



Políticas e estratégias educacionais

Políticas e estratégias educacionais

Mérida Publishers

Canoas

2021



Políticas e estratégias educacionais

© 2021 Mérida Publishers

<https://doi.org/10.4322/mp.978-65-994457-6-7>

Organizador

Mérida Publishers

Adaptação da capa e desenho gráfico

Luis Miguel Guzmán

Adriana Romero Domínguez



Canoas - RS - Brasil

contact@meridapublishers.com

www.meridapublishers.com

Todos os direitos autorais pertencem a Mérida Publishers. A reprodução total ou parcial dos trabalhos publicados, é permitida desde que sejam atribuídos créditos aos autores.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

M561p Mérida Publishers.
Políticas e estratégias educacionais [livro eletrônico] / Mérida Publishers. – Canoas, RS: Mérida Publishers, 2021.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-994457-6-7

1. Educação. 2. Aprendizagem. 3. Política educacionais. I. Título.
CDD 371.72

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Apresentação

A educação é um processo multidirecional de transferência de conhecimentos e valores que estimula o desenvolvimento de habilidades e capacidades físicas e cognitivas que formarão de forma integral o ser humano para conviver em sociedade.

Em um mundo cada vez mais tecnológico e conectado, a educação e seus atores são imprescindíveis para criar estratégias que façam frente às mudanças e assegurem a qualidade do ensino. Quando falamos em qualidade de educação, podemos citar vários aspectos que permeiam a integração e coordenação de todos os envolvidos no processo de educação, entre eles, professores, gestores, alunos e a comunidade, e dessa forma, produzir as condições certas para a cooperação entre o setor educativo e a sociedade para benefício mútuo.

A constituição de uma educação de qualidade depende de um conjunto de diretrizes baseadas na tomada de decisão que permitem programar, desenvolver, articular e avaliar o trabalho educativo de forma a facilitar a tomada de decisões. Essas diretrizes devem ser ajustadas e seguidas com ações estabelecidas pelo Estado a partir de suas necessidades próprias e globais para, dessa forma, lidar e resolver todos os problemas que a educação enfrenta.

Este livro traz informação relevante sobre aspectos históricos, teóricos e práticos relacionados com a realidade da educação brasileira, suas políticas, gestões e estratégias educacionais para atingir uma educação de qualidade.

Apresentação de autores

Danilo Leite Dalmon

Mestre em Educação Internacional Comparada pela Universidade de Stanford. U.S.A.

Giovanni Iuliano Meira

Bacharel em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, Brasil.

Marcia Leonora Dudeque

Departamento de Gestão Escolar, Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná. Curitiba, Paraná, Brasil.

Viviane Barreto Bauer

Especialista em Neurociências e Educação. Instituto Ivoti. Ivoti, RS, Brasil.

Índice

CAPÍTULO 1 7

O Analfabetismo no Brasil e os Desafios para a Gestão da Educação de Jovens e Adultos

Marcia Leonora Dudeque

CAPÍTULO 2 26

Coordenação e Indução de Políticas Educacionais: O Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)

Giovanni Iuliano Meira, Danilo Leite Dalmon

CAPÍTULO 3 53

Neuropsicologia da Aprendizagem em Funções Executivas e Atenção

Viviane Barreto Bauer

CAPÍTULO 1

O Analfabetismo no Brasil e os Desafios para a Gestão da Educação de Jovens e Adultos

Marcia Leonora Dudeque

<https://doi.org/10.4322/mp.978-65-994457-6-7.c1>

Resumo

Este estudo tem como tema central o analfabetismo no Brasil, marcando a história da educação no século XXI, ano 2021. Traz como principal desafio às políticas educacionais o atendimento a 11,3 milhões de brasileiros analfabetos. Caracteriza essa constatação como um alerta, que compõe as demandas a serem vencidas pela gestão da Educação de Jovens e Adultos – EJA no Brasil, em especial a que se refere à ampliação da oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Um cenário atual, mas que vem se constituindo na história das políticas educacionais no Brasil. Prioriza a discussão da EJA com base em que a educação é um direito de todos, à luz da Constituição Federal Brasileira de 1988. Também considera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96, a qual insere a EJA como modalidade de ensino da educação básica. Discorre sobre os encontros internacionais e nacionais da educação, nos quais a inclusão da educação de adultos nas políticas educacionais é tema central. O estudo de natureza bibliográfica e qualitativa enfatiza conceitos e princípios que podem elucidar sobre a função de gestão e da política. Procura demonstrar os efeitos sofridos pelo sujeito analfabeto e suas implicações para o exercício da cidadania. Por fim, reconhece que as políticas para a EJA precisam estar articuladas de forma intersetorial, considerando as diferentes áreas de vulnerabilidade que a população em destaque vivencia em suas regiões.

Palavras-chave: Adultos, Analfabetismo, Educação, Gestão, Políticas Públicas.

1. Introdução

O presente trabalho vem destacar, com preocupação, os diferentes cenários que retratam o nível de escolaridade da população brasileira com 15 anos ou mais. Tantos deles encontram-se ainda descobertos pelas políticas educacionais, portanto não estão alfabetizados, levando em conta o tempo presente: século XXI, ano 2021.

Traz como principal desafio às políticas educacionais, e que justifica essa discussão, o atendimento educacional a 11,3 milhões de brasileiros indicados como analfabetos. Caracteriza esse fato como um alerta, que compõe as demandas a serem vencidas pela gestão da Educação de Jovens e Adultos – EJA no Brasil. Salienta que reconhecer a população que representa a EJA, modalidade de ensino da educação básica, impera compreender contextos específicos e propor ações peculiares para promover a escolarização dessas pessoas. Neste recorte da educação brasileira, destaca-se a importância das políticas educacionais estarem efetivamente no planejamento dos entes responsáveis pela educação de jovens e adultos em todas as esferas: federal, estadual e municipal.

O cenário de analfabetismo no Brasil, considerado aqui como um alerta na educação brasileira, parece não estar em sintonia com parâmetros legais como a Constituição Federal Brasileira de 1988, que aponta em seu artigo nº 205 ser a **educação** direito de todos e dever do Estado e da família, com foco no desenvolvimento da pessoa, na cidadania e no trabalho, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBN, Lei nº 9394/96, advento que reconhece a EJA como modalidade de ensino da educação básica. Considera essa lei que jovens e adultos devem estar presentes nas políticas educacionais da educação básica. Os artigos 37 e 38 da LDBN são direcionados à população jovem e adulta que ainda não concluiu a educação básica. Depreende-se, portanto, que desde 1988 está previsto que a educação deve ser para todos, e em todos estão incluídas as populações jovem, adulta e idosa. No entanto, o acesso à educação, como prevê as legislações específicas, não tem chegado à toda população brasileira.

A discussão destaca a EJA e sua relação direta com o cenário histórico das políticas educacionais e o papel efetivo das gestões voltadas para o público dessa modalidade. Apresenta, ainda, elementos como princípios e

conceitos que estão diretamente ligados à função da gestão e à gestão de políticas educacionais para a EJA, como, por exemplo, o conceito de responsabilidades, conceitos esses que possam contribuir para a reflexão sobre o atual panorama do analfabetismo no Brasil.

Também salienta os efeitos no cotidiano do cidadão não alfabetizado, na sua vida e na qualidade dela, considerando suas perdas em decorrência da sua condição de não saber ler e escrever, culminando em déficit que envolvem, também, a perda de oportunidades de emprego. O sujeito não alfabetizado acaba tendo no subcontrato de trabalho sua única opção, muitas vezes sem carteira de trabalho, portanto sem os benefícios sociais previstos em legislação. Dessa forma, direcionam-se para uma rotatividade de empregos, com salários inferiores, e culpam-se, muitos deles, pela situação de exclusão sofrida e pela busca quase que “ilusória/romântica” pela empregabilidade, considerando sua condição de não alfabetizados e as exigências de escolaridade no mercado de trabalho (ALMEIDA e CORSO, 2015, p.12).

Na sequência da discussão, destacam-se as pautas internacionais, como os encontros promovidos pela UNESCO, e nacionais, como as CONFINTEA, em que a EJA é tema central. Traz à baila o Plano Nacional de Educação – PNE e o que ele prevê em suas metas 9 e 10 para o público da EJA.

O estudo bibliográfico aqui realizado apresenta, regionalmente, como está distribuída a parcela da população de jovens, adultos e idosos, com idade a partir de 15 anos, que não está alfabetizada. Levando em conta as regiões brasileiras, percebe-se que a taxa de analfabetismo reflete as desigualdades regionais, na medida em que as regiões Nordeste e Norte apresentaram as taxas de analfabetismo mais elevadas, 13,9% e 7,6%, respectivamente, em 2019. Já as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul apresentaram taxas bem mais baixas (IBGE/PNAD, 2019, p. 2).

A discussão pretende salientar e afirmar a existência de desafios reais e urgentes a serem superados pelos representantes da gestão educacional, por meio das políticas educacionais voltadas à população brasileira não alfabetizada, considerando os dados alarmantes do analfabetismo no tempo presente. Pretende, também, evidenciar as consequências para essa população que historicamente vem sofrendo com a ausência, ou insuficiência,

de políticas educacionais propostas para parte da população brasileira conforme seus contextos regionais.

Por fim, desperta sobre a necessidade de se prever ações intersetoriais que culminem em políticas educacionais efetivas para ampliação da oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a EJA, considerando a real demanda a ser atendida regionalmente, o perfil da população e suas necessidades inerentes ao processo da escolarização.

2. A espera por políticas educacionais para a população adulta: considerações

Existe uma relação direta entre o cenário histórico sobre as políticas educacionais e o papel efetivo das gestões voltadas aos atendimentos da educação da população. Assim, é preponderante esclarecer sobre a compreensão de gestão política. Ela perpassa pelas considerações apresentadas por Marques, Andrade e Azevedo (2020), como segue:

Quando nos referimos à Política Educacional, estamos tratando de ideias e de ações governamentais, reconhecendo que a análise de política pública é, por definição, estudar o *Estado em ação*. Isso sem deixar de considerar que essa ação resulta de um jogo de forças que envolve a luta de amplos interesses sociais originários da sociedade civil e que representa a síntese possível dos resultados da luta de um determinado momento histórico (AZEVEDO, 2001; SOUZA, 2003).

E complementam suas considerações, citando Vieira

As políticas educacionais, nessa perspectiva, expressam a multiplicidade e a diversidade da Política Educacional em dado momento histórico. Nesse movimento, as políticas que expressam as pretensões dos diversos grupos que constituem o Poder Público se materializam na gestão ao serem convertidas em ações estatais. Com efeito, “no plano mais concreto dos sistemas educacionais que é o campo das instituições e dos poderes mediados por elas, as políticas contribuem tanto a reproduzir uma ordem estabelecida, quanto a transformá-la” (VIEIRA, 2007, p. 56).

Dessa forma, as políticas educacionais, ao que parece, seguem uma lógica de congruências entre elementos que definirão ou não determinadas políticas educacionais. A pesquisa, a análise e a avaliação a respeito dessas políticas podem sugerir algumas respostas, quando se trata da realidade das altas taxas de analfabetismo no Brasil.

Considerando que este trabalho faz um recorte na história educacional brasileira, trazendo em pauta a população atual não alfabetizada, salienta como relevantes para a presente discussão as colocações apresentadas por Ball, quando conceitua justiça social, como segue:

(...) conceito de justiça social é de que é um conceito inclusivo, que não é específico à raça, classe, deficiência ou sexualidade; abarca uma concepção ampla de questões de equidade, oportunidade e justiça. É maleável, tem uma gama ampla de aplicação. Alerta o pesquisador para as variadas maneiras em que a opressão pode funcionar em uma variedade de formas e pode atuar sobre as pessoas de diversas maneiras através de seu gênero, posição de classe, sexualidade ou seus graus de habilidade, bem como através de interrelações complexas entre esses fatores (BALL, 2020, p. 5)

Depreende-se, portanto, pelas considerações, que a população analfabeta não faz parte desse conceito de inclusão social.

Para dar visibilidade à população não alfabetizada, com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, por meio da Pesquisa *Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD* realizada em 2019, informa-se que há 11,3 milhões de pessoas com 15 anos ou mais que se autodeclararam analfabetas. Esse total representa uma taxa de 6,8% de pessoas que não sabem ler e escrever no país.

Ao se traçar um reconhecimento regional dessa população, o território brasileiro apresenta realidades desiguais. A Região Nordeste do país revela a maior taxa de analfabetismo, com 13,9%. Já as regiões Sudeste e Sul retratam, igualmente, a menor taxa, com 3,3%. Seguindo para a Região Norte, a taxa de pessoas não alfabetizadas é de 7,6%, e a Região Centro Oeste apresenta a taxa de 4,9% de pessoas que não sabem ler e escrever (IBGE/PNAD, 2019), o

que indica, portanto, ser o analfabetismo um dos maiores desafios a ser superado pela gestão da EJA na história atual da educação brasileira.

Justifica-se esta discussão, quando se depreende, a partir dos dados supracitados, que estes “denunciam” que muito há que se fazer, no âmbito da gestão educacional, com vista ao atendimento dessa população que se encontra, atualmente, fora das políticas educacionais. As instâncias federal, estadual e municipal da educação devem promover políticas educacionais para todos; e todos incluem a população jovem, adulta e idosa ainda não inserida no processo formal de ensino ou que se encontra em nível rudimentar do alfabetismo. Indubitavelmente, a competência prevista em legislação para atender os anos iniciais do Ensino Fundamental está na esfera municipal de educação. No entanto, quando se identifica na população brasileira um total de 11,3 milhões de pessoas ainda não alfabetizadas, é válido acreditar que a responsabilidade passa a ser de todas as instâncias que envolvem a educação.

Decerto, o cenário atual de um número expressivo de pessoas não alfabetizadas decorre de um histórico da educação brasileira, em especial quando se destaca uma população adulta e idosa. Mas e os jovens entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos de idade atualmente não alfabetizados? Esteja o total dessa população compondo a história mais antiga da educação ou a história atual dela, há que se (re)lembrar conceitos fundamentais que envolvem responsabilidade. Para corroborar sobre o tema e o conceito de responsabilidade, vale citar Abbagnano (2003), para quem responsabilidade é a “possibilidade de prever os efeitos do próprio comportamento e de corrigi-lo com base em tal previsão”. O autor também salienta que o termo responsabilidade, assim como o seu conceito, são “recentes”, surgidos em 1787. Segundo Abbagnano (2003, p. 855):

O primeiro significado do termo foi político, em expressões como “governo responsável” ou “R. do governo”, indicativas do caráter do governo constitucional que age sob controle dos cidadãos e em função desse controle. Em filosofia, o termo foi usado nas controvérsias sobre a liberdade e acabou sendo útil principalmente aos empiristas ingleses, que quiseram mostrar a incompatibilidade do juízo moral com a liberdade e a necessidade absolutas (...). Na verdade, a noção de R.

baseia-se na de escolha, e a noção de escolha é essencial ao conceito de liberdade limitada.

Já é sabido, pelas legislações específicas, que é dever do Estado a oferta do ensino público da educação básica a toda população. Assim como é responsabilidade da família estar atenta ao período no qual a criança deve iniciar sua escolarização. Mas e quando o Estado e a família falham? Importa deixar claro que não se abordam aqui os motivos pelos quais muitas famílias não inseriram ou ainda não inserem as crianças na escola. É reconhecido que não se trata de uma escolha, simplesmente, mas de uma condição criada por um contexto específico, dadas as vulnerabilidades sociais, no qual diferentes limitações levaram e levam muitos pais e responsáveis a seguir suas histórias de forma paralela ao acesso da educação formal de ensino. A discussão aqui envolve o fato em si, ou seja, a ausência do acesso dessa população não alfabetizada ao processo de escolarização, que representa uma demanda real e atual a ser atendida pelos gestores da EJA.

Conforme esclarece Jonas (2011), quando se recorre à teoria da responsabilidade que envolve pais e homem de estado, o primeiro objeto de responsabilidade são outros homens. O autor procura destacar o que há de semelhante entre os envolvidos que fazem parte dessa teoria. Um dos pontos de congruência, que representa responsabilidade, está no futuro. Mas, como pensar o horizonte de tantas pessoas jovens, adultas e idosas não alfabetizadas? E seus futuros? Ao que parece, o futuro considerado por Jonas ainda distante, é para a grande parte da população não alfabetizada, hoje.

É importante ressaltar que o processo de alfabetização faz parte da primeira etapa de escolarização da educação básica, portanto inserido nas práticas pedagógicas dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Alfabetizar um jovem, um adulto ou um idoso, por si só, representa o valor maior no âmbito da docência, considerando todos os benefícios que representa estar alfabetizado num capítulo da história humana em que a tecnologia impera. Estar alfabetizado é condição essencial para que o indivíduo aprenda essa forma de linguagem e comunicação e, desse modo, possa fazer uso dessas novas tecnologias. Portanto, é fundamental refletir sobre o contexto que envolve essas pessoas não alfabetizadas. Por que não estão inseridas no processo de

escolarização? Há ampla oferta dessa etapa de ensino no âmbito municipal de educação, já que compete ao município a oferta dos anos iniciais de escolarização, independentemente da idade do aluno? Quais fatores se tornam limitantes para essa oferta? O que se pode esperar sobre os recursos públicos específicos para a EJA?

Diante desse cenário de perdas sofridas por parte da população brasileira e sua relação direta frente à necessidade efetiva de políticas educacionais, é urgente que a Gestão Nacional da Educação de Jovens e Adultos articule-se com diferentes setores e proponham políticas educacionais que colaborem com os municípios na ampliação da oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental para a população em destaque.

Quando se recorre ao histórico dessa população não alfabetizada e se reconhece as perdas sofridas por essas pessoas, pela condição de iletradas e suas consequências no seu dia a dia, seja refletido no trabalho, no acesso aos serviços de banco, nas relações sociais e políticas, no acesso às informações e tantas outras oportunidades que lhes foram suprimidas, inevitavelmente, percebe-se que o fato de não estarem alfabetizados implica a perda do exercício de uma cidadania mais ativa. Para corroborar o sentido atribuído aqui a cidadania mais ativa, vale citar Soares (2015, p. 34), quando apresenta suas considerações sobre a importância do alfabetismo para a sobrevivência humana:

A necessidade de habilidades de alfabetismo na vida cotidiana é óbvia; no trabalho, dirigindo na cidade, comprando em supermercados, todos nós encontramos situações que demandam leitura ou produção de símbolos escritos. Não é preciso justificar a insistência na obrigação que têm as escolas de desenvolver nas crianças habilidades de alfabetismo que as tornem capazes de responder a essas demandas em situações da vida cotidiana. Programas de educação básica têm a mesma obrigação de desenvolver em adultos as habilidades que precisam ter para obter trabalho ou progredir nele, para receber o treinamento e os benefícios a que têm direito e assumir suas responsabilidades cívicas e políticas.

Ainda, para ratificar a importância da alfabetização na prática do letramento como função social, Marques (2020) afirma:

O domínio das práticas letradas é importante também, dentre muitas outras coisas, (...) preencher um formulário de solicitação de emprego, ler uma mensagem no celular e até para votar e escolher nossos representantes. Pensado sob essa perspectiva, o letramento assume uma dimensão social, que favorece a vivência da cidadania. Assim, à escola, cabe o papel de formar os educandos da EJA para além do mundo do trabalho.

Portanto, ressalta-se a importância da função de uma **instituição de ensino** para que o sujeito, quando na condição de alfabetizado, possa conduzir sua vida com mais qualidade. Seja no contexto pessoal, seja no plano profissional, percebendo suas potencialidades e desenvolvendo maior autonomia para suas tomadas de decisões, como também participando das relações sociais e políticas na comunidade. O desenvolvimento de habilidades e reconhecimentos de suas competências ocorre, sobremaneira, no processo de escolarização, quando os diferentes segmentos da comunidade escolar promovem ações pedagógicas articuladas com momentos e espaços de diálogo e valorização da história de cada sujeito inserido na escolarização.

3. A educação de adultos em pauta de discussão internacional e nacional

O cenário que envolve a escolarização de adultos tem sido objeto de preocupação em diferentes eventos de educação. O tema tem sido discutido por órgãos internacionais com a participação de vários países. Em, 2016, por exemplo, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO apresentou o Terceiro Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos – GRALE III, que traz o impacto da aprendizagem e da educação de adultos na saúde e bem-estar, no emprego e mercado de trabalho e na vida social, cívica e comunitária. Nesse documento, a Diretora-geral da UNESCO, Irina Bokova, destaca:

Este Relatório é norteado por três objetivos: primeiro, analisar os resultados de um estudo de monitoramento dos Estados-membros da UNESCO, e realizar um

balanço sobre se os países estão cumprindo os compromissos que acordaram na CONFINTEA VI; segundo, fortalecer a questão sobre a aprendizagem e a educação de adultos, comprovando seus benefícios em saúde e bem-estar, no emprego e no mercado de trabalho, bem como na vida social, cívica e comunitária; e terceiro, fornecer uma plataforma para o debate e a ação nos âmbitos nacional, regional e global (UNESCO, 2016).

O Brasil é um dos países signatários da UNESCO e sediou a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFINTEA, citada no Relatório, ocorrida na cidade de Belém, em 2009. Um dos destaques desse encontro foi o reforço dado ao conceito de educação e aprendizagem ao longo da vida, buscando convergências com outras agendas internacionais de alfabetização, educação e desenvolvimento, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Esse conceito pode ser interpretado como a oferta permanente de ações que envolvam políticas públicas educacionais focadas nas pessoas adultas que, por alguma razão, não concluíram a escolarização quando mais jovens. Os desafios da gestão pública na EJA, ao que parece, também perpassam pela interpretação conceitual de educação para todos e sem corte temporal para a sua oferta.

Dessa conferência, também resultou o documento denominado *Marco de Ação de Belém*, no qual ficou registrado sobre a necessidade de se reconhecer a importância das políticas públicas voltadas à EJA, de reforçar o financiamento da área e de estabelecer com mais força as parcerias entre governos e sociedade civil para melhorar a qualidade da educação voltada a esse público. Participaram do encontro 144 Estados-membros da UNESCO, representantes de organizações da sociedade civil, grupos sociais, agências da Organização das Nações Unidas – ONU, assim com organismos intergovernamentais e do setor privado. Passados 11 anos desde esse encontro, o tema educação de adultos ainda está em destaque na pauta das gestões públicas no Brasil ou, pelo menos, deveria estar, uma vez que há, aproximadamente, 11 milhões de pessoas à margem das políticas de educação. Para reforçar a compreensão sobre políticas públicas e seu espaço histórico nesse entendimento, Gomes esclarece:

As políticas públicas são construções sociais e históricas cujos determinantes são necessariamente complexos e múltiplos. Tais determinantes podem ser classificados, em linhas gerais, como sociais, culturais, políticos e econômicos. (...) Toda política pública é fundamentalmente uma forma de preservação ou de retribuição do *quantum* de poder social que circula, alimenta e engendra as forças vivas da sociedade. Em toda sociedade, o poder social está distribuído segundo linhagens históricas, segundo a montagem das divisões e alianças de classes e grupos sociais e, também, pela configuração do Estado; mas é preciso entender que tal distribuição de poder social pode ser alterada, transformada ou conservada pelas políticas públicas”. (GOMES, 2011, p. 19-20).

O *status quo* da população não alfabetizada no Brasil decorre de posicionamentos históricos, ou da falta deles, dos gestores públicos na educação brasileira até então. Conforme Gomes (2011), por mais que se percebam as divisões sociais numa população, elas podem ser alteradas por novas políticas públicas. Ao que parece, o que falta atualmente para que se percebam ações decorrentes da gestão na EJA é tomar para si a responsabilidade (que é, indubitavelmente, competência da função) e mudar este panorama histórico de analfabetismo que acomete milhares de brasileiros.

Aos desafios já existentes para a gestão da EJA, foram ainda reforçados, a partir de 2020, os desafios decorrentes da pandemia causada pelo Corona vírus SARS-CoV-2, a Covid-19. Se, anteriormente à pandemia, o cenário do analfabetismo no Brasil já causava desconforto e inquietação diante às altas taxas, a partir da pandemia, com a interrupção das aulas presenciais e a impossibilidade da ampliação da oferta dos anos iniciais da educação básica pelos municípios, esse atendimento às pessoas não alfabetizadas encontra-se, conseqüentemente, ainda mais distante. Por melhores que possam ser as propostas de ensino utilizando a Tecnologia de Informação e Comunicação – TIC, na modalidade de educação à distância, essas tecnologias não suprem, no caso do processo de alfabetização de jovens, adultos e idosos, as necessidades pedagógicas para que esse processo ocorra, considerando suas especificidades e também o perfil dos sujeitos da EJA.

Nesse sentido, a UNESCO, ao divulgar o Relatório de Monitoramento Global da Educação 2020, Relatório GEM, reforça os prejuízos na educação, durante o período da pandemia de Covid-19:

O Relatório de Monitoramento Global da Educação 2020 analisa os motores sociais, econômicos e culturais que discriminam crianças, jovens e adultos em situação de desvantagem, e os excluem da educação ou os mantêm marginalizado. Estimulados por seu compromisso de cumprir o direito de educação inclusiva, os países estão expandindo sua visão sobre a inclusão na educação e colocação de diversidade no centro de seus sistemas. No entanto, uma implementação de leis e políticas bem-intencionadas nem sempre é bem-sucedida. Lançado no início da década de ação para 2030, e no meio da Crise COVID-19, que exacerbou as desigualdades subjacentes, o Relatório percebe que a resistência em atender às necessidades de todos os estudantes é uma ameaça real para alcançar como metas globais de educação.

Embora o Relatório se refira à educação mundial, o panorama aqui no Brasil não é diferente. Pelos indicadores sociais, econômicos e de inclusão, depreende-se que milhares de brasileiros sofrem inúmeras desvantagens por viverem em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Em especial, quanto ao acesso e permanência à escolarização.

Essas desvantagens, que podem levar à exclusão da educação formal, foram reforçadas com a pandemia, trazendo mais prejuízos em diferentes áreas a essa população mais vulnerável socialmente. Vale ressaltar, também, que grande parte dessa população viveu o luto por pessoas da família ou de sua comunidade vítimas da Covid-19. Além disso, muitas famílias perderam seus empregos, o que pode comprovar um aumento da população em vulnerabilidade socioeconômica. Um cenário, portanto, de fragilidades vivenciadas, pela população. Essas considerações são postas porque se entende que uma população vulnerável deve ser reconhecida em suas carências para que as devidas ações sejam tomadas pelos representantes de diferentes gestões, especialmente a educacional, minimizando, dessa maneira, as dificuldades por ela enfrentadas.

A partir desta nova realidade, decorrente da pandemia, que apresenta elementos novos que sugerem prejuízos à educação dos que já estão inseridos na escolarização, o que pensar da população não alfabetizada que também vive os efeitos da pandemia? Infere crer que a gestão da EJA não poderá, por óbvio, ficar alheia ao reconhecimento desse cenário. Por consequência, deverá agir rapidamente, com um plano de gestão específico para quando voltarem as aulas presenciais, cuidadosamente elaborado, que culmine no atendimento da demanda da população em evidência, minimizando os deficit por ela sofridos historicamente.

A Conferência Nacional da Educação – CONAE, ocorrida em 2010, teve como foco a elaboração do Plano Nacional da Educação – PNE. Contou com ampla participação da sociedade em discussões sobre a educação nacional e suas melhorias. As discussões aconteceram, inicialmente, de forma regionalizada, por meio de conferências livres e também ordinárias. Envolveu representantes de diferentes segmentos da sociedade e entes das esferas municipal, estadual e federal. Professores e demais profissionais da educação, alunos, pais, gestores educacionais, sindicatos, movimentos sociais e conselhos de educação, assim como os delegados eleitos em âmbito municipal e estadual, contribuíram para a elaboração do Plano.

O PNE, cujo objetivo é traçar caminhos para a melhoria da educação brasileira, foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Organizado por meio de metas, o Plano destaca os pontos primordiais da educação a serem contemplados pelas políticas públicas brasileiras. Das 20 metas estabelecidas no PNE, destacam-se as metas 9 e 10, consideradas metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, projetando visibilidade para a educação de adultos, o que suscita, de forma clara, responsabilidades. As metas destacadas trazem à baila dois eixos fundamentais que merecem ênfase na pauta de gestores da EJA: a superação do analfabetismo, meta 9, e a articulação da EJA com a Educação Profissional – EP, meta 10. Conforme consta no documento do PNE:

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. (PNE, 2014, p.161-188).

A interpretação das metas em questão é simples: atender de forma digna e objetiva a população da EJA. Digna, quando estabelece um tempo para a erradicação do analfabetismo da população brasileira, como se indicasse um “basta nesse hiato da história da educação brasileira”. E objetiva, quando sugere a articulação entre a EJA e a EP. Quando se correlaciona essas duas modalidades de ensino, percebe-se que se trata de uma proposta educacional de formação mais humana, pois pela educação são viabilizadas melhores condições na qualificação profissional dos alunos, impulso fundamental para o emprego e, conseqüentemente, para a sua qualidade de vida.

Ainda, sobre a redação da meta 9, depreende-se que o conceito atribuído a ela integra a alfabetização e o analfabetismo funcional. Indica, portanto, que essa integração sugere que o analfabetismo funcional faz sombra à escolarização de jovens e adultos, tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, o que representa um grande desafio para as gestões públicas educacionais.

Deve ser considerado, também, que a devida interpretação da meta 9 corrobora o que este estudo vem reforçando, que é o atendimento que culmine na ampliação da oferta da educação de jovens e adultos referente aos anos iniciais de escolarização, pelos municípios, e que também resulte na qualidade dessa oferta, conseqüentemente, à redução dos índices de analfabetismo funcional.

É importante salientar que o PNE tem um prazo para que as metas sejam atingidas pelos diferentes segmentos e instâncias de ensino. Cada instância dos entes federados deve, com base no PNE, ter o seu Plano Municipal e seu Plano Estadual da Educação, considerando suas realidades e especificidades. Quanto ao prazo de vigência do PNE e demais informações, considera-se:

O Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência entre 2014 e 2024, constitui um documento que define

compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas instituições pelo avanço da educação brasileira. A agenda contemporânea de políticas públicas educacionais encontra no PNE uma referência para a construção e acompanhamento dos planos de educação estaduais e municipais, o que o caracteriza como uma política orientadora para ações governamentais em todos os níveis federativos e impõe ao seu acompanhamento um alto grau de complexidade. (PNE, 2014).

Em atenção ao prazo de vigência do PNE, que estipula o ano de 2024 como linha de corte temporal para atingirem-se as metas, e considerando que se tem aproximadamente três anos para esse prazo findar, pergunta-se: quais ações estão sendo desenvolvidas pelas gestões públicas da educação, dissolvendo as barreiras para o acesso à escolarização da população alvo, para que, especificamente, a meta 9 possa ser atingida? Será atingida? O Brasil terá superado essa “desconcertante” lacuna na história da educação brasileira em que milhares de jovens, adultos e idosos se encontram, atualmente, sem saber ler e escrever?

A toda prova, a educação de adultos está presente nas agendas de eventos internacionais e nacionais, nos quais é reforçada a necessidade de a população adulta estar efetivamente incluída nas políticas educacionais. Trabalhar com os fatos é trabalhar com a realidade, e a realidade que os dados apontam sobre o analfabetismo brasileiro permite avaliar a gestão da educação ao longo da história educacional. Uma gestão com falhas evidentes no percurso das políticas para os sujeitos adultos.

Nesse sentido, sobre como avaliar as políticas educacionais, vale uma reflexão a respeito da educação brasileira, segundo Friedrich, Benite e Pereira (2010, p.17), que destacam:

(...) para a educação de adultos como resultado da ineficácia do Estado em garantir, por meio de políticas públicas adequadas, a oferta e a permanência da criança e do adolescente na escola. Sendo assim, as iniciativas em EJA, em sua grande maioria, caminham na marginalidade do processo educativo brasileiro e as questões mais incisivas no tocante a esta afirmação dizem respeito às propostas de governo criadas de

acordo com as necessidades políticas de cada sistema ideologicamente dominante.

Em que pese evidenciar hiatos no atendimento educacional da população brasileira ao longo de sua história, sejam eles considerados pelo viés da ineficácia das ações ou das influências ideológicas, há de haver medidas emergentes voltadas para esses 11,3 milhões de pessoas não alfabetizadas. Cidadãos que vivem no Brasil, grande parte deles em idade produtiva, fora da escola e dos benefícios do serviço escolar que se estendem à vida de um aluno.

Quiçá a população de jovens e adultos ainda não alfabetizada possa, com o evento da pandemia, se tornar visível aos olhos dos gestores das políticas sociais e educacionais, em todos os âmbitos dos entes federados, levando-os a criar propostas de ampliação da oferta de escolarização, conforme a demanda eminente das regiões do Brasil, com vistas a que o sujeito envolvido possa conquistar oportunidades que venham a favorecê-lo em sua cidadania.

4. Considerações finais

A EJA foi reconhecida como modalidade da educação básica pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Passados 25 anos da promulgação da lei, a EJA ainda não é devidamente compreendida e reconhecida como modalidade da educação básica pelos gestores de políticas educacionais, tendo em vista os deficit na oferta dos anos iniciais da educação básica para esse público, deficit estes que culminam nos dados alarmantes de analfabetismo no Brasil.

Considerando o que foi aqui apresentado, entes municipais, estaduais e federal devem à população não alfabetizada, lembrando que essa população é de 11,3 milhões, propostas que possam levar-lhes o acesso à escolarização. Não só porque a oferta de ensino é obrigatória a todos, independentemente da idade, mas acima de tudo porque as pessoas que se encontram fora do ensino oficial vivem à margem dos serviços e benefícios em um mundo no qual a tecnologia impera e as informações percorrem espaços em lapsos de segundo; mudanças difíceis de acompanhar pelos letrados, o que pensar quanto aos iletrados. Um mundo que reconhece apenas pessoas alfabetizadas.

Os desafios para a gestão da EJA são muitos e de grande proporção. É reconhecido que as falhas da educação brasileira são históricas e agravaram o contexto do analfabetismo no Brasil, retratando hoje os dados alarmantes e lastimáveis.

Dessa forma, para que possam propor ações efetivas para a população ainda não alfabetizada, as gestões municipais da EJA, necessariamente, precisam estabelecer parcerias com os demais entes da federação e com eles promover o diálogo necessário. Compreende-se diálogo conforme descrevem, de forma clara, Charaudeau e Maingueneau (2020, p. 159): “A palavra dialética designa uma forma particular de diálogo, que se desenvolve entre dois parceiros, cujas trocas são estruturadas em função de papéis específicos, orientada para a procura metódica da verdade”.

Que verdade é essa, para a discussão aqui impetrada? Sem dúvida, a resposta está nos dados de analfabetismo no Brasil, que retratam o parco envolvimento de políticas educacionais a esse respeito. Apesar de as considerações de Charaudeau e Maingueneau indicarem “dois parceiros”, na educação de jovens e adultos não se faz política apenas com dois segmentos. Levando em conta que o contexto da EJA abrange diferentes áreas, há que se entender essas políticas de forma intersetorial, portanto, com a participação de vários parceiros que promovam discussões que levem a um consenso: de que o Brasil vem imprimindo, na historiografia da educação brasileira, taxas expressivas de analfabetismo que, atualmente, não se justificam sob qualquer argumento.

Assim, depreende-se que, a partir de uma proposta intersetorial, os gestores da EJA do Brasil exerçam, de fato, as suas funções e efetivamente assumam e atendam o público da EJA. Talvez assim, se possa reconhecer o princípio da responsabilidade nas políticas educacionais, vislumbrando um futuro (hoje) mais justo para esses sujeitos e reduzindo, portanto, as desigualdades vivenciadas. Espera-se que essa mudança venha a ser uma forma diferente de escrever a história da educação brasileira, quem sabe mais “humanizadora”!

5. Referências

ABBAGNANO, N. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ALMEIDA, A. e CORSO, A. M. **A Educação de Jovens e Adultos: Aspectos Históricos e Sociais**. EDUCERE XII Congresso Nacional de Educação, PUCPR, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, Casa Civil, subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394/96. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1987.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024**. Linha de Base.

CHARAUDEAU, P. e MAINGUENEAU, D. **Dicionário de Análise do Discurso**. São Paulo: Editora Contexto, 2020.

FRIEDRICH, M., BENITE, A.M.C., BENITE, C.R.M. e PEREIRA, V.S. **Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 389-410, abr./jun. 2010.

GOMES, A. M. **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Série Estudos em Políticas Públicas e Educação. São Paulo: Mercado de Letras, 2011.

IBGE. **Educação 2019**. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PNAD). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

JONAS, H. **O Princípio Responsabilidade**. Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2011.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. **Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional**. Revista Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

MARQUES, I.B.A.S. **Fundamentos Teóricos e Epistemológicos para os Trabalhos com as práticas de Letramento na EJA**. Disponível em: <https://ead.ifrn.edu.br/ava/academico/course/view.php?id=5221>. Acesso em: 26 jun. 2020.

MARQUES, L. R.; ANDRADE, E. F.; AZEVEDO, J. M. L. **Pesquisa em política educacional e discurso: sugestões analíticas**. Revista Brasileira de Política

e Administração da Educação. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/72834>. Acesso em: 22 set. 2020.

SOARES, M. **Alfabetização e Letramento**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

UNESCO. Brasil, Brasília, 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/news/unesco-mostra-que-40-dos-paises-pobres-nao-apoiam-os-estudantes-em-situacao-risco-durante-crise>. Acesso em jul. 2020.

UNESCO. **Relatório Global de Monitoramento da Educação para 2020**. Inclusão e educação: tudo significa tudo. Disponível em: <https://gem-report-2020.unesco.org/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

UNESCO, Institute for Lifelong Learning. **Terceiro Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos**. O impacto da aprendizagem e da educação de adultos na saúde e no bem-estar, no emprego e no mercado de trabalho e na vida social, cívica e comunitária. Brasília: UNESCO, 2016.

UNESCO, Equipe do relatório global de monitoramento da educação. **Relatório de Monitoramento Global da Educação**. Resumo. Inclusão e educação: Todos sem exceção. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721_por. Acesso em: 29 ago. 2020. UNESCO 2020.

Autores

Marcia Leonora Dudeque

Departamento de Gestão Escolar, Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná. Curitiba, Paraná, Brasil.

Autor para correspondência: marciadudeque@gmail.com

CAPÍTULO 2

Coordenação e Indução de Políticas Educacionais: O Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)

Giovanni Iuliano Meira, Danilo Leite Dalmon

<https://doi.org/10.4322/mp.978-65-994457-6-7.c2>

Resumo

A Base Nacional Comum Curricular para Educação Infantil e Ensino Fundamental (BNCC) foi publicada no fim de 2017. Em seguida, o Ministério da Educação lançou o Programa de Apoio à Implementação da BNCC (ProBNCC), que ofereceu apoio financeiro, de pessoal e técnico às secretarias estaduais e municipais de educação, para atuarem em regime de colaboração. Este artigo explora o alcance da coordenação e da indução do ProBNCC na atuação das secretarias estaduais e municipais de educação no período de 2018 a 2019, correspondentes aos dois ciclos do programa. A partir do estudo de caso das ações do governo nacional e da descrição de exemplos de estados sobre a coordenação e indução do programa, os achados deste artigo incluem: (i) a efetividade do programa em induzir o trabalho em regime de colaboração entre a secretaria estadual de educação e as municipais na elaboração do novo currículo alinhado à BNCC, e no trabalho conjunto entre as equipes de formação continuada e currículo para disseminar as mudanças trazidas pelo documento recém aprovado; e (ii) a coordenação nacional para facilitar a troca de experiências entre estados, tanto na realização de consultas públicas quanto no planejamento das formações nos níveis estadual e regional. A experiência do ProBNCC ilustra que espaços de coordenação facilitam aos entes subnacionais a priorizar a política e colaborar, o que é mais difícil de ocorrer no momento em que o governo federal se ausenta deste papel.

Palavras-chave: Políticas Educacionais, Programa de Apoio à Base Nacional Comum Curricular, Implementação de Políticas Públicas, Federalismo.

1. Introdução

Políticas educacionais em distintos países passam por mudanças com vistas a potencializar a aprendizagem de seus estudantes. Apesar de diversas, reformas educacionais trazem consigo alguns aspectos comuns, como a implementação de padrões mínimos que visam o desenho de sistemas educacionais com maior coerência e podem levar a um maior ganho de qualidade e equidade na aprendizagem (DARLING-HAMMOND, 1994; FUHRMAN, 1993). No Brasil, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um exemplo de política que provoca uma reorganização dos sistemas de ensino estaduais e municipais. Prevista no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996), a BNCC foi desenhada a partir de 2015 com participação da sociedade civil e homologada pelo Ministério da Educação (MEC) em 2017 para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e em 2018 para o Ensino Médio (BRASIL, 2018a).

Para apoiar a implementação da BNCC, o Ministério lançou o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) no início de 2018, que ofertou apoio técnico e financeiro às redes de ensino estaduais e municipais de educação (Brasil, 2018e). O programa tinha como objetivo induzir um processo de mudança nas políticas educacionais das redes de ensino ao concretizar a implementação da BNCC nas escolas, com um arranjo envolvendo regime de colaboração entre os estados e municípios, além da participação de entidades representativas, como o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação (Undime).

O objetivo deste artigo é lançar luz sobre os resultados do ProBNCC através de uma análise de sua implementação para Educação Infantil e Ensino Fundamental. Para isso, primeiramente foi realizada uma revisão do referencial teórico que aborda o arranjo federativo brasileiro para a educação e as principais conclusões da literatura sobre políticas curriculares no Brasil, entendendo este como um campo relevante de estudos dentro dos quais a implementação da BNCC pode ser analisada. Em seguida, é descrito o caso do ProBNCC, com todo seu arranjo e histórico de implementação detalhado e exemplos do que ocorreu nos estados em consequência das ações do programa como evidências dos seus resultados. Na descrição do caso são

apresentados argumentos sobre a capacidade de indução e de coordenação que o programa teve, dialogando com a literatura levantada. Assim, pretende-se apresentar o ProBNCC como um caso que traz lições e aprendizados sobre arranjos possíveis para a implementação de políticas educacionais no complexo arranjo federativo brasileiro.

Os resultados mostram que, mesmo inserido em um processo de governança complexo, o ProBNCC teve um papel de coordenação e indução relevante nas redes de ensino, com características singulares. Ao fornecer um tripé de apoio às redes unindo recursos financeiros, humanos e instrumentos de gestão, o programa buscou suprir as principais necessidades das redes relativas à implementação da BNCC. A coordenação esteve principalmente na elaboração de combinados nacionais e na pactuação de responsabilidade realizada pelo MEC, bem como a intermediação para facilitar a troca de experiências entre os entes, gerando cooperação vertical e horizontal. Já a indução aconteceu em decorrência dos incentivos promovidos através dos recursos do programa, bem como em sua estrutura para o Regime de Colaboração.

As próximas seções deste artigo estão organizadas da seguinte maneira. Primeiramente, são apresentadas revisões da literatura sobre implementação de políticas educacionais com a perspectiva do contexto federativo no Brasil e sobre especificamente as políticas curriculares nacionais recentes. Depois, o caso do ProBNCC é descrito. Isso é acompanhado do detalhamento dos exemplos de coordenação e indução nos estados, dos ciclos I e II do programa, sobre elaboração ou revisão dos currículos à BNCC e sobre formação de professores sobre os currículos recém aprovados, respectivamente. Por fim, a última seção apresenta algumas discussões sobre o alcance do programa, lições aprendidas e sugestões para pesquisas futuras.

2. Implementação de Políticas Educacionais no Arranjo Federativo Brasileiro

O arranjo da educação no Brasil sempre foi um campo com dificuldades de coordenação e cooperação. Historicamente, houve predominância de uma centralização das políticas educacionais no Governo Federal que, combinado com um foco maior no ensino superior, contribuiu para que a universalização

do acesso e expansão do ensino básico fosse tardia (ABRUCIO, 2010). Além disso, outra característica que marca historicamente a educação brasileira é a existência de uma estrutura dual de redes de ensino, com diferentes entes federativos ofertando as mesmas modalidades de ensino. Esses aspectos, somados à falta de articulação e coordenação federativa, levaram a desigualdades no plano subnacional (ABRUCIO, 2010; CURY, 2006).

Apesar dos esforços em distintos períodos para que esse cenário se transformasse, houve uma certa constância desse modelo. Ele é marcado por um governo federal presente no plano normativo da educação, mas com pouca capacidade de afetar diretamente as escolas das redes estaduais e municipais. Com a promulgação da Constituição de 88, foi aberto um movimento de descentralização da educação básica como resposta ao período militar, mas com pouca coordenação entre os entes federativos (ABRUCIO, COSTA, 1999). Neste caso, é possível compreender a coordenação como “processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo” (LOTTA, GONÇALVES, BITELMAN, 2014).

A Carta Magna também alterou o comportamento dos entes, sendo que no federalismo brasileiro, eles são chave para compreender a implementação das políticas públicas. Conforme aponta Abrucio (2010), surgiu “de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo e, de outro, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo.” Isso também gerou uma maior necessidade de indução de apoio na organização e oferta de políticas educacionais. Conforme aponta Lotta, Gonçalves & Bitelman (2014), “a indução envolve iniciativas que buscam provocar ou iniciar ações, para que certo objetivo esperado se realize”, sendo que ela pode ser realizada de maneira incentivada ou coercitiva.

Dada a continuidade do modelo dual de redes, combinada com a descentralização de competências comuns e concentração de recursos na União, existe uma “dificuldade de se criar mecanismos de coordenação intergovernamental em meio à crescente complexificação do sistema educacional” (ABRUCIO, 2010). Não por acaso, a Carta em seu artigo 211 sugere a inauguração de “Regimes de Colaboração” entre entes para evitar sobreposição, descoordenação e ineficiência na oferta das diversas variantes

de política educacional. Ainda assim, houve poucos casos de desenho concreto de ações em regimes de colaboração pensados pelo plano federal pós 88, sendo ainda um conceito passível de discussão sobre como pode ser concretizado. Assim, ele “expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade” (OLIVEIRA, SOUZA, 2010).

Esse contexto também ensejou a inspiração em casos práticos de sucesso na organização federativa, a exemplo da lógica de sistemas inaugurada em outras áreas, como a saúde (ABRUCIO, 2010). Previsto no Plano Nacional de Educação, a efetivação do Sistema Nacional de Educação deveria ter sido feita até 2016, enquanto marco para ganho de uma organização federativa com maior cooperação (BRASIL, 2014).

Além disso, apesar da tendência descentralizadora do arranjo nas políticas públicas pós 88, é possível apontar que o governo federal ainda preserva muito de um papel concentrador de recursos e instrumentos de coordenação (ARRETICHE, 2004), sobretudo devido à baixa capacidade administrativa dos municípios. À União é resguardado “produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva” (ABRUCIO, 2010).

Um dos principais exemplos está no âmbito tributário, com mais da metade da arrecadação direcionada para a União. Na Educação, se consolidou a máxima de descentralização de responsabilidades, mas não de recursos e capacidades (Arretche, 2004). Isso implica que a existência de arranjos de colaboração em políticas educacionais acabam dependendo necessariamente da coordenação do Governo Federal, na pactuação de regras comuns e no papel institucional de ser o fio condutor da implementação.

A somatória desses fatores levou a criação de diversas políticas federais com distintos objetivos em relação à educação (ABRUCIO, 2010). De certa maneira, elas poderiam ser categorizadas em políticas de fornecimento e apoio direto às unidades escolares (OLIVEIRA, SOUZA, 2010), como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em políticas redistributivas (ABRUCIO, 2010), a exemplo do Fundef e Fundeb e, além disso, em ações normativas como parâmetros nacionais, a

exemplo da Base Nacional de Formação Docente, Base Nacional Comum Curricular e o próprio Plano Nacional de Educação.

Uma quarta categoria relevante de políticas formuladas no plano nacional são as que destinam apoio às redes de ensino. Dentre as características em comum desses programas está, em geral, a indução de orçamento, capacidade gerencial, técnica ou mesmo de recursos humanos na implementação de objetivos específicos. O ProBNCC, ao trabalhar com 3 eixos de apoio específicos pode ser categorizado como um destes exemplos de indução de uma política curricular a partir do plano nacional por meio de incentivos e uma coordenação liderada pelo Ministério da Educação.

3. Políticas Curriculares no Brasil

Se o arranjo federativo brasileiro é uma moldura institucional relevante, nele podem ser expostas diferentes fotos. Apesar de não serem diretamente redistributivas, políticas curriculares sempre foram ambientes de disputa, pois inerentemente envolvem interesses conflitantes em sua definição (KIRST, WALKER, 1971). Por exemplo, ao propor alterar o currículo de matemática do ensino médio de uma província no Canadá, empresas de tecnologia começaram a se envolver, pois se sentiam prejudicadas (LEVIN, 2008). Além disso, alterações nas definições do que um aluno precisa aprender necessitam de muitas mudanças na oferta do ensino para serem viabilizadas (DARLING-HAMMOND, 1994).

Independente dessas controvérsias, a implementação de currículos nacionais são uma constante em muitos sistemas educacionais ao redor do mundo, sobretudo nos países membros da OCDE (LOUZANO, 2015). Com maior ou menor grau de adesão, os documentos representam cartas de direitos para aprendizagem, podendo determinar o que é esperado que o sistema educacional forneça de maneira comum. Louzano (2015), ainda defende que para uma definição ao nível nacional seja concretizada em salas de aula, as mudanças devem passar pelas redes de ensino, por meio dos materiais didáticos, da formação de professores, da avaliação educacional, gestão escolar e da prática docente.

No Brasil, houve alguns movimentos de política curricular nacional desde a redemocratização. Com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da

Educação - LDB (BRASIL, 1994), deu-se início à definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN (BRASIL, 1997; BRASIL, 1998; BRASIL 2000) e das Diretrizes Curriculares Nacionais - DCN. Enquanto que os PCN são opcionais e especificam orientações curriculares por área e componentes ou disciplinas, as DCN são obrigatórios, tratam de objetivos de aprendizagem e de organização da oferta da educação, divididas em gerais (BRASIL, 2013a), por etapa e modalidade de ensino (BRASIL, 2009; BRASIL, 2010; BRASIL, 2013b). A elaboração desses documentos envolveu ampla participação da sociedade, o que não evitou disputas e conflitos (BONAMINO, MARTINEZ, 2002; SANTOS, 2010) ou permitiu sua implementação conforme planejada (RICARDO, ZYLBERSZTAJN, 2016; PENA, RIBEIRO FILHO, 2009). Conforme aponta Mello (2014), apesar de tentativas anteriores de estabelecer parâmetros comuns, perdurou uma falta de coordenação e articulação que impediu as unidades da federação de se comprometerem com um entendimento nacional em relação à política curricular.

A partir da publicação do Plano Nacional de Educação - PNE vigente (BRASIL, 2014) começou a discussão em torno da elaboração de uma Base Nacional Comum Curricular. Influenciado por reformas educacionais internacionais e outros atores, como organizações não governamentais, desde a Constituição Federal de 1988 o Brasil prevê um documento que define direitos de aprendizagem obrigatórios para todos os alunos no país (MENDONÇA, 2018). Dessa forma, o processo de elaboração da BNCC foi conturbado e ocorreu durante um período político de rompimento (CORRÊA, MORGADO, 2018; MICHETTI, 2020).

Em meio às disputas, do ponto de vista a favor da BNCC, há o argumento legal, para atender à Constituição, à LDB e ao PNE, o argumento do aumento de coerência das políticas educacionais dos sistemas de ensino (SCHMIDT, PRAWAT, 2006) e o aumento da qualidade da educação de forma equitativa (LEE, 2012). Este último argumento está diretamente relacionado com a constituição de referências de aprendizagem baseadas em habilidades e competências necessárias para estudantes do século XXI. Dessa forma, haveria uma transição entre uma educação pautada no aprendizado passivo e elementar para uma educação pautada em altas expectativas (COHEN *et al.* 1993; DARLING-HAMMOND, 1994).

Do outro lado, há o argumento que destaca a baixa representatividade e legitimidade do documento (CORRÊA, MORGADO, 2018), a baixa qualidade dos objetivos de aprendizagem definidos (MICHETTI, 2020), a redução da autonomia dos sistemas de ensino, escolas e professores (MENDONÇA, 2018), o desalinhamento com outras prioridades para a educação do país, entre outros.

A BNCC foi publicada para Educação Infantil e Ensino Fundamental em 2017, e no ano seguinte para o Ensino Médio (BRASIL, 2018e). O documento está alinhado e mantém a vigência das DCNs, revisadas alguns anos antes. Durante o processo de formulação houve uma escolha por parte do Ministério da Educação de segmentar etapas, tendo em vista a opção pela reforma que gerou o Novo Ensino Médio e a homologação da BNCC para essa etapa em 2018. Isso também gerou uma divisão entre os momentos de implementação da Base, com uma diferença de ciclos entre as etapas. Dessa maneira, a justificativa de analisar especificamente as etapas de Educação Infantil e Fundamental neste artigo vem da experiência de pouco mais de três anos da implementação dessa política, chegando a formação de professores e a sala de aula.

Conforme Darling-Hammond (1994) destaca, políticas curriculares e de avaliação nacionais podem provocar efeitos nocivos à educação caso não incluam ações de formação continuada, materiais didáticos, e suporte aos professores e sistemas de ensino. Dessa forma, a partir da definição dos direitos de aprendizagem, para que a mudança proposta seja concretizada e traga efeitos positivos desejados aos estudantes, ações efetivas de implementação que incluam o apoio técnico e financeiro do governo federal devem ser realizadas no contexto do sistema federativo brasileiro, considerando um horizonte de longo prazo para fortalecimento da capacidade de implementação no âmbito subnacional (Mello, 2014).

4. Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)

Tendo em vista a homologação da BNCC em 2017 para educação infantil e ensino fundamental, o Ministério da Educação inaugurou o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (BRASIL,

2018e). Conforme previsto em sua portaria, a iniciativa oferta três instrumentos de apoio para as secretarias de educação: (i) assistência financeira; (ii) formação das equipes técnicas de currículo; (iii) assistência técnica para as secretarias na gestão do processo de implementação da BNCC.

A combinação desses instrumentos gerou um tripé de apoio para as redes de ensino de estados e municípios. Além disso, a adesão ao programa foi voluntária e realizada por meio da assinatura de um termo específico para secretários estaduais e presidentes das seccionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, no caso dos municípios (BRASIL, 2018b).

Em relação à assistência financeira, o MEC disponibilizou recursos às secretarias após apresentação de planos de trabalho específicos, operacionalizando a sua destinação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) (BRASIL, 2021). Esses recursos poderiam ser alocados em diferentes serviços, como assessoria de especialistas em currículo, logística de eventos ou mesmo impressão de documentos e materiais específicos. De acordo com dados do MEC, foram previstos ao programa para educação infantil e ensino fundamental 36 milhões de reais em 2019, sendo 27 milhões repassados pelo PAR e 9 milhões para bolsas (BRASIL, 2019a). O recurso previsto para o primeiro ciclo (2018) foi de aproximadamente 100 milhões de reais (BRASIL, 2018b).

À frente do ProBNCC esteve o Comitê Nacional de Implementação da BNCC, que reuniu as lideranças do MEC, Consed e Undime, conforme definido na Portaria MEC nº 331 de 2018 (BRASIL, 2018e). Já as Comissões Estaduais de Currículo foram constituídas pelos secretários estaduais de educação, os presidentes estaduais da Undime e outros representantes, responsáveis por indicar e gerenciar o trabalho das equipes estaduais de currículo, bolsistas do programa, constituindo o regime de colaboração. Ao total, foram ofertadas 31 bolsas por estado, com funções de coordenadores gerais, coordenadores de etapa, articuladores, redatores e formadores, com representação da secretaria estadual e dos municípios por meio de pessoas indicadas pela Undime. Além disso, cada equipe estadual contou com um analista de gestão e o programa foi coordenado pela equipe técnica do MEC.

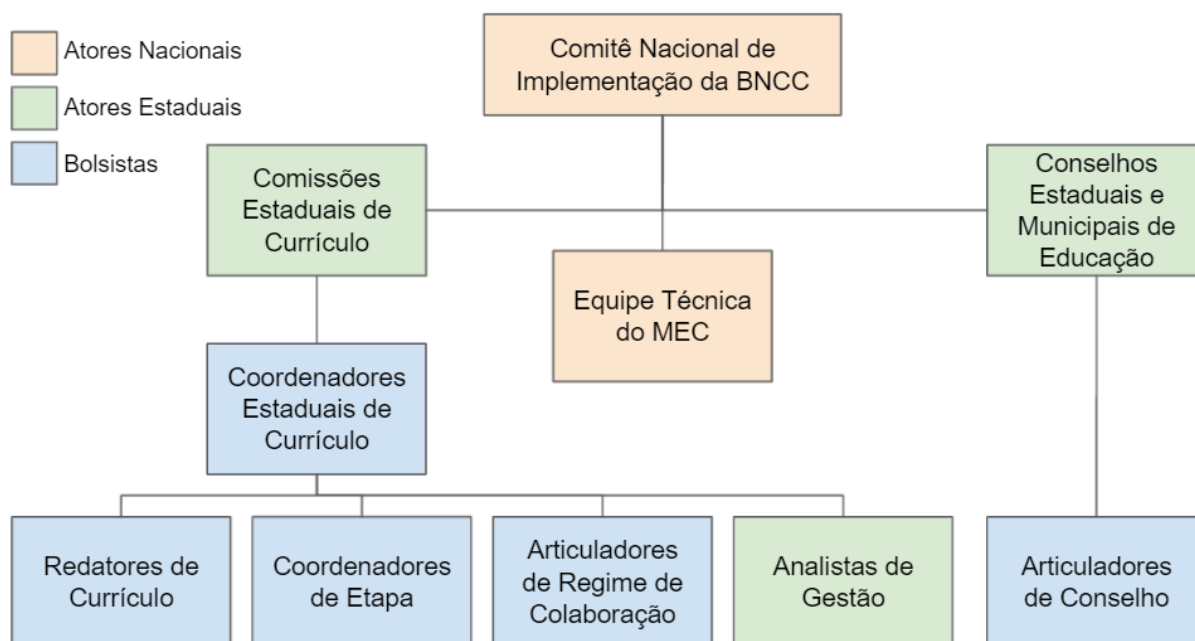


Figura 1. Estrutura do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC). Fonte: elaboração própria com base em Brasil, 2018).

Além dos recursos transferidos via PAR e a composição de equipes, a assistência técnica foi um dos pilares de atuação do programa. Através de materiais técnicos de orientação, ferramentas de gestão, contatos periódicos com as equipes em eventos de orientação e webconferências, as equipes de currículo estaduais tiveram acesso aos passos necessários para dar continuidade à redação dos currículos e formação de professores. Dentre essas iniciativas, a principal foi o Guia de Implementação da BNCC, documento orientador elaborado pelo MEC, Consed e Undime para indicar os passos na implementação dos currículos e da BNCC.

O ciclo I do programa teve o objetivo de publicar um documento curricular estadual alinhado à BNCC que pudesse ser usado pela rede estadual e pelas redes municipais. Nos estados que possuíam um documento prévio, como o Distrito Federal, o trabalho foi de revisão, enquanto que os estados que não possuíam realizaram a elaboração de seus currículos. Conforme o calendário disponibilizado pelo MEC, a expectativa era que os 27 currículos estaduais estivessem prontos ao final daquele mesmo ano. Ao total, 20 currículos foram publicados em 2018 e outros 7 em 2019. Além disso, outros números mostram a participação na construção dos referenciais curriculares

estaduais, como as 5,8 milhões de contribuições nas plataformas de consulta pública aos currículos estaduais, com participação de 3.656 municípios (Movimento pela Base, 2020). A colaboração entre Consed e Undime na redação dos currículos tinha como objetivo o aproveitamento de recursos, de forma que as redes municipais não precisassem se ocupar da redação, somente homologação e adaptação dos documentos (UNCME, 2020).

Tendo os referenciais curriculares estaduais alinhados à BNCC, o segundo ciclo do programa foi voltado em formar técnicos, professores e gestores sobre os novos documentos e as inovações introduzidas por eles, bem como revisar os projetos pedagógicos das escolas. Para isso, foi adotado um modelo de multiplicação das formações introdutórias para os novos currículos, de tal forma que um grupo de profissionais formados inicialmente poderia replicar as formações para os seus territórios, municípios e escolas. O MEC apontou como metas para esse segundo ciclo 70% dos professores com 30 horas de formação introdutória, além de 70% das escolas com projetos pedagógicos revisados. Apesar desses números não terem sido alcançados, mais de 500 mil professores em 4.700 municípios iniciaram estas formações até março de 2020 de acordo com dados informados pelas redes, o que corresponde a cerca de 30% do universo de professores (MOVIMENTO PELA BASE, 2020).

O Ministério da Educação também atuou na adequação de outras políticas nacionais à BNCC. Algumas das principais foram o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que para o edital de 2019 já alinhou as publicações à BNCC, e a Base Nacional de Formação Docente (BRASIL, 2019c; 2020c). Ainda assim, restam esforços a serem feitos para alinhamento do Sistema Nacional de Avaliação Básica (SAEB), o que é um dos principais desafios e insumos para que as redes compreendam a aprendizagem dos seus estudantes olhando para habilidades e competências da BNCC (INSTITUTO REÚNA, 2020).

Após os dois primeiros ciclos do ProBNCC e com a transição no governo federal, não houve prorrogação do programa. Ainda assim, um terceiro ciclo do ProBNCC foi anunciado, que corresponderia ao monitoramento da implementação e continuidade de algumas ações como a formação de professores. Até meados de 2021, o MEC anunciou a realização de um estudo

feito por instituições de pesquisa para monitorar a implementação da BNCC na dimensão da oferta e no nível de sala de aula (BRASIL, 2020a).

5. Indução e Coordenação no Ciclo I: (Re)elaboração de novos currículos

Para compreender as mudanças geradas pelo tripé que constitui o ProBNCC, é possível olhar para casos que exemplificam características e efeitos de coordenação e indução do programa. No primeiro ciclo, os estados tiveram o desafio de realizar uma leitura da BNCC e publicar documentos referenciais próprios nos territórios no prazo de 2019. As secretarias foram responsáveis por indicar os redatores, que em grande parte eram professores selecionados via editais e portarias, como no caso do Edital nº 11/2019 da Secretaria Estadual de Sergipe. Também houve o aproveitamento de especialistas com notório saber nas secretarias para a função de redação do currículo.

O fluxo de elaboração dos currículos seguiu cinco fases, que muitas vezes eram adaptadas ou subdivididas conforme o planejamento específico de cada equipe estadual. Primeiro, as secretarias deveriam elaborar uma versão inicial de redação, contemplando as especificidades regionais. Posteriormente, essa versão era disponibilizada para consulta pública online e recebia contribuições. A maioria dos estados também realizava audiências públicas ou seminários sobre o currículo em diferentes partes do território. É o caso de São Paulo, por exemplo, que realizou seminários agregando diretorias regionais de ensino (Governo do Estado de São Paulo, 2019). Depois, o documento deveria ser revisado conforme as contribuições recebidas e enviado para aprovação no conselho e homologação.

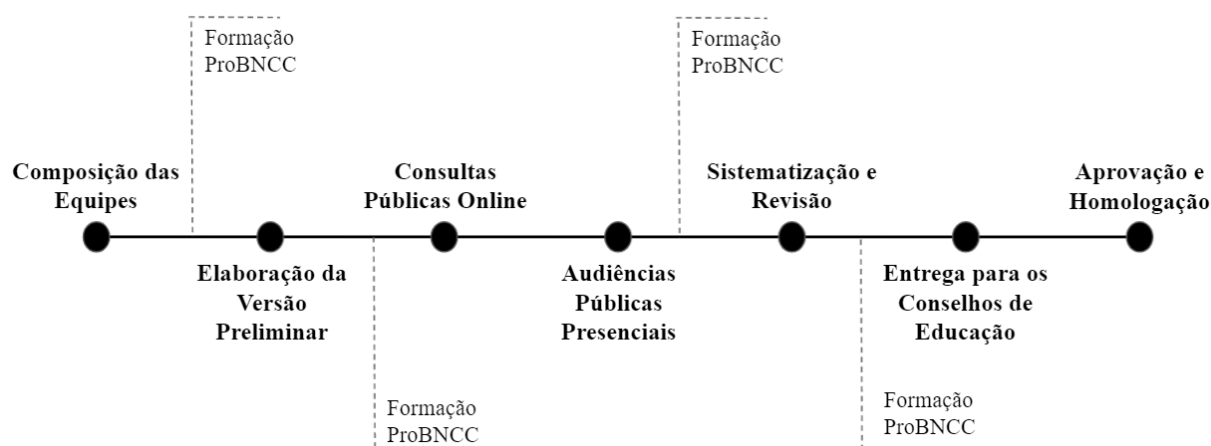


Figura 2. Atividades do Ciclo I do ProBNCC realizadas pelas equipes estaduais. Fonte: Elaboração Própria com base no Guia de Implementação da BNCC.

A priori, as principais dificuldades técnicas dos estados envolviam compreender a diferença entre a BNCC e o currículo, bem como caminhar na estrutura de redação. Esse foi um aspecto chave, afinal um dos objetivos de indução relevantes para o MEC era a elaboração de currículos com qualidade em regime de colaboração. Foram realizados ao menos três encontros formativos com as equipes de currículo (BRASIL, 2018f). Os conteúdos dos encontros seguiam o calendário nacional de implementação das ações do programa, passando por formações sobre estrutura curricular e sistematização de consultas públicas. Na prática, os encontros conduzidos pelo MEC também eram uma forma de coordenação que gerava cooperação horizontal entre os estados para resolução de problemas comuns. Estados que avançaram rápido foram incentivados a apoiar outros, a exemplo do Mato Grosso do Sul, que realizou consultas públicas do currículo antes dos outros, em junho de 2018 (GOVERNO DO MATO GROSSO DO SUL, 2019; BRASIL, 2018f).

Além dos encontros, foram realizadas webconferências periódicas de orientação por meio do canal da BNCC no Youtube¹. Houve também a comunicação do programa com os bolsistas por grupos de Whatsapp, e a organização de reuniões para troca de experiências entre as equipes estaduais. Foram disponibilizados instrumentos para apoiar as redes nas etapas comuns do ciclo I, como a ferramenta de construção curricular (BRASIL,

¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC8kMHcviVD92fecRdbTMxIq>

2018d) e a plataforma para elaboração de consultas públicas (BRASIL, 2018c). Todos os redatores e coordenadores tinham acesso a essas plataformas para fazer a gestão dos processos e também publicarem documentos. Apesar disso, o uso pelas redes era discricionário, existindo casos em que as secretarias optaram por usar plataformas próprias e publicarem os documentos para consulta no site da própria secretaria, a exemplo do Currículo de Referência do Estado de Minas Gerais (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2018).

Outra ação do MEC para gerar coordenação foi o estabelecimento de prazos e fluxograma da implementação, com janelas específicas de uso dos recursos disponibilizados. Isso influenciou no comportamento dos comitês, que buscaram atender aos prazos estipulados para determinadas fases do programa, por exemplo, o período para consultas e audiências públicas se concentrou entre agosto e outubro de 2018. Assim, nota-se que um dos principais papéis do MEC foi estabelecer o “ritmo” da implementação, sendo esta uma atribuição intransferível das secretarias estaduais e municipais de educação.

Vários estados mobilizaram esforços junto aos conselhos estaduais de educação para realizarem reuniões extraordinárias e cumprirem os prazos do programa, por exemplo, no estado do Maranhão, a homologação foi feita em 30 de dezembro por meio da resolução nº 223/2018 (CEE/MA, 2018). Após atrasos em etapas anteriores, o comitê de currículo recorreu a uma contratação externa da FGV para consolidar as contribuições e finalizar o documento, uma solução distinta daquela adotada em outros estados, mas que levou a finalizar sua publicação (O IMPARCIAL, 2019).

Em relação à indução, o programa provocou comportamentos nas secretarias de educação que não ocorreriam em outro contexto. O regime de colaboração talvez seja um dos principais exemplos disso, otimizando recursos e colocando estados e municípios para trabalharem juntos, sem sobreposições. Em Tocantins, por exemplo, houve um trabalho que levou a homologação do referencial curricular em todos os 139 municípios e o documento foi considerado uma publicação conjunta da secretaria estadual com representações dos municípios e os conselhos municipais de educação (TOCANTINS, 2018; GAZETA DO CERRADO, 2018). Dessa forma, a partir de

um estímulo inicial presente na formatação do ProBNCC, os próprios estados e municípios caminharam buscando formas de fortalecer a cooperação vertical.

6. Indução e Coordenação no Ciclo II: Formação Continuada

Para o ciclo II do programa, voltado às formações de professores sobre os novos currículos, os pilares de atuação continuaram os mesmos, com mudanças de caráter incremental promovidas pela portaria nº 756, de 3 de abril de 2019 e o planejamento proposto pelo MEC, com cronograma e metas. A composição das equipes passou de redatores para formadores de currículo.

A assistência financeira também seguiu os moldes do ciclo I, com a inclusão de novos serviços possíveis de serem empenhados através dos recursos do PAR, como conteúdos instrucionais para cursos, plataformas de formação continuada a distância e produção de materiais orientativos. Ainda assim, por serem mais custosos a maior parte do empenho dos recursos continuou sendo para organização de encontros formativos presenciais, onde especialistas foram até os territórios trabalharem aspectos do currículo, formando multiplicadores. Esses conhecimentos e materiais de formação foram, em geral, replicados posteriormente nas escolas por formadores e gestores.

O alinhamento entre as equipes de currículo e de formação ilustra a indução do programa. Esse foi o caso do Mato Grosso, que antes das formações do novo currículo já possuía os Centros de Formação e Atualização dos Profissionais da Educação Básica de Mato Grosso (Cefapros) espalhados pelo Estado e passou a trabalhar em conjunto com a equipe do ProBNCC para oferecer a formação introdutória sobre o currículo recém publicado (GOVERNO DO MATO GROSSO, 2019). Isso permitiu que a rede tivesse capilaridade e continuidade nas formações, além de chegar a um grande número de professores em seu território.

A assistência técnica do MEC esteve disponível para que as redes tivessem ferramentas de apoio e clareza das etapas a serem seguidas. Planilhas de planejamento foram disponibilizadas para que as equipes estaduais de currículo tivessem visibilidade de todos os aspectos que deveriam considerar. O processo foi mapeado em sete passos, desde o diagnóstico das

necessidades formativas dos professores até o monitoramento e avaliação das formações, conforme apresentado na Figura 3.

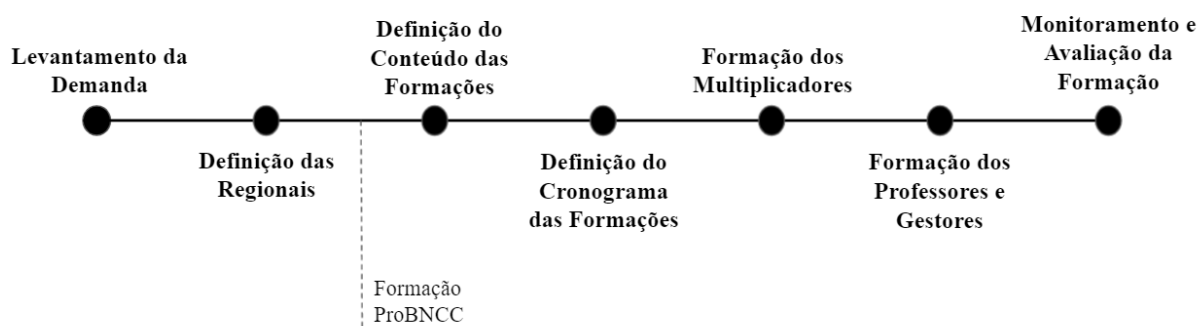


Figura 3. Atividades do Ciclo II do ProBNCC realizadas pelas equipes estaduais. Fonte: Elaboração Própria com base no Guia de Implementação da BNCC.

Também foram realizados três encontros com todas as 27 equipes estaduais de currículo. As temáticas trabalhadas seguiram o calendário nacional e abordaram aspectos como planejamento, elaboração de pautas formativas e avaliação das formações. Por fim, o MEC também disponibilizou uma plataforma autoinstrucional de formação sobre a BNCC, o AVAMEC (BRASIL, 2019b). Em muitos estados o uso dessas ferramentas pelos professores foi contabilizado como horas de formação.

Da mesma forma que o ciclo I, os encontros formativos implementados pelo MEC criavam espaços de coordenação entre estados e municípios. Como consequência, havia cooperação vertical e horizontal, a exemplo do compartilhamento das propostas de planejamento das formações. Estados que estavam adiantados no planejamento compartilhavam e serviam de referência para os outros. Pernambuco foi um dos principais exemplos no ciclo II, ao ter uma das propostas mais consolidadas por inserir as formações nos encontros organizados pelas regionais da secretaria estadual (Movimento pela Base, 2021), o que consequentemente levou o estado a ser um dos com maior percentual de professores formados (UNCME-PE, 2019). Esse compartilhamento também levava a maior integração e otimização dos recursos do programa, além de combinados comuns sobre quais estratégias

eram mais efetivas para cascadear a formação continuada de tal maneira que chegasse ao maior número de professores possível.

7. Lições para o Arranjo Federativo na Implementação de Políticas Educacionais

Ao analisar de maneira transversal os quase três anos de implementação do ProBNCC, é possível observar uma estrutura que alia distintas formas de apoio do Ministério da Educação. O tripé formado pelos eixos de apoio da política se baseia em assistência financeira, técnica e de pessoal, sendo esses aspectos necessários para a construção de capacidade instalada nas redes de ensino (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). Diferentemente de outras políticas, como o SAEB ou PNLD, a partir da homologação da BNCC o MEC não ocupou um papel de implementação, mas sim de coordenação e indução para todas as etapas decorrentes.

Tendo em vista os resultados do ProBNCC, houve avanço na implementação da Base, sobretudo no ciclo I, com todos os estados tendo currículos próprios. O ciclo II apresentou maior variação entre as redes, com estados que não chegaram a formar professores até o final de 2019, o que pode estar relacionado com a própria complexidade da política de formação, que precisa um público alvo grande de professores e possui caráter continuado.

O arranjo de coordenação utilizado no ProBNCC pode ser apontado como o principal fator que gerou cooperação horizontal e vertical dentro do programa. Ao nomear o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) como fóruns participantes (Brasil, 2018e) e garantir representação equânime nas equipes estaduais, foi possível contornar a ausência de instâncias formais de coordenação entre os entes na educação (ABRUCIO, 2010), gerando incentivos para cooperação. Uma consequência direta do regime de colaboração adotado no ProBNCC desde o início da formulação dos novos currículos foi evitar a sobreposição de atribuições e economizar recursos entre estados e municípios sem duplicação do trabalho, que resultou em documentos que em geral contavam com qualidade e legitimidade, como no estado do Ceará (OLIVEIRA, VIDAL, 2020).

Apesar do MEC sugerir um modelo de implementação com cronograma nacional, as equipes estaduais de currículo tinham autonomia na gestão dos recursos, e elaboraram planos distintos para alcance dos resultados estipulados. Dessa forma, o desenho do ProBNCC pode ser considerado um caso concreto do Regime de Colaboração. A presença da colaboração enquanto princípio na implementação do programa ilustra uma indução que resguardou graus de autonomia e gerou cooperação entre os entes, como evidencia a variação em relação aos resultados da política entre os estados.

A implementação do programa também concretiza como o MEC possui competência para atuar como indutor e coordenador de políticas educacionais, e pode fazer isso sobretudo a partir da assistência técnica e não apenas com regulamentação e transferência de recursos. Além das orientações e pactuação dos formatos de implementação, isso pode ser feito pela articulação com representantes das redes e os técnicos responsáveis, que mostraram uma demanda por troca de experiências entre os entes federados.

Tendo em vista o que foi analisado, é possível concluir que coordenação no caso do ProBNCC significou principalmente a presença ativa do MEC na pactuação de combinados e criação de espaços comuns entre os entes federativos, ditando assim o ritmo nacional da implementação e gerando incentivos para cooperação. Do ponto de vista de indução, significou a oferta de recursos técnicos, humanos e financeiros que geraram comportamentos distintos para o alcance dos resultados esperados na política.

Apesar de todos esses esforços e resultados, houve dificuldade para que as secretarias absorvessem as equipes técnicas e tomassem a implementação dos currículos como algo que dependia também de esforços e recursos locais. A organização da implementação curricular enquanto política fomentada pelo MEC gerou a composição de equipes que em alguns casos ficavam apartadas de outras estruturas das secretarias. Como consequência, em certas redes não houve uma perenidade das ações, isso fez com que a descontinuidade do ProBNCC em 2020 causasse uma paralisação das iniciativas de implementação dos currículos.

Esse aspecto demonstra as limitações na indução desse tipo de política pelo governo federal. Mesmo contando com um regime de colaboração desde a formulação, estados e municípios continuam dependendo de apoio contínuo

para que a BNCC seja realidade nas salas de aulas. Isso se deve à própria fragilidade técnica e financeira das redes, quanto à necessidade de políticas que visem prioritariamente a geração de capacidade instalada (Todos pela Educação, 2018). A experiência do ProBNCC ilustra que existindo esferas de coordenação os entes subnacionais tendem a priorizar a política e colaborar, acontecendo o contrário no momento em que o governo federal se ausenta deste papel. A descontinuidade do programa, normatizado via portaria, também reforça a necessidade da consolidação de um Sistema Nacional de Educação sólido, por meio do qual seja possível arranjar políticas nacionais dentro de um modelo mais estável e claro.

Para além da indução e coordenação, relevantes para compreensão da implementação de políticas educacionais, há outros aspectos do programa não explorados na análise deste caso, como a efetividade do uso do recurso transferido, os posicionamentos de atores não governamentais na implementação da BNCC, a qualidade dos currículos elaborados e das formações realizadas. Esses assuntos podem ser explorados em pesquisas futuras, sobretudo o comportamento das equipes estaduais e das redes de ensino a partir do fim do ProBNCC.

8. Referências

- ABRUCIO, F. L. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, 20102010: 01-29.
- ABRUCIO, F.L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999. (Pesquisas; 12).
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva, 2004, 18.2: 17-26.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, LDB. 9394/1996.
- BRASIL, Ministério da Educação, (1997). **Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental**. Brasília, MEC/SEF

BRASIL, Ministério da Educação, (1998). **Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Infantil**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação, (2000). **Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação, (2009). **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação, (2010). **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Infantil**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação, (2013a). **Diretrizes Curriculares Nacionais**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação, (2013b). **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação (2014) - **Plano Nacional de Educação**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação (2018a) - **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, MEC.

BRASIL, Ministério da Educação (2018b). **Comitê vai trabalhar pela implementação da Base Nacional Comum Curricular**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/62071-comite-vai-trabalhar-pela-implementacao-da-base-nacional-comum-curricular>>. Acesso em: 05/07/2021

BRASIL, Ministério da Educação (2018c). **Consulta Pública. Apoio à (re)elaboração de currículo**. Disponível em: <<http://consulta.basenacionalcomum.mec.gov.br/#/login>>; Acesso em: 04/07/2020

BRASIL, Ministério da Educação (2018d). **Documento Curricular. Apoio à (re)elaboração de currículo**. Disponível em: <<http://doccurricular.basenacionalcomum.mec.gov.br/#/login>>; Acesso em: 04/07/2020

BRASIL, (2018e). PORTARIA Nº 331, DE 5 DE ABRIL DE 2018. **Institui o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular - ProBNCC e estabelece diretrizes, parâmetros e critérios para sua implementação.**

<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/PORTARIA331DE5DEABRILDE2018.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação (2018f). **Comitê de Implementação da BNCC.** Disponível em:

<https://www.uncme.org.br/Gerenciador/arquivos/29613409fb76f4b5cd139e8fa0c0d1a9.pdf>. Acesso em: 06/09/2020.

BRASIL, Ministério da Educação (2019a). **Programa de Apoio à Implementação da BNCC: Planejamento para 2019.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2019-pdf/110411-probncc-2019-lancamento/file>>. Acesso em: 05/07/2021.

BRASIL, Ministério da Educação (2019b). **AvaMEC.** Disponível em: <<https://avamec.mec.gov.br/#/>>; Acesso em: 04/07/2020.

BRASIL, (2019c). EDITAL DE CONVOCAÇÃO Nº 01/2019 – **CGPLI EDITAL DE CONVOCAÇÃO PARA O PROCESSO DE INSCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DE OBRAS DIDÁTICAS PARA O PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO E DO MATERIAL DIDÁTICO PNLD 2019 – ATUALIZAÇÃO BNCC.** Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/consultas/editais-programas-livro/item/12998-edital-pnld-2019-atualizacao-bncc>

BRASIL, Ministério da Educação (2020a). **Secretaria de Educação Básica do MEC realiza o primeiro diagnóstico da implementação da BNCC.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/secretaria-de-educacao-basica-do-mec-realiza-o-primeiro-diagnostico-da-implementacao-da-bncc>>. Acesso em: 04/07/2021.

BRASIL, Ministério da Educação (2020b). **GUIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR.** Brasília, MEC. Disponível em: <<https://implementacaobncc.com.br/wp->

content/uploads/2020/02/guia_implementacao_bncc_atualizado_2020.pdf>.

Acesso em: 05/07/2021.

BRASIL, (2020c). **RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 1, DE 27 DE OUTUBRO DE 2020. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BNC-Formação Continuada).** Conselho Nacional de Educação. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-27-de-outubro-de-2020-285609724>

BRASIL, Ministério da Educação (2021). **Plano de Ações Articuladas (PAR).** Disponível em: <portal.mec.gov.br/par>. Acesso em: 05/07/2021.

BONAMINO, A., & Martínez, S. A. (2002). **Diretrizes e Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado.** Educação & Sociedade, 23(80), 371-388.

CORRÊA, A., & Morgado, J. C. (2018). **A construção da Base Nacional Comum Curricular no Brasil: tensões e desafios.** Anais do Colóquio Luso-Brasileiro de Educação-COLBEDUCA, 3.

CURY, C. R. J. **Federalismo político e educacional.** In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO MARANHÃO (2018). **RESOLUÇÃO CEE/MA nº 223/2018. Define Normas Complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental de nove anos de duração no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão.** Disponível em:

<<http://conselhodeeducacao.ma.gov.br/files/2019/10/RESOLU%C3%87%C3%83O-223-2018.pdf>>. Acesso em: 04/07/2021.

DARLING-HAMMOND, L. (1994). **National standards and assessments: Will they improve education?** American journal of Education, 102(4), 478-510.

FUHRMAN, Susan H. **Designing Coherent Education Policy: Improving the System**. Jossey-Bass Publishers, 350 Sansome Street, San Francisco, CA 94104., 1993.

GAZETA DO CERRADO (2018). **Educadores e Dirigentes de educação dos 139 municípios definem Documento Curricular do Tocantins**. Disponível em: <<https://gazetadocerrado.com.br/educadores-e-dirigentes-de-educacao-dos-139-municipios-definem-documento-curricular-do-tocantins/>>. Acesso em: 04/07/2021.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. (2019) Secretaria de Educação. **Educação de SP homologa novo currículo da educação infantil e ensino fundamental**. Disponível em: <<https://www.educacao.sp.gov.br/educacao-de-sp-homologa-novo-curriculo-da-educacao-infantil-e-ensino-fundamental/>>. Acesso em: 04/07/2021.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (2021a). Secretaria de Educação. **Consulta Pública para definir os currículos das escolas de Minas Gerais está aberta até dia 23**. Acesso em: <<https://www2.educacao.mg.gov.br/component/gmg/story/9925-consulta-publica-para-definir-os-curriculos-das-escolas-de-minas-gerais-esta-aberta-ate-dia-23>>. Acesso em: 04/07/2021.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (2021b). Secretaria de Educação. **Currículo Referência de Minas Gerais**. Acesso em: <<https://curriculoreferencia.educacao.mg.gov.br/>>. Acesso em: 04/07/2021.

GOVERNO DO MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Educação. **"Cefapro realiza formação para professores de escolas do Campo"**. 27/09/2019. Disponível em: <<http://www3.seduc.mt.gov.br/-/12779070-cefapro-realiza-formacao-para-professores-de-escolas-do-campo>>. Acesso em: 08/09/2021.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **SED vai lançar versão impressa do Currículo de Referência EI e EF de MS, nesta terça-feira**. Disponível em: <<https://www.sed.ms.gov.br/sed-vai-lancar-versao-impressa-do-curriculo-de-referencia-ei-e-ef-de-ms-nesta-terca-feira/>> Acesso em: 04/07/2021.

GOVERNO DO ESTADO DO MATO GROSSO (2019). Secretaria de Estado de Educação. **Seduc debate BNCC com formadores do Cefapro, assessores e coordenadores pedagógicos**. Disponível em: <<http://www3.seduc.mt.gov.br/-/11308463-seduc-debate-bncc-com-formadores-do-cefapro-assessores-e-coordenadores-pedagogicos>> Acesso em: 04/07/2021.

GOVERNO DO TOCANTINS. **Governo lança Documento Curricular do Tocantins que estabelece novas diretrizes para Educação**. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/secom/governo-lanca-documento-curricular-do-tocantins-que-estabelece-novas-diretrizes-para-educacao/cltw9u2ss9r>>. Acesso em 04/07/2021.

INSTITUTO REÚNA. (2020) **Avaliações Alinhadas à BNCC: análises e propostas para o debate**. Disponível em: <<https://institutoeuna.org.br/projeto/avaliacoes-alinhadas-a-bncc/>>. Acesso em: 04/07/2021.

INFONET, (2019). **Edital seleciona professores para o Programa de Implementação da BNCC**. Disponível em: <<https://infonet.com.br/noticias/educacao/edital-seleciona-professores-para-o-programa-de-implementacao-da-bncc/>>. Acesso em: 05/07/2021.

KIRST, M. W., & WALKER, D. F. (1971). **An analysis of curriculum policy-making**. Review of Educational Research, 41(5), 479-509.

LEE, J. (2012). **Educational equity and adequacy for disadvantaged minority students: School and teacher resource gaps toward national mathematics proficiency standard**. The Journal of Educational Research, 105(1), 64-75.

LEVIN, B. (2008). **Curriculum policy and the politics of what should be learned in schools**. The Sage handbook of curriculum and instruction, 7-24.

LOTTA, G. S., GONÇALVES, R., & BITELMAN, M. F. (2014). **A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 19(64).

LOUZANO, P. **Análise Internacional Comparada de Políticas Curriculares**. Conselho Nacional dos Secretários de Educação, 2015. Disponível em:

<http://www.consed.org.br/media/meeting/562f6a2645de4.pdf>. Acesso em 27/06/2021.

O IMPARCIAL. **Governo do Estado entregou Documento Curricular às prefeituras maranhenses.** Disponível em: <<https://oimparcial.com.br/politica/2019/03/governo-do-estado-entregou-documento-curricular-as-prefeituras-maranhenses/>>. Acesso em: 04/07/2021.

MOVIMENTO PELA BASE. (2020) **BNCC: Monitoramento da implementação da Educação Infantil e do Ensino Fundamental.** Disponível em: <<https://movimentopelabase.org.br/acontece/bncc-monitoramento-da-implementacao/>>. Acesso em: 04/07/2021.

MOVIMENTO PELA BASE. (2021), **Formação continuada dos professores alinhada ao currículo em Igarassu (PE).** Disponível em: <<https://observatorio.movimentopelabase.org.br/formacao-continuada-dos-professores-alinhada-ao-curriculo-em-igarassu-pe/>>. Acesso em: 04/07/2021.

MELLO, G. N. (2014). **Currículo da Educação Básica no Brasil: concepções e políticas.** Disponível em: <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2017/08/guiomar_pesquisa.pdf>. Acesso em: 05/07/2021.

Mendonça, E. F. (2018). **PNE e base nacional comum curricular (BNCC): Impactos na gestão da educação e da escola.** In Aguiar & Dourado (Orgs.) A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas. Biblioteca Anpae, 59 p. ISBN: 978-85-87987-13-6.

MICHETTI, M. (2020). **Entre a legitimação e a crítica: as disputas acerca da Base Nacional Comum Curricular.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 35(102).

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S.Z. 2010. **O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil.** In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, 20102010: 01-29.

OLIVEIRA, A. G. L. S.; VIDAL, E. M. **A implementação do Documento Curricular Referencial do Ceará (BNCC) em Regime de Colaboração.** Brazilian Journal of Development, 2020, 6.4: 19776-19784.

Oliveira, A. G. L. S., & Vidal, E. M. (2020). **A implementação do Documento Curricular Referencial do Ceará (BNCC) em Regime de Colaboração**. Brazilian Journal of Development, 6(4), 19776-19784.

PENA, F. L. A., & Ribeiro Filho, A. (2009). **O uso didático da história da ciência após a implementação dos parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio (PCNEM)**. Caderno Brasileiro de Ensino de Física, 26(1), 48-65.

RICARDO, E. C., & Zylbersztajn, A. (2016). **Os parâmetros curriculares nacionais para as ciências do ensino médio: uma análise a partir da visão de seus elaboradores**. Investigações em ensino de ciências, 13(3), 257-274.

SANTOS, L. L. (2010). **Diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 anos e o Plano Nacional de Educação: abrindo a discussão**. Educação & Sociedade, 31(112), 833-850.

SCHMIDT, W. & Prawat, R. (2006). **Curriculum coherence and national control of education: Issue or non-issue?**. Journal of Curriculum Studies. 38. 641-658. 10.1080/00220270600682804.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. (2020). **Educação Já: Uma proposta suprapartidária de estratégia para a Educação Básica brasileira e prioridades para o Governo Federal em 2019-2022**. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/170.pdf>. Acesso em: 04/07/2021.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO (2020). **Guia das Regulamentações: Referências para os sistemas municipais de ensino quanto à aprovação e normatização dos currículos de referência alinhados à BNCC**. Disponível em: <https://uncme.org.br/Gerenciador/kcfinder/upload/files/guia_regulamentacoes_final_paginado-uncme.pdf>. Acesso em: 04/07/2021.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO DO PERNAMBUCO (2019). **Construção e implementação do currículo da educação infantil e do ensino fundamental**. Disponível em: <<http://uncmepe.org.br/wp-content/uploads/2019/10/1->

APRESENTA%C3%87%C3%83O-UNCME-ANA-SELVA.pdf>. Acesso em: 04/07/2021.

Autores

Giovanni Iuliano Meira^{1,*}, Danilo Leite Dalmon²

1. Bacharel em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP);
2. Mestre em Educação Internacional Comparada pela Universidade de Stanford.

* Autor para correspondência: iuliano.gm@gmail.com

CAPÍTULO 3

Neuropsicologia da Aprendizagem em Funções Executivas e Atenção

Viviane Barreto Bauer

<https://doi.org/10.4322/mp.978-65-994457-6-7.c3>

Resumo

O programa de intervenção, com base na neuropsicologia da aprendizagem com ênfase em funções executivas (FE) e atenção é fundamental para que os professores possam se adequar e funcionar adaptativamente em um cenário que impõe aos educadores cada vez mais desafios e demandas. Este capítulo apresenta aspectos teóricos sobre a importância da neuropsicologia de aprendizagem sobre as habilidades e capacidades cognitivas e de atenção. Esses aspectos bem estruturados permitirão ter comportamentos orientados a objetivos e metas organizadas e definidas que permite a disseminação dos conhecimentos sobre as diretrizes pedagógicas que a escola segue.

Palavras-chave: Aprendizagem, Funções Executivas, Neuropsicologia.

1. Introdução

As constantes mudanças no trabalho docente, novas exigências e competências são requeridas, as quais criam sobrecargas de trabalho gerando marcadores somáticos negativos para a vida e saúde dos professores.

Ter a capacidade de controlar seu comportamento, cognição e emoção, engajando-se de forma voluntária em atividades e regulando sua atuação face às exigências do meio é uma habilidade fundamental para que o profissional da área educacional possa se adequar e funcionar adaptativamente em um cenário que impõe aos educadores cada vez mais desafios e demandas.

Através dos estudos em Funções Executivas (FE) se evidenciam alguns programas de intervenção, como o Programa de Intervenção em

Autorregulação e Funções Executivas – PIAFEx (DIAS; SEABRA, 2013), desenvolvido para crianças da educação infantil e primeiro ano do ensino fundamental; o PENcE – Programa de Estimulação Neuropsicológica da Cognição em Escolares: ênfase nas funções executivas (CARDOSO; FONSECA, 2016), programa sistematizado para estimulação das FE, o qual o professor aplica em alunos do Ensino Fundamental e o CENA – Programa de Capacitação de Educadores sobre Neuropsicologia da Aprendizagem: com ênfase em funções executivas e atenção (PUREZA; FONSECA, 2016), o qual capacita os docentes para que eles possam desenvolver estratégias para estimular as FE em seus alunos.

Nas últimas duas décadas, a neurologia comportamental e neuropsicologia evoluiu aos trancos e barrancos sobre a influência dos modelos teóricos da psicologia cognitivas, mas também pelo avanço de novas e sofisticadas métodos que permitem estudar a atividade cerebral durante processos cognitivos (FEINBERG, FARAH, 1997).

Termos como funcionamento executivo referem-se a uma série de mecanismos envolvidos na otimização dos processos cognitivos para orientá-los para a resolução de situações complexas ou novas (TIRAPU, MUÑOZ-CÉSPEDES, PELEGRÍN, 2002).

O panorama atual exige a elaboração de teorias explicativas do desenvolvimento humano que permitam a integração de informações sobre o desenvolvimento estrutural (neuroanatômico) do cérebro com o conhecimento sobre o comportamento cognitivo e suas mudanças.

Essa perspectiva oferece a oportunidade de renovar a conceituação dos cursos diferenciais de desenvolvimento e das estratégias educacionais, mas é necessário estabelecer uma ponte sólida entre os resultados neuroanatômicos cada vez mais numerosos e aqueles referentes ao desenvolvimento funcional, seus correlatos comportamentais e possíveis distúrbios que aparecem nele.

O presente trabalho visa contribuir com os conhecimentos das Neurociências para o ambiente escolar e proporcionar um Aprendizagem com Ênfase em Funções Executivas e Atenção.

2. Funções Executivas

As funções executivas referem-se ao conjunto de habilidades e capacidades cognitivas que permitem o indivíduo ter comportamento orientado a objetivos, com estabelecimento de metas, realizando ações voluntárias, independentes e auto-organizadas.

De acordo com Cosenza e Guerra (2011), as funções executivas são direcionadas para que o sujeito tenha comportamentos aceitáveis às expectativas do meio social que ele está inserido. Os autores destacam que o conjunto de funções (raciocínio, lógica, estratégias, tomada de decisões, controle inibitório) é de extrema importância na organização e planejamento de nossas ações, com o monitoramento das atitudes e flexibilidade cognitiva.

Alguns componentes integrados a esses processos são a memória de trabalho como a capacidade de manter a informação *online*, a orientação e adaptação de recursos de atenção, a inibição de respostas inadequadas em determinadas circunstâncias e o monitoramento do comportamento em referência aos estados motivacionais e emocionais do organismo.

Mais especificamente, essas funções podem ser agrupadas em torno de uma série de componentes, como as capacidades envolvidas na formulação de metas, os poderes usados nos processos e estratégias de planejamento para atingir os objetivos e as habilidades para liderar, para realizar essas atividades de maneira eficaz. Funções executivas têm sido definidas como os processos que associam ideias, movimentos e ações simples e os orientam para a resolução de comportamentos complexos (SHALLICE, 1982).

Segundo Lent (2016) anatomicamente as funções executivas estão relacionadas à integridade do córtex pré-frontal. Estudiosos afirmam que existem três circuitos neuronais distintos em diferentes regiões do córtex pré-frontal. Para Cosenza e Guerra (2011) estas regiões são:

- A primeira região denominada dorsolateral está localizada na parte externa do cérebro, exerce o planejamento do comportamento e a flexibilização das ações, além do funcionamento da memória de trabalho.
- A segunda região está situada na superfície medial do cérebro e tem a função de automonitorar, corrigir e de atenção.

- A última região situa-se na área orbito frontal, e tem a função de avaliar riscos envolvidos em determinadas ações, podendo inibir respostas inapropriadas.

As funções executivas estarão em plenitude somente no início da vida adulta, pois segundo Cosenza e Guerra (2011), “o córtex pré-frontal além de ser uma região recente do ponto de vista da evolução, demora a amadurecer durante o desenvolvimento da criança e continua a modificar-se pelo menos até o final da adolescência”.

As funções executivas afetarão outros processos cognitivos, mas também outros processos cognitivos influenciarão o funcionamento executivo adequado. É evidente que tanto o conceito em si quanto suas descrições são sustentados por modelos predominantemente cognitivistas. Esses novos modelos de neurociência cognitiva tentam explicar o substrato das funções cognitivas de alto nível.

2.1. Habilidades das funções executivas

Há algumas diferenças na bibliografia sobre as habilidades que compõem as funções executivas. Para alguns autores (Gazzaniga *et al.*, 2006; Lezak *et al.*, 2004; Malloy-Diniz *et al.*, 2008) as principais habilidades são:

- A habilidade de planejar, de elaborar e executar um plano de ação. De pensar antes de agir em busca de um objetivo.
- A flexibilidade cognitiva, com mudança de foco capacidade de considerar diferentes alternativas, permitindo-nos a adaptação a diferentes demandas e contextos.
- A memória de trabalho, mantendo a informação em mente e também a capacidade de transformá-la ou integrá-la com outras informações.
- A atenção seletiva, a habilidade de manter o foco, não se distrair com diversos estímulos do ambiente, sendo seletivo com atenção apenas no que será mais importante para determinada tarefa naquele momento.

- O controle inibitório, controlando o comportamento quando ele é inadequado e também inibindo a atenção a estímulos irrelevantes no momento.
- A capacidade de monitorar os próprios processos mentais e/ou a verificação das ações se está saindo conforme o previsto.

Dawson e Guare, 2010; Meltzer e Basho, 2010, destacam outras habilidades relacionadas às funções executivas:

- Organização: a competência de sistematizar informações ou materiais necessários à execução da tarefa;
- Priorização: a capacidade de separar ideias principais de detalhes ou de ordenar a informação com base em sua importância relativa para desempenhar determinada tarefa ou para resolver um problema;
- Manejo do tempo: refere-se à capacidade de estimar o tempo disponível para realizar uma tarefa e de alocá-lo adequadamente. Juntamente com a organização e a priorização, esta habilidade é fundamental ao planejamento da ação, integrando essa última competência.
- Atenção sustentada: capacidade do indivíduo em manter ou sustentar por um período prolongado de tempo a atenção sobre o estímulo, mantendo, assim, uma resposta consistente ao longo de uma atividade contínua;
- Iniciação e persistência em direção ao objetivo: a habilidade de iniciar uma tarefa e de seguir em direção a um objetivo, apesar de outras demandas ou de competidores; e
- Regulação emocional: um processo complexo caracterizado pela expressão de emoções de forma controlada. A autorregulação emocional inclui a capacidade de reconhecer e nomear as próprias emoções, mas, sobretudo, de manejar sua intensidade e modular sua expressão de forma adaptativa em consonância com os vários contextos sociais. Para os autores mencionados, manejar as próprias emoções é um ponto relevante para se alcançar um objetivo, bem como para controlar e direcionar o próprio comportamento.

De uma abordagem cognitiva, a divisão conceitual de habilidades executivas em uma série de componentes precisos verificação posterior. Na verdade, existem poucas teorias tanto neurofisiológicas e cognitivos que foram acompanhados por concepção de testes ou tarefas específicas que permitem estudar cada um de seus componentes isoladamente. Analisar cada um dos componentes das funções executivas e seu peso fatorial é uma tarefa que

pode gerar alguma confusão, pois quando se avalia o funcionamento executivo é feito em conjunto com outras funções, devido à natureza complexa do ato mental.

3. Atenção

Para Maia e Costa (2011), a “atenção é uma habilidade cognitiva indissociável de um conjunto mais amplo de funções denominadas de executivas, que são funções mentais superiores e complexas que capacitam o indivíduo ao desempenho de ações orientadas a metas”.

Através da atenção utilizamos nossos recursos cognitivos limitados, dependendo do interesse em determinada situação e também podemos limitar a quantidade de informações processadas no cérebro.

De acordo com Pureza e Fonseca (2016), a atenção possibilita que o cérebro seja capaz de selecionar os estímulos produzindo uma economia de energia cognitiva, possibilitando a execução de processos mentais mais complexos. A Tabela 1 apresenta as definições dos principais tipos de atenção.

Tabela 1. Definições dos diferentes tipos de atenção

Tipos de Atenção	Definições
Atenção	É a porta de entrada do sistema cognitivo, ou seja, a função que recruta energia cognitiva para uma ou mais fontes de informação, um ou mais conjuntos de estímulos, de modo voluntário ou involuntário.
Atenção Concentrada ou Sustentada	Habilidade de manter os recursos de energia cognitiva pelo tempo de uma ou mais tarefas, de um ou mais focos. Às vezes, é usada como sinônimo de atenção para um foco predominante, mas deve ser entendida, sobretudo, com sua relação ao tempo de duração atencional para a atividade.
Atenção Seletiva ou Focalizada	Atenção para um foco predominante.
Atenção Alternada	Atenção, ora para um foco, ora para outro.
Atenção Dividida	Atenção para dois ou mais focos ao mesmo tempo.
Atenção Difusa	Não há foco predominante. O “radar” está ligado para vários estímulos. É necessária para a sobrevivência, mantendo o alerta para eventos imprevistos. No entanto,

	quando ela predomina, pode ser prejudicial à atenção focalizada ou seletiva.
Atenção Exógena ou Externa	Atenção para estímulos externos, como sons e imagens, entre outros.
Atenção Executiva	Atenção mais complexa, demandada mediante a necessidade de maior controle e esforço cognitivo. Pode se mesclar às próprias FE.

A atenção é acionada quando uma situação é reconhecida como nova ou não rotineira, sendo necessário colocar em ação processos executivos de antecipação, seleção de objetivos, planejamento e monitoramento. A memória de trabalho atuaria em cada um desses processos (BADDELEY, 1993).

Norman e Shallice (1982) apresentaram um modelo teórico de atenção no contexto da ação, onde todo comportamento humano é mediado por certos esquemas mentais que especificam a interpretação das entradas e a ação ou resposta subsequente. Cada comportamento pode ser desencadeado por um estímulo ambiental e, por meio de um sistema de inibição recíproca, a ação mais ativada é realizada, enquanto as demais são temporariamente suprimidas.

4. Avaliação das funções executivas

Para a avaliação dessas funções executivas, foram propostos vários testes, como o teste *Stroop*, o teste de classificação de cartas de Wisconsin (WCST), a Torre de Hanói ou o Teste de *Trail Making*. A realização desses testes é realizada de forma um tanto assistemática, em decorrência da falta de um modelo prévio de partida sobre os processos cognitivos envolvidos no funcionamento executivo.

Porém, o mesmo não parece acontecer com a exploração das funções executivas, e propomos que quando um paciente comete erros na execução do teste de *Stroop* ou no WCST, ele sofre um problema executivo, sem especificar em quais processos dessa função ela é afetada (TIRAPU, LUNA, 2011).

Embora esses testes tenham mostrado alguma sensibilidade para capturar a disfunção cerebral frontal, nenhum deles se mostrou específico para

medir a disfunção do sistema executivo. Assim, alguns pacientes com lesão cerebral frontal realizam esses testes de forma adequada, enquanto outros pacientes com lesões retrorrolândicas podem realizá-los de forma inadequada, a que devemos acrescentar a considerável variabilidade de desempenho entre controles normais (TIRAPU, LUNA, 2011).

Todo o exposto nos leva a considerar a validade ecológica dos testes neuropsicológicos que medem as funções executivas, uma vez que essa validade ecológica é mediada por algumas premissas altamente relevantes, tais como: deve haver uma relação funcional e preditiva entre o desempenho do teste e o comportamento do paciente em situações da vida real; devemos supor que as demandas são variadas e idiossincráticas, em decorrência de sua natureza específica; a interação entre demanda e recursos do paciente pode compensar ou exacerbar seus déficits; as condições na realização dos testes são decisivas para suscitar a generalização; os resultados obtidos nos testes podem gerar falsas expectativas quanto ao desempenho do sujeito na vida real; a interação examinador-paciente pode condicionar os resultados; os protocolos usados e a duração e complexidade dos testes podem afetar os resultados; e o desempenho do teste pode ser afetado por uma ampla variedade de fatores (tomar drogas psicotrópicas, ansiedade, déficits sensoriais, nível cultural pré-mórbido, etc.) (TIRAPU, LUNA, 2011).

5. Referências

- BADDELEY AD. **Working memory or working attention?** In Baddeley AD, Weiskrantz L. Attention: selection, awareness and control. A tribute to D. Broadbent. Oxford: Clarendon Press; 1993.
- CARDOSO C.O., FONSECA R.P. **Pence programa de estimulação neuropsicológica da cognição em escolares.** Book Toy, 2016.
- COSENZA, R. M; GUERRA, L. B. **Neurociência e educação: como o cérebro aprende.** Porto Alegre: Artmed, 2011.
- DAWSON P., GUARE R. **Executive skills in children and adolescents: A practical guide to assessment and intervention** (2ª ed). New York, NY: The Guilford Press, 2010.

DIAS N.M., SEABRA A.G. **Programa de intervenção sobre a autorregulação e funções executivas – PIAFEx**. São Paulo: Memnon, 2013.

FEINBERG TE, FARAH MJ. **The development of modern behavioral neurology and neuropsychology**. In Feinberg TE, Farah MJ, eds. Behavioral neurology and neuropsychology. New York: McGraw-Hill; 1997.

FEINBERG, FARAH. **Behavioral neurology and neuropsychology**. New York: McGraw-Hill, 1997.

GAZZANIGA, M. S., IVRY, R. B., & MANGUN, G. R. **Neurociência cognitiva: a biologia da mente**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

LENT, Roberto. **Cem bilhões de neurônios: conceitos fundamentais de neurociências**. São Paulo: Atheneu, 2016.

LEZAK M.D., HOWIESON D.B., LORING D.W. **Neuropsychological assessment** (4 ed.). New York: Oxford University Press, 2004.

MAIA, Heber; COSTA, Célia Regina Carvalho Machado da Costa. **Funções executivas**. In: MAIA, Heber (Org.). Neurociências e desenvolvimento cognitivo. 2. ed. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2011. p. 55-62. (Coleção Neuroeducação, 2).

MALLOY-DINIZ, Leandro F. et al. **Avaliação neuropsicológica**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

MELTZER L., BASHO S. **Creating a classroom wide executive function culture that fosters strategy use, motivation, and resilience**. Em MELTZER, L. (Org.), Promoting executive functions in the classroom. New York, NY: The Guilford Press, p. 28 – 54, 2010.

NORMAN DA, SHALLICE T. **Attention to action: willed and automatic control of behaviour**. Center for Human Information Processing. In Davidson RJ, Schwartz GE, Shapiro D, eds. Consciousness and autoregulation. Vol. 4. New York: Plenum Press; 1999.

PUREZA, J. R; FONSECA, R. P. **CENA-Programa de Capacitação de Educadores sobre Neuropsicologia da Aprendizagem com ênfase em funções executivas e atenção**. Ribeirão Preto, SP: Book Toy, 2016.

SHALLICE T. **Specific impairments of planning**. Phil. Trans. R. Soc. Lond. B 298: 199-209. 1982.

TIRAPU J., MUÑOZ-CÉSPEDES J.M., PELEGRÍN C. **Funciones ejecutivas: necesidad de una integración conceptual**. Rev Neurol 2002; 34: 673-85.

TIRAPU U.J, LUNA L. P. **La Neuropsicología de las funciones ejecutivas**. Citado por Tirapu, U. J., Ríos, L. M. e Maestú. Manual de Neuropsicología (2ª ed.). (pp. 219-259). País: Viguera, 2011.

Autora

Viviane Barreto Bauer

Curso de Especialização em Neurociências e Educação. Instituto Ivoti. Ivoti, RS, Brasil.

Autor para correspondência: ybbauer@gmail.com



www.meridapublishers.com