que em certos casos se deteve em estudos de casos específicos cujos objetivos eram verificar sucessos e insucessos do mesmo. Não buscando dar conta de todos os pontos positivos e negativos levantados, enumeram-se alguns dos resultados levantados por pesquisadores sobre o TEIP (ABRANTES *et al*, 2011; LOPES, 2011; CORREIA *et al*, 2012; FERREIRA e TEIXEIRA, 2010; CANÁRIO, 2004).

Uma das principais dificuldades enfrentadas reside na própria estipulação de cada escola enquanto TEIP. Primeiro, certas famílias muitas vezes não se sentiam confortáveis com o fato da escola de seus filhos ser de “educação prioritária”, como se isso denotasse um déficit; isso é resultado de um pensamento estigmatizante contra a ideia de “pobreza” (intelectual, material), que resulta na pouca participação dos pais. Além disso, professores, também em alguns casos, criavam uma visão desvalorizada dos alunos, não contribuindo para a melhoria no aprendizado, fazendo com que a própria escola não se aceitasse enquanto um território de educação prioritária.

Enquanto pontos positivos, pode-se destacar o fato de escolas estarem revestidas de mais equipamentos e materiais didáticos, maior envolvimento da comunidade e o desenvolvimento do conceito de “parcerias”. No entanto, há dificuldade em dar prosseguimento ao trabalho, seja pela interrupção de contratos, pela precariedade do trabalho ou pela dificuldade de solidificar as articulações. Uma das críticas feitas está no fato das mudanças provocadas pelos TEIP terem sido mais assimiladas em níveis organizacionais do que curriculares, isto é, muda-se pouco a forma como se leciona, como se encara os alunos, apesar das melhorias materiais nos estabelecimentos e de planejamento de trabalho mais estruturado (RIBEIRO, 2011). Segundo Abrantes *et al* (2011), são menos evidentes os avanços com relação à preparação dos jovens para o mercado de trabalho e à articulação entre escolas e seu entorno. Porém, é preciso ressaltar que houve diminuição das taxas de abandono e insucesso escolar (LOPES, 2011).

Restam, é claro, desafios. Pela pluralidade do programa, como sua característica intrínseca, dado que versa pela autonomia das escolas, há variação no progresso obtido em cada território, pois depende das potencialidades

específicas. Os resultados, portanto, também são diversos, plurais e estão sujeitos a cada espaço. No entanto, os TEIP têm desenvolvido uma consciência reflexiva das escolas sobre suas funções, especialmente sua possibilidade de autonomia (LOPES, 2011).

Compreendendo as “Escolas do Amanhã” – EDAs

Conforme já explicitado, dentre os programas recentes que nos propomos a analisar para o caso brasileiro, o primeiro a ser lançado foi o Mais Educação, elaborado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2007. Também partindo do princípio da discriminação positiva, este compreende a oferta de algo mais a quem tem menos como ampliação da jornada escolar (CAVALIERE, 2014).

Criado, portanto, durante o governo Lula (que se estendeu do ano de 2003 ao ano de 2010), o programa oferece recursos financeiros extras às escolas públicas com “baixo rendimento escolar”, segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e localizadas em “áreas de vulnerabilidade social”. Tais recursos devem financiar oficinas de reforço escolar, esporte e lazer, cultura, direitos humanos, saúde, etc. Suas realizações se dão por meio da atuação de “oficineiros” voluntários e as atividades ocorrem no contraturno escolar, dentro ou no entorno da escola. Cabe esclarecer que o Mais Educação não se ocupa de todos os alunos das escolas contempladas por ele, mas de uma parcela destes (SILVA, 2013).

Por sua vez, o programa Escolas do Amanhã (EDA), criado em 2009, pode ser compreendido como um desdobramento, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, desta ação anterior, que pretendia justamente induzir estados e municípios a desenvolverem suas próprias iniciativas. Destaca-se o fato de que, também no tocante ao município, dois importantes Decretos antecederam a Resolução de implantação das EDAs. O Decreto N° 30860, de 01 de julho de 2009, dispunha sobre os critérios de premiação aos servidores e já anunciava, em seu anexo II, as 150 unidades escolares participantes do programa Escolas do Amanhã, conferindo a estas um acréscimo de 50% do valor do prêmio, mediante o alcance das metas estipuladas também neste decreto, em seu anexo I. Já o Decreto N° 30934, de 31 de julho de 2009, criava o programa Bairro Educador, que se desenvolveria também articulado às EDAs. O Programa Bairro Educador pretende, por meio do modelo de gestão de parcerias, transformar a comunidade em extensão do espaço escolar, contribuindo para a integração do processo ensino-aprendizagem à vida cotidiana. De acordo com este mesmo decreto, para a implantação do programa e desenvolvimento desta ideia, a prefeitura optava pela contratação de organizações

da sociedade civil, sem fins lucrativos. Portanto, quando finalmente divulgada a Resolução SME Nº 1038, em 24 de agosto de 2009, dois dos principais componentes das Escolas do Amanhã já estavam dados.

Tomando como objetivos principais a redução da evasão escolar e a melhoria da qualidade de aprendizagem, este programa, atualmente, está direcionado para 155 escolas de ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro, localizadas em áreas consideradas “vulneráveis” da cidade¹² e conta com o apoio da UNESCO para o seu desenvolvimento. Deste modo, o programa pretende lidar com os problemas decorrentes das desigualdades que tanto afligem as nossas cidades, por meio da garantia de uma educação de qualidade, principalmente em áreas favelizadas que tradicionalmente sofreram com a baixa qualidade educacional de suas escolas.

De acordo com SME-RJ¹³, os principais pilares que estruturam o programa Escolas do Amanhã seriam: 1) “Educação Integral” – pautada pela oferta de atividades variadas no contra turno escolar e apoiada pelo Bairro Educador, que procura identificar no entorno das escolas potenciais parceiros que pudessem colaborar com sua rotina; 2) “Foco nos Resultados” – realiza-se por meio do estabelecimento de metas anuais de desempenho para cada escola, articulado à concessão do Prêmio Anual de Desempenho para professores e funcionários daquelas escolas que atingem as metas estabelecidas, e ao monitoramento e aplicação de avaliações internas e externas que irão embasar tais resultados; 3) “Metodologias Inovadoras de Ensino” – dizem respeito à metodologias diferenciadas que objetivam a melhoria da qualidade de aprendizagem e uma transformação positiva do espaço escolar, estando relacionadas ao campo de Ciências, ao desbloqueio cognitivo ou a técnicas de gestão e dinâmicas em sala; 4) “Formação Diferenciada” – direcionada a gestores, coordenadores pedagógicos e outros funcionários das escolas, procura desenvolver suas habilidades e competências em temas como resolução e prevenção de conflitos, educação integral, etc; 5) “Integração Escola-Cidade” – trata-se de “um novo modelo de gestão de parcerias”, que visa expandir o espaço escolar em direção ao seu entorno, integrando o processo de ensino-aprendizagem à vida cotidiana, e é desenvolvido por profissionais e voluntários; 6) “Saúde nas Escolas” – se dá por meio da implantação do Núcleo de Educação e Saúde (NES) e da presença constante de um técnico de enfermagem em cada escola, combinadas a visitas regulares de Unidades Móveis de Saúde, que inclui médicos, dentistas e outros, gerando assim, prontuários eletrônicos únicos para cada aluno, disponibilizados também à Secretaria de Saúde.

Tendo em vista o fato de que se trata de uma iniciativa recente, há ainda poucos trabalhos já finalizados sobre as Escolas do Amanhã. Dentre os que foram localizados, em comum, chama atenção a argumentação de que haveria uma distinção entre aquilo que o programa propõe e a forma como este se realiza, ou seja, a velha oposição entre teoria e prática (LUCAS, 2011; PEREIRA, 2012; SOUZA, 2012). Por exemplo, com relação à proposta de educação em tempo integral, haveria ainda grandes limitações relacionadas às infraestruturas das escolas existentes hoje. Cabe destacar o fato de que os trabalhos citados apresentam uma metodologia fundamentalmente qualitativa.

Neste contexto, foram iniciadas as nossas primeiras análises, de cunho mais quantitativo, com base em bancos de dados disponibilizados pela própria Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, ao nosso grupo de pesquisa, Observatório Educação e Cidade. Como primeiro passo, buscou-se a definição de um grupo de controle, dentro do quadro de escolas da rede municipal, que favorecesse a comparação com as 150 escolas selecionadas, em 2009, para integrar o programa¹⁴. Dentre as variáveis designadas para pautar esta definição, destacam-se as médias das notas dos alunos em Matemática e Língua Portuguesa na Prova Brasil¹⁵ (para 5º e 9º anos) e na Prova Rio¹⁶ (para 3º e 7º anos), do ano de 2009 até 2012, por escola¹⁷. Em seguida, foi identificado um conjunto de escolas que resguardavam características próximas às Escolas do Amanhã, porém que não haviam sido selecionadas, o que poderia demonstrar uma eventual necessidade de reajuste de foco do programa. A comparação inicial entre o comportamento do grupo de Escolas do Amanhã e do grupo de escolas que poderiam, porém não compõem o programa, com relação aos indicadores de desempenho dos alunos nas avaliações externas, demonstrou possíveis impactos positivos do programa Escolas do Amanhã sobre o desempenho dos alunos, especialmente, nos testes aplicados ao 3º ano (Prova Rio). Além disso, observou-se um pequeno destaque para o avanço nos desempenhos de matemática sobre o de português – com exceção dos resultados da Prova Brasil para o nono ano. De todo modo, estes são apenas os primeiros passos de um trabalho de pesquisa que se desenrolará nos próximos anos.

Contrastes e semelhanças entre os TEIPs e as EDAs

Em primeiro lugar, é importante esclarecer que a proposta dos TEIPs, de iniciativa nacional, encontra-se em sua terceira geração, ao longo de quase 20 anos de sua primeira formulação; enquanto a proposta das EDAs, de âmbito municipal, ainda que ali-

mentada por uma política federal, o programa Mais Educação, data apenas do ano de 2009, quando eleito o atual prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Deste modo, haveria, atualmente, maior disponibilidade de informações, bem como melhor apropriação de seus efeitos, para o caso português, quando comparado ao brasileiro. Tomando como referência o primeiro, em relação ao segundo, supõe-se a possibilidade de as EDAs sofrerem ainda reformulações que levem ao seu aprimoramento.

É possível ressaltar alguns pontos em comum entre os dois programas, como o fato de focarem aspectos relativos às desigualdades educacionais, procurando aprimorar a aprendizagem dos alunos e diminuir os indicadores de evasão escolar e de inserirem-se em contextos de grandes cidades, trazendo a ideia da articulação entre as escolas e a comunidade, ou o território no qual estão instaladas. No entanto, há diferenças fundamentais que dizem respeito às principais ações de cada um deles, que apontariam para, no caso dos TEIPs, uma maior centralidade em aspectos referentes ao ‘processo’ e, no caso das EDAs, em aspectos referentes a ‘fim’.

Uma das principais ações da iniciativa carioca gira em torno da constituição do Prêmio Anual de Desempenho, que serviria como um incentivo às escolas para alcançarem as metas estabelecidas para cada uma delas, construídas com base em avaliações externas, ofertando uma maior bonificação para as EDAs. Já as TEIPs fazem uso de um sistema de autoavaliação, que tem como objetivo o monitoramento dos projetos desenvolvidos em cada território. Neste último caso, encontra-se implícita uma preocupação com o acompanhamento daquilo que se desenrola em âmbito local, por parte de uma equipe centralizada, de modo a promover um debate que gere melhorias para o projeto em vigor.

Conforme já explicitado, as TEIPs estão pautadas na elaboração de projetos educativos para cada território, que pretendem contribuir para o desenvolvimento articulado de um conjunto de escolas, beneficiadas pelas potencialidades dos locais em que estão estabelecidas. Ideia semelhante estaria contida na proposta do Bairro Educador, presente nas EDAs, no que se refere à elaboração de parcerias envolvendo as escolas e seu entorno. Por outro lado, é sabido que a formulação das TEIPs está assentada numa concepção de autonomia dos estabelecimentos escolares, algo que não se observa na iniciativa brasileira. Se na publicação oficial do Escolas do Amanhã, Resolução SME nº1038/09, não há qualquer menção à palavra “autonomia”, no caso dos TEIPs essa é uma das ideias centrais do programa, que permite a cada agrupamento realizar suas escolhas a partir de uma análise local, específica e não homogeneizada.

Ou seja, argumenta-se que haveria uma associação entre ‘autonomia-autoavaliação-processo’ nos TEIPs que não seria acolhida pela iniciativa das EDAs, levando à construção de uma prática que encontraria grandes resistências por estar embasada em um modelo essencialmente ‘de cima para baixo’, seja na proposição de metodologias de ensino, seja na disponibilização de recursos pedagógicos, exemplos de aspectos que respondem às dinâmicas internas das escolas.

Considerações Finais

Finalmente, fica a pergunta: em que medida a educação pode responder às desigualdades que estão colocadas para além do âmbito propriamente escolar? Os programas de educação prioritária, certamente, buscam lidar com esta problemática; no entanto, ainda não está clara a sua capacidade de impactá-la de maneira positiva. Em contextos como Portugal e Brasil, onde o grupo de desfavorecidos muitas vezes se transforma em maioria, este desafio nos soa ainda maior. Como explicam Ribeiro e Koslinki :

(...) nas metrópoles brasileiras enfrenta-se a face mais aguda dos desafios de uma sociedade que consolida a democracia e homogeneiza seus valores e crenças republicanas – processo fortemente correlacionado com a universalização do ensino básico – mas, ao mesmo tempo, mantém e aumenta as desigualdades sociais (RIBEIRO e KOSLINKI, 2009, p. 6).

O histórico português revelou para nós, pesquisadores brasileiros, para além de um passado em comum entre colonizador e colonizado, um presente sob efeito de expressivas desigualdades que, em escala mundial, colocam tais países em patamares extremamente críticos e delicados. Será que, de fato, a solução para nossos problemas educacionais é o compartilhamento de sua responsabilidade para além da instituição escolar? Uma sociedade tão desigual está preparada para reverter o quadro problemático que se conforma no interior dos espaços escolares? Ou poderia agravar ainda mais a situação encontrada? E como ficam os educadores? Que papel fica reservado a eles, numa sociedade onde todos podem e devem intervir nos processos de escolarização? Por outro lado, eles sozinhos podem combater aspectos que vão muito além do plano educacional? De que modo a realidade dos alunos das classes mais desfavorecidas deveria ser reconhecida pela escola de maneira a favorecer os processos de escolarização? Como as redes de ensino podem contribuir para o desenvolvimento de políticas que contribuam

no sentido de combate às desigualdades? Quais os caminhos que as políticas de educação compensatória ou prioritária devem tomar, nos dias atuais? Devem ser os mesmos para países com características diversas?

Referências

ABRANTES, P. *et al.* *Efeitos TEIP: Avaliação de impactos escolares e sociais em sete territórios educativos de intervenção prioritária*. DGIDC (Relatório síntese). Lisboa, 2011.

BERNSTEIN, B. *Uma crítica ao conceito de educação compensatória*. In: BRANDÃO, Zaia (org.). *Democratização do ensino: meta ou mito?*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

CANARIO, R. *Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária: uma análise crítica*. Perspectiva [online], vol.22, n.01, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10082/9308>. Acesso em: 20 fev. 2014.

CLARK, B. R. *The "Cooling-Out" Function in Higher Education*. In: HALSEY, A. H.; FLOUD, J. & ANDERSON, A. (org.). *Education, Economy and Society*. New York: Free, 1961.

CARVALHO, J. T. de. *Segregação Escolar e a Burocracia Educacional: Uma análise da composição do alunado nas escolas municipais do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

CAVALIERE, A. M. *As Zonas de Educação Prioritária Francesas: repercussões e paralelos no Brasil*. In: Maurício, L. V. (org.). *Tempos e Espaços Escolares*. Rio de Janeiro: Ponteio, FAPERJ, 2014.

COLEMAN, J. S. *Desempenho nas Escolas Públicas*. In: BROOKE, N. e SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em Eficácia Escolar – origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

CORREIA *et al.* *From the invention of the democratic city to the management of exclusion and urban violence in Portugal*. In: DEMEUSE, M. *et al.* (ed.). *Education Policies and Inequalities in Europe*. Palgrave Macmillan, 2012.

CORRÊA, A. L. *Educação em massa e ação comunitária*. Rio de Janeiro: AGGS/MOBRA. 1979. COSTA, M. e CHRISTOVÃO, A. C. *Escolas do Amanhã* [The Schools of Tomorrow] – analysis of a focused educational policy in Rio de Janeiro. 2014. (A ser publicado).

DANDURAND, P. e OLLIVIER, É.. *Os Paradigmas Perdidos: ensaio sobre a sociologia da educação e seu objeto*. Teoria e Educação, 3, 1991.

DIEM, S. e BROOKS, J.S. *Introduction to the Issue on Segregation, Desegregation, and Integration: From History, to Policy, to Practice*. Teachers College Record, Volume 115, 110301, November 2013.

FERREIRA, I. e TEIXEIRA, A. R. *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, Vol. XX, 2010.

FORQUIN, J. C. *Sociologia da Educação – 10 anos de pesquisa*. Petrópolis: Vozes, 1995.

GEMAA – *Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. Ações Afirmativas*. 2011. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/dados/o-que-sao-acoes-afirmativas.html>. Acesso em: 27 ago. 2014.

JENCKS, C. *Desigualdade no Aproveitamento Educacional*. In: BROOKE, N. e SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em Eficácia Escolar – origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

KANTOR, H. e BRENZEL, B. *Urban Education and “The Truly Disadvantaged”: The Historical Roots of the Contemporary Crisis, 1945-1990*. Teachers College Record, Vol. 94, No. 2, Winter, 1992.

KARABEL, J. and HALSEY, A. H. *Power and Ideology in Education*. Oxford: Oxford University Press, 1977.

LOPES, J. T. *Escolas singulares – notas e recomendações sobre os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária*. In: *Actas do II Encontro de Sociologia da Educação – “Educação, Territórios e (Des)Igualdades”*. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 27 e 28 de Janeiro de 2011.

LOPES, K.C. *A Política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro*. (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LUCAS, S. *Projeto Escolas do Amanhã: possibilidades multiculturais?*. (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MADAUS *et al.* *Estudos Empíricos*. In: BROOKE, N. e SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em Eficácia Escolar – origem e trajetórias*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MELO, G. N. *Escola Nova, Tecnicismo e Educação Compensatória*. São Paulo: Loyola, 1982.

MOEHLECKE, Sabrina. *Ação Afirmativa: história e debates no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, n. 117, nov. 2002.

NOGUEIRA, M. A. *A sociologia da educação do final dos anos 60 / início dos anos 70: o nascimento do paradigma da reprodução*. Em Aberto, Brasília, ano 9, n. 46, abr. jun. 1990.

NOGUEIRA, M. A. *A Sociologia da Educação do Imediato Pós-Guerra: orientações teórico-metodológicas*. Cadernos de Ciências Sociais, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p.43-66, 1995.

PARSONS, T. *The School Class as a Social System: Some of Its Functions in American Society*. In: HALSEY, A. H.; FLOUD, J. e ANDERSON, A. (Org.) *Education, Economy and Society*. New York: Free , 1961.

PEREIRA, E. W.; TEIXEIRA, Z. A. *Reexaminado a educação básica na LDB: o que permanece e o que muda*. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sobre diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, W. L. O. *Perspectivas de uma política e percepções de sua prática: O Projeto Escolas do Amanhã em uma escola municipal na Cidade de Deus*. Monografia (Especialização em Políticas Públicas e Projetos Socioculturais nos Espaços Escolares). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

RIBEIRO, L. C. e KOSLINKI, M. C. *Efeito Metrôpole e acesso às oportunidades educacionais*. Revista Eure, Vol. XXXV, N° 106, 2009, pp. 101-129.

RIBEIRO, M. A. de V. M. *Uma Avaliação do Processo de Implementação de um Território Educativo de Intervenção Prioritária*. (mestrado). Universidade de Lisboa. Lisboa, 2011.

ROCHEX, J.Y. *As Três Idades das Políticas de Educação Prioritária: uma convergência europeia?*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 37, n. 4, Dezembro 2011.

SILVA, B. A. R. *Interesses, Dilemas e a Implementação do Programa Mais Educação no Município de Maricá (RJ)*. (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

- SOARES, M. *O que são Agrupamentos TEIP*. Ozarfaxinars, (22), 1-14. Matosinhos, 2010.
- SOUZA, A. S. de. *Mais Educação numa Escola do Amanhã: educação integral ou assistencialismo?*. Monografia (Especialização em Políticas Públicas e Projetos Socioculturais nos Espaços Escolares). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- SHULTZ, T. W. *Investment in Human Capital*. The American Economic Review, Vol. 51, No. 1, Mar., 1961.
- WILSON, W. J. *The Truly Disadvantaged*. The University of Chicago Press: Chicago and London, 1987.

Notas

- 1 Trabalho apresentado no IV Colóquio Luso-Brasileiro de Sociologia da Educação, realizado entre os dias 19 e 21 de junho de 2014, no Porto, Portugal.
- 2 Doutoranda, FE/UFRJ, anacarolinachristovao@yahoo.com.br)
- 3 Graduando, FE/UFRJ, rodrigobranco@gmail.com
- 4 Ainda que não haja total consenso estabelecido com relação à definição e à distinção entre os conceitos de ação afirmativa, discriminação positiva e educação compensatória ou prioritária, é possível relacionar todos eles a uma forma de enfrentamento às desigualdades, cujas origens remetem ao contexto de enorme conflito racial, presente nos Estados Unidos, em meados dos anos 1950. Mais precisamente em 1954, a Corte Suprema deste país, por meio da deliberação *Brown v. Board of Education*, declarou inconstitucional as leis (dos âmbitos dos estados) que estabeleciam escolas públicas separadas para estudantes negros e brancos. Enquanto uma importante vitória do movimento dos direitos civis, este episódio passou a representar um marco importante na conformação destes conceitos e institucionalização de políticas ligadas a eles, que encontraram também grande repercussão em diversos outros países (MOEHLECKE, 2002; GEMAA, 2011; DIEM e BROOKS, 2013; CARVALHO, 2014).
- 5 O movimento das Cidades Educadoras teve início em 1990, em seu primeiro congresso, realizado em Barcelona, e tem como objetivo “trabalhar conjuntamente em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida dos habitantes” (<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do>).
- 6 Criado em 1964, tinha como objetivo oferecer pré-escola para crianças com desvantagem social.
- 7 Parte integrante da Lei do Ensino Elementar e Secundário, de 1965, dispõe sobre a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos desfavorecidos.
- 8 Trata-se de um grande estudo encomendado pelo Congresso americano, denominado “Igualdade de Oportunidades Educacionais”, coordenado por J. Coleman, da Universidade Johns Hopkins.

- 9 Que, em geral, contradiziam a ideia da relação entre educação e superação da pobreza.
- 10 O que leva à pergunta sobre o que seria razoável se esperar das escolas, que buscará ser, então, respondida pela corrente das Escolas Eficazes, cujos primeiros estudos desenvolvem-se a partir dos anos 70, em países como Estados Unidos e Inglaterra.
- 11 Ver: Despacho N. 147-B/ME/1996, de 1 de agosto, que cria os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária; Despacho Normativo N. 55/2008, de 23 de outubro, que define normas orientadoras para a constituição de TEIP da 2ª geração; Despacho Normativo N. 20/2012, que cria o TEIP 3.
- 12 A rede municipal de educação do Rio de Janeiro conta com cerca de 1000 escolas, além de outros estabelecimentos voltados à educação infantil. Dentre as maiores do país, possui parte considerável de suas unidades localizada em áreas favelizadas, com presença do tráfico de drogas ou milícias que, para muitos, impactaria negativamente os processos de escolarização em virtude da violência existente.
- 13 <http://escoladoamanha.rioeduca.rio.gov.br/AreaPublica/Pilares.aspx>
- 14 Esta seria a base para o desenvolvimento de uma pesquisa do tipo quase-experimental, a ser realizada no tocante à tese de doutoramento de uma das autoras do presente artigo – Ana Carolina Christovão, sob orientação do professor Marcio da Costa, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- 15 “A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental e na terceira série do ensino médio, os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas”. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=324
- 16 A Prova Rio é uma avaliação censitária que ocorre anualmente desde 2009 e pretende avaliar o desempenho dos estudantes das escolas públicas. Seus objetivos se concentram em: apontar a qualidade do ensino da rede municipal e recolher indicadores que possam ser comparáveis para gerar uma base para futuras decisões. Junto à Prova Rio, o município também lançou o IDE-Rio, índice que mede o desempenho das escolas e é a base para as premiações de professores (LOPES, 2013).
- 17 Para este primeiro procedimento, também foram analisados indicadores de risco relacionados às áreas de localização das escolas. Para mais informações, ver: Costa e Christovão, 2014.

Artigo recebido em julho de 2014 e aprovado para publicação em setembro de 2014.

